

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: DR. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Ibagué, cuatro (04) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicación: No. 73001-33-33-004-**2017-00347-01**  
Interno: 00186 - 2020  
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S.  
Demandados: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA  
"CORTOLIMA"  
Asunto: Apelación de Sentencia – Tarifa de Seguimiento de Servicio Ambiental

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Se encuentran las presentes diligencias en este Tribunal a efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada - CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA", en contra de la sentencia dictada el día diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, y conforme a la cual accedió parcialmente a las pretensiones demandatorias.

**I. ANTECEDENTES**

La sociedad SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., obrando por conducto de apoderado judicial, instauró demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA", solicitando las siguientes:

**I.I. PRETENSIONES<sup>1</sup>**

*"1. Que se declare **NULA la resolución N° 4187 del 14 de diciembre de 2016 expedida por JORGE ENRIQUE CARDOZO en su calidad de director de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA,***

---

<sup>1</sup> Visto a folio 42 tomo I del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

mediante la cual se fijaron los valores por concepto de tarifa de seguimiento ambiental al plan de manejo ambiental, en cuantía de:

1. \$3.691.128.00 por el periodo del 13 de diciembre de 2014 al 12 de diciembre de 2015.
2. \$3.878.138.00 por el periodo del 13 de diciembre de 2015 al 12 de diciembre de 2016.

Que se declare **NULA la resolución N° 2535 del 28 de julio de 2017**, por medio de la cual se confirmó la resolución **N° 4187 del 14 de diciembre de 2016**.

Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene realizar la liquidación de la tarifa de seguimiento al plan de manejo ambiental de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1280 del 7 de junio de 2010 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, teniendo como base los costos de operación que vienen siendo presentados a la entidad demandada de manera oportuna, real y veraz".

## I.II. HECHOS<sup>2</sup>

De la lectura de la demanda, la Sala observa los siguientes hechos de carácter relevante:

**"PRIMERO:** LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA CORTOLIMA, a través de su representante legal JORGE ENRIQUE CARDOZO expidió la resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2016, mediante la cual realizó la tasación de los valores por concepto de tarifa de seguimiento al plan de manejo ambiental, así:

1. \$3.691.128,00 por el periodo del 13 de diciembre de 2014 al 12 de diciembre de 2015.
2. \$3.878.138,00 por el periodo del 13 de diciembre de 2015 al 12 de diciembre de 2016.

**SEGUNDO:** CORTOLIMA en el momento de realizar la tasación de valores por concepto de tarifa de seguimiento al plan de manejo ambiental, a través de la citada resolución, no tuvo en cuenta lo ordenado en la Resolución 1280 de 2010 que de manera clara y expresa determina la base tarifaria para el cobro de los valores por concepto de seguimiento.

**TERCERO:** En igual sentido CORTOLIMA tampoco tuvo en cuenta los costos de inversión y operación de la pista SAN JAVIER los cuales reposan en el expediente y que fueron nuevamente arrimados al expediente cuando se presentó el recurso de reposición de la resolución que hoy se ataca.

**CUARTO:** El contenido de los valores liquidados en la resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2016 hubiese sido diferente si CORTOLIMA, tiene en cuenta el

---

<sup>2</sup> Visto a folios 42-43 del Tomo I del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

documento allegado con anterioridad a la expedición del acto administrativo, el cual señala los montos que fueron desglosados por años, detallando los costos y operaciones- anuales de la pista SAN JAVIER, que coincide con el mismo documento que reposa en el expediente citado.

**QUINTO:** Los valores liquidados y cobrados en la resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2016 por concepto de la tarifa de seguimiento ambiental no se compadecen con los gastos incurridos en el detalle anual de costos y operaciones de la pista, que fueron de conocimiento de CORTOLIMA, con anterioridad a la expedición del acto administrativo, como quiera que los montos cobrados en la referida resolución son extremadamente elevados, y no guardan proporción con los gastos de operación en que anualmente se incurren.

**SEXTO:** Dentro de los costos anuales de operaciones y mantenimiento no pueden (ni deben) ser incluidos los costos de inversión (construcción) en que se incurrió al inicio de la operación de la pista, tal como equivocadamente lo realizó CORTOLIMA en la resolución aquí atacada.

**SÉPTIMO:** En el párrafo 6º del artículo 6º de la Resolución 2637 de 2014 expedida por CORTOLIMA se establece la adecuación de la tarifa cuando se dan situaciones especiales:

*"Párrafo sexto. - En caso de modificación o de **renovación de una Licencia Ambiental**, permiso, planes de manejo, concesiones y autorizaciones, recuperación y restauración ambiental (incluyendo las renovaciones y modificaciones), **deberá actualizarse la información de costos de proyectos, atendiendo lo dispuesto en el presente artículo con fines de establecer la tarifa de evaluación o seguimiento a cobrar.**" (Negrilla Fuera de texto).*

**OCTAVO:** La resolución 2637 de 2014 expedida por la misma entidad aquí demandada establece cuando se da la renovación de una licencia se debe actualizar la información correspondiente para establecer los nuevos valores a ser cobrados, por tanto si la información suministrada por mi poderdante al amparo del artículo 83 de la Carta Magna revela unos valores de costo y operación reducidos, dicha tarifa deberá ser ajustada (reducida) en igual proporción, situación que omitió CORTOLIMA en el momento de expedir la resolución aquí atacada.

**NOVENO:** La validez de los documentos que certifican la realidad contable de la pista, cuales son los costos de inversión y operación, se ratifican con las rubricas insertas en él por parte del revisor fiscal y contador de la empresa.

**DÉCIMO:** Asimismo si no hay valores por concepto de inversión, no pueden ser tomados otros valores diferentes para la tributación respectiva, pues sería ilógico (por no decir ilegal) la realización de cobro de unos valores dinerarios inexistentes o incongruentes con la realidad, cuando el valor base a ser tomado para dicho cobro es cero (0).

**DÉCIMO PRIMERO:** Es muy importante recalcar que los costos de inversión se generan una sola vez al inicio del proyecto (independientemente de si dicha

Sentencia de Segunda Instancia

*inversión se hace de una sola vez o tarda un tiempo en terminarse), y de su finalización en adelante se denominan costos de operación y/o mantenimiento.*

**DÉCIMO SEGUNDO:** *Si no hay costos de operación (por ejemplo, servicios públicos o materia prima), la empresa que represento no puede hacer reporte de monto alguno, pues lo anterior sería faltar a la verdad, en cuanto al presente caso se refiere.*

**DÉCIMO TERCERO:** *No solo por ser en extremo elevado, sino carente de todo soporte lógico y legal, el cobro realizado por la tarifa de seguimiento hecho en la resolución aquí atacada genera un descalabro financiero para la empresa, porque no se tiñe de la realidad de los hechos, cual es que la presente pista no requiere de todos los elementos que sirven de base para la liquidación de la tarifa ambiental cobrada en la resolución recurrida, ya que los costos de operación son ínfimos, comparados con la base sobre la cual se realiza el cobro."*

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>3</sup>

Concedido el término de traslado de que trata el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, se advierte que la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – "CORTOLIMA"** contestó la demanda de la referencia; y luego de hacer un relato de los antecedentes del caso, se opuso a las pretensiones elevadas por la parte actora, al considerar que carecen de fundamento jurídico que las haga prosperar, y en consecuencia de ello, solicitó que se denieguen las súplicas por cuanto los actos administrativos acusados fueron expedidos conforme a los parámetros constitucionales y legales, y con respeto a los derechos e intereses colectivos y del medio ambiente – misión que le ha sido encomendada; en tal orden expuso los siguientes argumentos de defensa:

Que el Estado Colombiano, bajo el esquema de una función social y ecológica ha previsto el control de algunas actividades potencialmente dañinas o que pueden poner en peligro los intereses colectivos, con instrumentos de regulación - licencias ambientales-, diseñadas para establecer un equilibrio entre el interés particular, la libertad de empresa, e intereses por el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, que requieren un estricto seguimiento para garantizar su efectividad, restauración y compensación, según sea el caso.

Con base en ello, refirió que, dentro de las funciones asignadas a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – "CORTOLIMA"** se encuentra la de realizar los cobros por concepto de servicios de evaluación y seguimiento e implementación de tarifas, según lo instituido en el artículo 338 de la carta magna, el artículo 28 de la Ley 366 de 2000, y los artículos 1º y 2º de la Resolución No. 1280 de 2010 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; seguimiento que tiene un costo que debe ser sufragado por el

---

<sup>3</sup> Fls. 67-103, más anexos 104 al 379 del tomo I y II del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

titular de la licencia o permiso, para el debido control o seguimiento de la obra o actividad, como un tipo de carga impuesta al usuario por la explotación que hace.

Ya en lo que respecta al caso concretó precisó que, para la expedición de los actos administrativos demandados, se agotó un proceso que respetó la normatividad vigente en la materia y las garantías de la persona involucrada como destinatario de los mismo, del propio Estado y de la sociedad en general, por lo que gozan de presunción de legalidad, y que la discusión en el *sub examine* pasa a ser de puro derecho en cuanto a la aplicación de los elementos de liquidación de la tarifa de seguimiento.

Así las cosas y teniendo en cuenta el cargo de nulidad argüido por el extremo actor, señaló que, el hecho generador de la tarifa es la actividad desarrollada y, que los costos de obra inicial sólo son un factor en la liquidación, último que da una idea de la magnitud y complejidad de la actividad que de alguna manera se refleja en el trabajo de seguimiento y sus costos; es decir, que se trata de una relación de proporcionalidad – dimensión económica de principio a fin, como recurso de tasación, por lo que siempre se han de incluir en la ecuación que determina el valor de la tarifa.

Entonces manifestó que, resulta inadmisibles que la entidad accionante haya reducido artificialmente los costos de inversión, para bajar los valores de la tarifa de seguimiento y control de la actividad desarrollada, hasta el tope mínimo que pretende le sea aplicado.

Indicó que, los valores aportados por la sociedad demandante no fueron acogidos por cuanto los mismo no se ajustaron a los valores reales de los costos del proyecto, pues, en la tarifa de la base gravable debe incluir los costos de inversión y operación, esto, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución No. 1280 de 2010 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Finalmente, propuso la excepción de mérito denominada "*LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS.*"

### III. SENTENCIA APELADA<sup>4</sup>

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral Del Circuito De Ibagué, mediante sentencia proferida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), resolvió:

***PRIMERO:*** DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2016 y de la Resolución 2535 del 28 de julio de 2017 que la repone, mediante las cuales, se realizó el cobro de la tarifa del servicio de seguimiento al Plan de Manejo Ambiental de la pista auxiliar San Javier para los periodos 2015 y 2016.

***SEGUNDO:*** A título de restablecimiento del derecho, ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA", relíquidar la tarifa de seguimiento al

---

<sup>4</sup> Visto a Folios 276-281 del Tomo II del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

*Plan de Manejo Ambiental de la pista auxiliar San Javier correspondientes a los periodos del 21 de diciembre de 2014 al 20 de diciembre de 2015 y del 21 de diciembre de 2015 al 20 de diciembre de 2016, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1280 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y en la Resolución No. 2637 de 2014 modificada por las Resoluciones 0261 y 1595 de 2015, discriminando con total claridad los costos de inversión y de operación, determinando el costo total del proyecto y con estricto acatamiento de los topes máximos establecidos para los proyectos cuyo costo sea inferior a 2115 SMMV, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.*

**TERCERO:** *Dar cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en artículo 192 del CPACA.*

**CUARTO:** *Condenar en costas a la PARTE DEMANDADA, reconociéndose como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por Secretaría, tásense.*

**QUINTO:** *Ejecutoriada ésta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI, así como la comunicación a la entidad demandada para su cumplimiento”.*

Para llegar a la anterior decisión, el a quo consideró<sup>5</sup>:

*“El fondo de asunto se circunscribe en determinar si la Corporación Autónoma Regional del Tolima liquidó conforme a derecho la tarifa de seguimiento ambiental de la pista San Javier correspondiente a los años 2015 y 2016, o si por el contrario, los actos administrativos que determinaron el cobro de dicha tarifa se encuentran viciados de nulidad.*

(...)

*Como se advierte, la disposición, en consonancia con la Resolución Nacional, impone siempre que el hecho generador se enmarque en relación con un proyecto, obra o actividad, razón por la cual tiene total sentido que como parte de dicho elemento y para efectos de determinar la base gravable, se tengan en cuenta para efectos tarifarios, los costos de inversión iniciales, así como los costos de operación anuales. Nótese entonces que la norma distingue claramente entre unos y otros, imprimiéndole la variabilidad anual a los costos de operación y no a los de inversión, los cuales, se generarán en las primeras etapas del proyecto y podrán incluso aumentar, pero que se toman en cuenta como parte de la base gravable en todo momento. Así, para el despacho, la interpretación realizada por CORTOLIMA, al momento de determinar lo que se entiende por costos de inversión, guarda total concordancia con lo expuesto en la resolución y denota la importancia de determinar el valor de tales costos para efectos de considerar la magnitud del proyecto, obra o actividad y enmarcarla así dentro de los topes fijados en la disposición nacional.*

*Expuso la autoridad ambiental en la Resolución 2535 de 2017 lo siguiente:*

*“Por lo tanto debe entenderse como costos de inversión, aquellos que se incurren en la adquisición de los activos necesarios para poner el proyecto en funcionamiento, es decir todos aquellos costos que se dan desde la concepción de la idea que da origen al proyecto hasta poco antes de la producción del primer producto o servicio, mientras que los costos de operación son todos aquellos que se dan desde la puesta en marcha del proyecto hasta el final de su vida útil, siendo un componente muy importante de estos costos, los de mantenimiento que requieren los bienes de capital y a diferencia de los costos de inversión*

<sup>5</sup> Visto a Folios 280-281 del Tomo II del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

*que se dan una sola vez, los costos de operación son periódicos, sin que esto segregue la presentación de los dos cada año conforme al formato de costos de inversión y operación con los componentes que hacen parte del artículo 6 de la Resolución 2637 del 5 de noviembre de 2014".*

*Por tanto, el argumento esgrimido por la parte demandante, relativo a que sus costos de inversión se han presentado en ceros para los años 2015 y 2016, no tiene incidencia alguna para los efectos que nos convocan, puesto que si bien dicha información resulta cierta para los costos de inversión de dichos años, lo cierto es que el costo de inversión que involucra la norma se refiere en todo caso al inicial del proyecto, obra o actividad, sin que se pueda estimar para el caso concreto, que una fue la sociedad que operaba la pista San Javier inicialmente, y otra la que la opera actualmente y para la fecha del cobro, esto es, SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S A.S. por cuanto la norma no discrimina la base gravable en razón de los operadores sino, se itera, en razón al PROYECTO, OBRA O ACTIVIDAD. Lo anterior es especialmente cierto en el presente asunto por cuanto la anterior operadora de la pista cedió todos sus derechos y obligaciones derivados de la Resolución No. 1222 del 30 de octubre de 2006, a favor de SANIDAD VEGETAL, hoy demandante. (...)*

*Así, en criterio del despacho NO le asiste razón a la parte demandante en cuanto aduce que los costos de inversión no deben formar parte de la base gravable de la tarifa de seguimiento ambiental que se le cobra por la operación de la pista de fumigación San Javier, por cuanto, tal y como lo señala el parágrafo 1° del artículo 60 de la Resolución No 2637 de 2014, se entiende por proyecto, obra o actividad el conjunto de actividades coordinadas e interrelacionadas realizadas por los usuarios para la explotación, aprovechamiento y/o uso de los recursos naturales, dentro de las cuales se encuentra sin asomo de duda, tanto la construcción de la pista como la operación de la misma. (...)*

*La suma declarada por el inicial operador, no puede ni debe ser entonces escatimada y anulada por quien ahora asume la operación de la pista de aterrizaje SAN JAVIER, ya que los costos de inversión del proyecto, obra o actividad no pueden desaparecer como si nunca hubiesen existido, como parece entenderlo la sociedad demandante.*

*Tomando dicha suma como referente, **sin que sea dable actualizar su valor**, pues ello no se encuentra autorizado en las normas que regulan el cobro de la tarifa (resolución 2637 de 2014, 0261 de 2015 y 1595 de 2015), debemos concluir que sumados los gastos de operación reportados por SANIDAD VEGETAL para los años 2015 y 2016 (\$3.255.867) y \$ (3.451.219 respectivamente), con la suma correspondiente a los costos de inversión iniciales liquidados en el año 2011 (\$122.523.227), el monto reportado como base gravable y sustento de la liquidación que da origen a la expedición de la Resolución 2535 de 2017, difiere en gran medida de lo allí descrito.*

*Efectivamente, para la entidad, los costos de inversión en el año 2011 se tasaron en lo anterior quiere decir que si a aquellos les sumamos los costos de operación, la suma correspondiente a **costos de inversión y operación para el año 2015 asciendo a \$125.779.094 y para el año 2016 a \$125.974.446.***

*Esas cifras resultan inferiores a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes (años 2015 y 2016, lo que quiere decir que el cobro efectuado a través de la Resolución 2535 de 2017, no corresponde al tope establecido para proyectos de obras o actividades que NO superen los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)*

*Ahora bien, el despacho debe ser enfático respecto a que ninguna de las normas que regulan la tarifa a cobrar (Resolución 2637 de 2014, 261 de 2015 y 1595 de 2015) y que tienen vocación de ser aplicadas al presente asunto, autorizan a que los costos de inversión se actualicen año a año conforme al IPC, como pareció entenderlo la demandada. Tampoco los costos de operación pueden ser actualizados por ella por cuanto, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 6 de la Resolución No. 2637 de 2014, los costos de operación pueden sufrir sí, dada su naturaleza anual, tanto incrementos como disminuciones, los cuales, deben ser presentados en forma actualizados (reflejar la situación actual) y allegados oportunamente por el sujeto pasivo en el primer trimestre del año respectivo, para ser teniendo*

Sentencia de Segunda Instancia

*en cuenta en la liquidación pertinente, es decir, que dichos costos no pueden ser actualizados e incrementados por la Entidad conforme al IPC.*

*Sumado a lo anterior, precisa el Despacho, que de conformidad con lo establecido en la legislación que regula la tarifa de seguimiento ambiental, son las tarifas máximas establecidas las que deben ser actualizadas anualmente por las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con el IPC Total nacional del año inmediatamente anterior.*

(...)"

## VI. LA APELACIÓN<sup>6</sup>

Oportunamente, el apoderado judicial de la entidad demandada – **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – "CORTOLIMA"**, interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué el 19 de diciembre de 2019, conforme al cual pretende se revoque la decisión adoptada por el *a quo*, y en su lugar se denieguen las pretensiones de la demanda.

Como sustento de lo anterior, argumentó que, la decisión de instancia omitió darle el verdadero alcance al procedimiento de liquidación de la tarifa de seguimiento ambiental contenido en la resolución 2367 de 2014 y sus disposiciones modificatorias, pues, no es tan acertada la interpretación cuando indica que el marco normativo no hace referencia a costos de inversión sino a costos de inversión inicial.

Que las consideraciones de los actos administrativo acusados dejan entrever que, el extremo actor reportó como costos de inversión en cero (o), y de operación sumas irrisorias para la actividad desarrollada; lo que vendría a significar que, la pista no requiere de parte administrativa alguna, que operaría sola, sin pilotos, ni gastos de combustible y demás inherentes a la actividad; y que de conformidad con la potestad concedida por la Resolución No. 2367 de 2014, cuando se advierten o surjan dudas sobre la información suministrada, es decir, se observe que los costos de operación proyectados hubieren sido modificados para efectos de la liquidación de la tarifa, estos, se deberán ajustar conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior, según lo instituido en las Resoluciones No. 2637 de 2014 y No. 002 de 2017.

Entonces refiere que, es precisamente el hecho de no suministrar la información de los costos de inversión y operación en debida forma, lo que permitió que los presentados se tomaran como costos iniciales y se actualizara, situación que se visualiza en los formatos de liquidación de tarifa que hacen parte integral del expediente administrativo-, recuadro de observaciones año 2015 y 2016 "Reliquidación Seguimiento a Plan de Manejo Ambiental, Pista San Javier Doima Piedras – Tolima Res. 1222 del 30/10/2006. Ordenado Oficina Jurídica Mi. Costo Folios 137 y 245".

---

<sup>6</sup> Folios 430-434 del Tomo III del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

Luego arguye que, al momento de resolverse el recurso de reposición interpuesto contra la decisión administrativa con respecto a una decisión que presuntamente no se ajusta a las condiciones del titular del permiso- plan de manejo o autorización ambiental, la Corporación haciendo uso de la sana crítica y los elementos materiales probatorios determinó que, no le asistía razón a la usuaria de presentar un promedio de cero (0) como costos de inversión, pues, conforme a las disposiciones legales, se ha tener en cuenta como mínimo los costos de inversión inicial actualizados, y los de operación que son periódicos, y que si bien la Juez de instancia tomó los costos de inversión inicialmente presentados por Aeroagrícola "El Pijao" Ltda., por valor de \$122.523.277, los mismos no fueron actualizados; aunado a que los exhibidos por la usuaria como costos de operación en suma de \$3.255.867, no se acompañan con los de operación que venían reportándose hasta el año 2011, tales como: combustible, mantenimiento de aviones, repuestos, equipó de fumigación, costo de personal, estudio y caracterización de aguas residuales, recarga de extintores, exámenes médicos para controladores, y que ascendían a la suma de \$30.633.500.

Con todo concluye que, lo pretendido por la parte accionante es suministrar el mínimo de información respecto de los costos de inversión y operación para beneficiarse de la tarifa mínima en todas las vigencias, por lo que solicitada que se revoque la decisión de instancia, y en su lugar, se deje incólume los actos administrativos demandados, por encontrarse ajustados a las disposiciones legales.

## V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación interpuesto y sustentado por la parte actora, fue admitido mediante proveído fechado el 25 de febrero de 2020 (Fol. 447); posteriormente, en providencia de fecha 11 de marzo de 2020, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (Fol. 451) y al procurador judicial para que rindiera su concepto de fondo, derecho del cual hizo uso la parte demandante (Fis. 454-455).

Al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, la Sala procede a decidir la controversia conforme a las siguientes:

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SEGUNDA INSTANCIA

### 6.1. Precisiones preliminares

#### 6.1.1. Competencia del Tribunal:

En primer lugar, es menester indicar que de conformidad a la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del CPACA., esta jurisdicción puede aprehender el conocimiento del presente asunto, pues se trata

Sentencia de Segunda Instancia

de una controversia originada en un acto expedido por una entidad pública y por ende, sujeto al derecho administrativo.

Como corolario de lo anterior, según las voces del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación es competente para resolver el recurso de alzada contra las sentencias proferidas por los Jueces Administrativos en primera instancia y como quiera que según la regla general consagrada en el inciso 1º del artículo 243 *ibídem*, los fallos emitidos por los Jueces y Tribunales Administrativos son pasibles de ser apelados, es claro que esta Colegiatura es competente para dirimir el presente asunto en Sala de Decisión tal como lo prevé el artículo 125 *ejusdem*.

### **6.1.2. Definición del recurso:**

Conforme a lo dispuesto en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso, normativa aplicable al caso de autos por remisión expresa del canon 306 de la Ley 1437 de 2011, y en armonía con lo establecido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación emitida el 06 de abril de 2018<sup>7</sup>, el estudio en esta segunda instancia, y por lo tanto, el marco de competencia de este Tribunal, lo constituyen los puntos de inconformidad formulados por la parte actora en contra de la sentencia de primer grado, los cuales se centraron en señalar que contrario a lo abordado por el juez de instancia, los actos administrativos acusados se encuentran ajustados a los parámetros legales que regulan la materia, toda vez que, cuando se advierten o surgen dudas sobre la información suministrada con relación a los costos de inversión y operación, estos, se deberán ajustar conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior, según lo instituido en las Resoluciones No. 2637 de 2014 y No. 002 de 2017.

### **6.2. Problema jurídico a resolver**

El problema jurídico se concreta en determinar si la decisión adoptada por el *a quo* en la sentencia recurrida se encuentra ajustada a derecho, o si por el contrario, los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 4187 de 2016 y 2535 de 2017, por medio de las cuales se liquidó la tarifa de seguimiento al Plan de Manejo Ambiental de la pista auxiliar San Javier del municipio de Piedras - Tolima, y se desató un recurso de reposición, respectivamente, no adolecen de causal de nulidad alguna, por haberse expedido con apego de lo dispuesto en las Resolución No. 1280 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y en la Resolución No. 2637 de 2014 modificada por las Resoluciones No. 0261 y No. 1090 de 2015 expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA"

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 06 de abril de 2018, C.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH; referencia- acción de reparación directa- sentencia de unificación, radicado 05001-23-31-000-2001-03068-01-(46005).

### 6.2.1. Elementos probatorios y hechos de carácter relevante

De conformidad con los elementos de convicción aportados al expediente con el lleno de los requisitos legales y dentro del término legal, la Sala encuentra probados los siguientes hechos de carácter relevante:

- Se advierte que conforme a la Resolución No. 1222 del 30 de octubre de 2006, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – "CORTOLIMA", acogió el Plan de Manejo Ambiental como instrumento de seguimiento para la pista de aterrizaje San Javier en la Jurisdicción del municipio de Piedras – Tolima, presentado por el señor Fernando Méndez Santofimio y al operador de la pista – empresa AEROAGRICOLA EL PIJAO LTDA; asimismo se estableció que, los titulares del plan de manejo deberán cancelar anualmente la tarifa de seguimiento ambiental, para lo cual deberán presentar los costos de operación proyectados durante los dos primeros meses de cada año de la vida útil del proyecto (Fol. 13 del Tomo I del expediente).
- Obra Resolución No. 1280 del 7 de julio de 2010, mediante la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estableció la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2115 SMMV y se adoptó la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema de método definido en el artículo 96 de la Ley 633 para la liquidación de la tarifa, así:

Valor proyecto	Tarifa máxima
Menores a 25 SMMV	\$ 76.941.00
Igual o superior a 25 SMMV e inferior a 35 SMMV	\$ 107.841.00
Igual o superior a 35 SMMV e inferior a 50 SMMV	\$ 154.191.00
Igual o superior a 50 SMMV e inferior a 70 SMMV	\$ 215.991.00
Igual o superior a 70 SMMV e inferior a 100 SMMV	\$ 308.691.00
Igual o superior a 100 SMMV e inferior a 200 SMMV	\$ 617.691.00
Igual o superior a 200 SMMV e inferior a 300 SMMV	\$ 926.691.00
Igual o superior a 300 SMMV e inferior a 400 SMMV	\$ 1.235.691.00
Igual o superior a 400 SMMV e inferior a 500 SMMV	\$ 1.544.691.00
Igual o superior a 500 SMMV e inferior a 700 SMMV	\$ 2.162.961.00
Igual o superior a 700 SMMV e inferior a 900 SMMV	\$ 2.780.691.00
Igual o superior a 900 SMMV e inferior a 1500 SMMV	\$ 4.634.691.00
Igual o superior a 1500 SMMV e inferior a 2115 SMMV	\$ 6.535.041.00

(Fol. 112-115 del Tomo I y 360-361 tomo II del expediente).

- Se observa contrato de arrendamiento de la pista de aviación agrícola San Javier, ubicada en la jurisdicción del municipio de Piedras – Tolima, suscrito entre el señor Fernando Meléndez Santofimio en calidad de arrendador y la Sociedad Sanidad Vegetal Cruz Verde S.A.S., en calidad de arrendatario, del 03 de noviembre de 2011. (Fls. 217-220 del Tomo II del expediente).

Sentencia de Segunda Instancia

- Milita copia del contrato de cesión de derechos y obligaciones otorgado por la Sociedad AEROAGRICOLA EL PIJAO LTDA y FERNANDO MELENDEZ SANTOFINIO a favor de SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., en calidad de nuevo operador de la Pista de aviación agrícola San Javier, ubicada en la jurisdicción del municipio de Piedras – Tolima, el 01 de octubre de 2013, y conforme al cual se tiene que, se transfirió de manera total y sin limitación alguna al cesionario todos los derecho y obligaciones que corresponda y que en el futuro puedan corresponder, contenidos en la Resolución 1222 del 30 de octubre de 2006, emanada por el director general de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, acogiendo todas las exigencias contempladas dentro de ello y las obligaciones contenidas en el Plan de Manejo Ambiental. (Fls. 243-246 del Tomo II del expediente).
- Reposo copia de la Resolución No. 3124 del 10 de diciembre de 2014, conforme a la cual la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, autorizó la cesión total de los derechos y obligaciones otorgadas a la Sociedad Aeroagrícola El Pijao como operador, contenidas en la Resolución No. 1222 del 30 de octubre de 2006, por la cual se acogió el Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de actividad en la Pista de Fumigación San Javier en el municipio de Piedras, departamento del Tolima, a favor de la Sociedad Sanidad Vegetal Cruz Verde S.A.S. (Fls. 262 -264 cara y vto. del Tomo II del expediente).
- Se encuentra copia del informe técnico de visita de seguimiento ambiental realizada el 19 de julio de 2016 al Plan de Manejo Ambiental Aprobado a favor de Sanidad Vegetal Cruz Verde S.A.S., y rendido por el Subdirector de Calidad Ambiental el 28 de agosto de 2016. (Fls. 325 -333 del Tomo II del expediente).
- Obra copia de mensaje interno – Oficina Jurídica 6,558-2016, fecha de envío 24 de septiembre de 2016, asunto- liquidación tarifa de seguimiento, según los costos de radicación No. 125902 de 10 de agosto de 2016, conforme a la cual se advierte que para el 27 de septiembre del año 2016, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA proyectó y realizó la liquidación de la Tarifa de Seguimiento Ambiental del periodo comprendido entre el 13 de diciembre del año 2014 al 12 de diciembre del año 2015 y del 13 de diciembre de 2015 al 12 de diciembre del año 2016, así;

Liquidación

Año:	2015	Fecha de liquidación:	27/09/2016
Fecha inicial:	13/12/2014	Fecha final:	12/12/2015
Costos Inver/Opera	0		

Costos profesionales

Perfil	Cant.	Porcentaje	Sueldo	Valor	A	Cant.	Visitas	Valor	Costos Honor y Viáticos
Profesional		Dedicación	Mensual	Prof/Mes	Zona		Tarifa	Total	

Sentencia de Segunda Instancia

Profesional	1	0.50	4.162.189	2.081.095	1	1	57.249	57.249	2.138.344
Técnico									
Abogado	1	0.10	4.162.189	416.219	0	0	57.249	0	416.219
Admitivo/Financiero	1	0.02	4.162.189	83.244	0	0	57.249	0	83.244
Total Perfil									2.637.807
Profesional									

Pasajes	Vehículos	1	Comisiones	1	Valor unit.	315.095	315.095
Análisis Laboratorio	Cantidad	0			Valor unit.	0	0
Servicio de Eval y/o seg							2.952.902
Gastos de Admón.							738.226
Valor total de Eval y/o seg							3.691.128
Valor según tabla tarifaria o tarifas fijas pequeñas o usuarios							0
Valor ajuste							0
<b>Valor a pagar</b>							<b>3.691.128</b>

(...)"

Liquidación

Año:	2016	Fecha de liquidación:	27/09/2016
Fecha inicial:	13/12/2015	Fecha final:	12/12/2016
Costos Inver/Opera	0		

Costos profesionales

Perfil	Cant	Porcentaje	Sueldo	Valor	A	Cant	Visitas	Valor	Costos/Honor	Vía
		Dedicación	Mensual	Prof/Mes	Zona		Tarifa	Total		
Profesional	1	0.50	4.443.969	2.221.985	1	1	57.249	57.249	2.279.234	
Técnico										
Abogado	1	0.10	4.443.969	444.397	0	0	57.249	0	444.397	
Admitivo/Financiero	1	0.02	4.443.969	88.879	0	0	57.249	0	88.879	
Total Perfil									2.812.510	
Profesional										

Pasajes	Vehículos	1	Comisiones	1	Valor unit.	290.0005	290.000
Análisis Laboratorio	Cantidad	0			Valor unit.	0	0
Servicio de Eval y/o seg							3.102.510
Gastos de Admón.							775.628
Valor total de Eval y/o seg							3.878.138
Valor según tabla tarifaria o tarifas fijas pequeñas o usuarios							0
Valor ajuste							0
<b>Valor a pagar</b>							<b>3.878.138</b>

(Fis. 328-330 del Tomo II del expediente).

- Se advierte mensaje interno – Sub. Administrativa y Financiera, fecha de envío 27/09/2016, fecha proyectada finalización 28/09/2016, asunto- Acto administrativo tarifa de seguimiento, dentro de la cual se consignó lo siguiente: *"Para lo pertinente de su oficina, Envió liquidación Tarifa de Seguimiento a la Resolución No. 1222 del 30 de octubre de 2006, por medio de la cual se acoge un Plan de Manejo Ambiental, para la operación y funcionamiento de la pista de fumigación "San Javier", localizada en la Hacienda San Javier, ubicada en la vereda Doima, en jurisdicción del Municipio de piedras, Departamento del Tolima.*

Sentencia de Segunda Instancia

*PERIODO A COBRAR 13/12/2014 AL 12/12/2015 Y 13/12/2015 al 12/12/16. Los costos de inversión y operación presentados en el folio (418) radicado No. 12592-10/08/2016 No. corresponde a la realidad de la actividad y hace falta información en los costos de inversión. Anexo 3 folios por medio de mensaje interno No. 1767 SEPTIEMBRE 27-2016". (Fl. 341 del Tomo II del expediente).*

- Igualmente se observa copia de la Resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2016, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, y *"Por la cual se cobra una tarifa del servicio de seguimiento ambiental, se hace requerimiento y establece otras disposiciones"*, siendo del caso destacar lo siguiente:

*"PRIMERO: Ordenar a SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., identificada con Nit. 890.700.446-4, representado legalmente por el señor ANDRES No. KLOTZ CEBERIO, o quien haga sus veces, que cancele a favor de la Corporación la suma de TRES MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL CIENTO VEINTIOCHO (\$ 3.691.128,00), debidamente actualizado con el IPC del año de la vigencia respectiva por el periodo comprendido entre el 13 de diciembre de 2014 al 12 de diciembre de 2015, por concepto de la tarifa de seguimiento al Plan de Manejo Ambiental para la pista de aterrizaje San Javier, la cual se encuentra localizada en el municipio de Piedras – Tolima, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.*

*"PRIMERO: Ordenar a SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., identificada con Nit. 890.700.446-4, representado legalmente por el señor ANDRES No. KLOTZ CEBERIO, o quien haga sus veces, que cancele a favor de la Corporación la suma de TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS (\$3.878.138,00), debidamente actualizado con el IPC del año de la vigencia respectiva por el periodo comprendido entre el 13 de diciembre de 2014 al 12 de diciembre de 2015, por concepto de la tarifa de seguimiento al Plan de Manejo Ambiental para la pista de aterrizaje San Javier, la cual se encuentra localizada en el municipio de Piedras – Tolima, de conformidad con la parte motiva de esta providencia." (Fls. 13-19 Tomo I y 342 - 348 del Tomo II del expediente).*

- Obra copia del recurso de reposición promovido por Sanidad Vegetal Cruz Verde S.A.S. contra la resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2016, y dentro del cual alegó que en dicho acto no se determinó claramente cuál había sido la base tarifaria tomada por la entidad para la liquidación correspondiente, incurriendo a su juicio en una violación de la normativa legal superior existente para ese tipo de cobros, para lo cual anexó tablas de costos de inversión y operación de los años 2014, 2015 y 2016. (Fls. 355 – 356 cara y vto. del Tomo II del expediente).
- Reposo copia del mensaje interno – oficina asesora jurídica 1,040 – 2,017 remitido el 14 de febrero de 2017, asunto – estudio de documentos, y mediante el cual se tiene que la asesora de dicha dependencia le señaló a la

Sentencia de Segunda Instancia

Subdirección Administrativa y Financiera lo siguiente: "Con el fin de que orden a quien corresponda, me permito enviar el expediente vol. 2/2 para que se revise la liquidación de la tarifa del servicio de seguimiento ambiental junto con el recurso y los costos de inversión y operación presentados de manera que se emita concepto técnico y financiero que argumente las razones de manera clara y detallada de tener o no en cuenta dichos costos, a fin de tomar la decisión frente al recurso de reposición". (Fl. 368 del Tomo II del expediente).

- Milita copia del mensaje interno – SUBD. Administrativa y Financiera, 435-2,017 del 13 de marzo de 2017, en virtud del cual se estableció que: "Atendiendo su mensaje interno No. 1040 del 14-02-2017, se procedió a revisar el expediente No. L13684 tomo 1 y 2, y la información allegada con el recurso de reposición mediante radicado No. 431 del 12-01-2017 a folio 451-452-453-454-455, costos de los años 2014, 2015, y 2016; y comparados con los costos presentados a folios 186 y 245 costos de inversión y de operaciones de la pista SAN JAVIER del municipio de PIEDRAS para el año 2009 y 2011, allegados con rad. No 12592 del 10-08/-2016, y los presentados con el recurso, estos no especifican los gastos por concepto de servicios y públicos, pagos de seguros de los activos movibles, y fijos gastos de administración, y operación, e igualmente los valores del canon de arrendamiento anual de la pista de SAN JAVIER de Piedras presentados por \$100.000 por año, son ostensiblemente y artificiosamente bajos junto con los valores del mantenimiento durante la vida útil y hasta el desmantelamientos del proyecto, obra o actividad; por lo que no es viable aceptar los costos de inversión y operación para los años liquidados 2015.2015, que reposan en los folios 433 y 434, pues estos no incluyen todos los costos que se generan en la ejecución de la actividad objeto de cobro y demás costos inherentes a la operación de una pista de fumigación, por tal razón la base gravable para liquidar estas tarifas es irreal y no está conforme se establece en el artículo 6 BASE GRAVABLE, de las (sic) resolución No. 2637 del 05-11-2014 y Res. No. 002 del 03-01-2017, por este motivo se liquidó la tarifa sin costos conforme a la tabla única artículo 2, es procedente reliquidar las tarifas de seguimiento que obra en los folios 433-434 del expediente IN. 41209 L13684." (Fl. 372 del Tomo II del expediente).
- Asimismo, reposa copia de la liquidación de tarifa de seguimiento – Permiso de Actualización Ambientales – Permiso de Vertimientos – localización Pista de Fumigación San Javier, fecha de liquidación 09/06/2017, del periodo comprendido entre el **21 de diciembre del año 2014 al 20 de diciembre del año 2015**, en consideración al recurso de reposición interpuesto, y de la cual se tiene lo siguiente:

Liquidación

Año:	2015	Fecha de liquidación:	09/06/2017
Fecha inicial:	13/12/2014	Fecha final:	12/12/2015
Costos Inver/Opera	169.836.507		

Costos profesionales

Perfil	Cant.	Porcentaje	Sueldo	Valor	A	Cant.	Visitas	Valor	Costos Honor y Viáticos
Profesional		Dedicación	Mensual	Prof/Mes	Zona		Tarifa	Total	

Sentencia de Segunda Instancia

Profesional	1	0.50	4.162.189	2.081.095	1	1	57.700	57.700	2.135.795
Técnico									
Abogado	1	0.10	4.162.189	416.219	0	0	57.700	0	416.219
Admitivo/Financiero	1	0.02	4.162.189	83.244	0	0	57.700	0	83.244
Total Perfil Profesional									2.635.258

Pasajes	Vehículos	1	Comisiones	1	Valor unit.	315.095	315.095
Análisis Laboratorio	Cantidad	0			Valor unit.	0	0
Servicio de Eval y/o seg							2.950.353
Gastos de Admón.							737.588
Valor total de Eval y/o seg							3.687.941
Valor según tabla tarifaria o tarifas fijas pequeñas o usuarios							1.073.540
Valor ajuste							0
<b>Valor a pagar</b>							<b>1.073.540</b>

(...)” (Fl. 376 del Tomo II del expediente).

- En igual sentido se observa copia de la liquidación de tarifa de seguimiento – Permiso de Actualización Ambientales – Permiso de Vertimientos – localización Pista de Fumigación San Javier, fecha de liquidación 09/06/2017, y correspondiente al periodo comprendido entre el **21 de diciembre del año 2015 al 20 de diciembre del año 2016**, en consideración al recurso de reposición promovido, y de la cual se tiene lo siguiente:

Liquidación

Año:	2016	Fecha de liquidación:	09/06/2017
Fecha inicial:	21/12/2015	Fecha final:	20/12/2016
Costos Inver/Opera	0		

Costos profesionales

Perfil	Cant	Porcentaje	Sueldo Mensual	Valor Prof/Mes	A Zona	Cant	Visitas Tarifa	Valor Total	Costos/Honor Vía
Profesional	1	0.50	4.443.969	2.221.985	1	1	57.249	57.249	2.279.234
Técnico									
Abogado	1	0.10	4.443.969	444.397	0	0	57.249	0	444.397
Admitivo/Financiero	1	0.02	4.443.969	88.879	0	0	57.249	0	88.879
Total Perfil Profesional									2.812.510

Pasajes	Vehículos	1	Comisiones	1	Valor unit.	290.0005	290.000
Análisis Laboratorio	Cantidad	0			Valor unit.	0	0
Servicio de Eval y/o seg							3.102.510
Gastos de Admón.							775.628
Valor total de Eval y/o seg							3.878.138
Valor según tabla tarifaria o tarifas fijas pequeñas o usuarios							0
Valor ajuste							0
<b>Valor a pagar</b>							<b>1.146.218</b>

(Fls. 377 del Tomo II del expediente).

- De igual forma, se tiene que mediante mensaje interno No. 1,116 – 2,017 del 09 de junio de 2017, la SUD. ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA, remitió a la

Sentencia de Segunda Instancia

Oficina de Asesoría Jurídica la Reliquidación de seguimiento a Plan de Manejo Ambiental, Pista San Javier, Hda. San Javier, Doima, Piedras Tolima. (Fls. 378 del Tomo II del expediente).

- Se advierte copia de la Resolución No. 2535 del 28 de julio de 2017, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, resolvió un recurso de reposición contra la Resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2016, y de dieron otras disposiciones, promovido por la SOCIEDAD SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., según la cual dispuso:

*“PRIMERO: REPONER la Resolución No. 4187 del 14 de diciembre de 2019 “Por medio de la cual se cobra tarifa por el servicio de seguimiento ambiental, se hace un requerimiento y se establece otras disposiciones”, en el sentido de modificar el artículo primero y segundo, el cual quedara de la siguiente manera:*

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar a SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., identificada con Nit. 890.700.446-4, representado legalmente por el señor Andrés Nonato Klotz Ceberio, cancelar a favor de esta Corporación por concepto de la tarifa de seguimiento del periodo comprendido entre el 21 de diciembre de 2014 al 20 de diciembre de 2015, conforme al ajuste del IPC de la vigencia, la suma de UN MILLON SETENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.073.540.00 = ) M/cte., de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental aprobado por esta entidad mediante Resolución No. del 30 de octubre de 2006 y la autorización de Cesión de derechos y obligaciones de la resolución Cortolima No. 3124 del 10 de diciembre de 2014; en consideración con la parte motiva de esta providencia.

**“ARTÍCULO SEGUNDO:** Ordenar a SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., identificada con Nit. 890.700.446-4, representado legalmente por el señor Andrés Nonato Klotz Ceberio, cancelar a favor de esta Corporación por concepto de la tarifa de seguimiento del periodo comprendido entre el 21 de diciembre de 2015 al 20 de diciembre de 2016, conforme al ajuste del IPC de la vigencia, la suma de UN MILLON CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$1.146.218.00=) M/cte., de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental aprobado por esta entidad mediante Resolución No. 122 del 30 de octubre de 2006 y la autorización de Cesión de derechos y obligaciones de la resolución Cortolima No. 3124 del 10 de diciembre de 2014; en consideración con la parte motiva de esta providencia. (Fls. 20-26 Tomo I y 379 - 385 del Tomo II del expediente).

## 6.2.2. Marco Normativo

### 6.2.2.1. De la regulación de las Tarifas de seguimiento ambiental

*Prima facie*, se ha de establecer que con la Ley 99 de 1993, el legislador creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como organizó el Sistema Nacional Ambiental –SINA; lo cual ha correspondido a los compromisos del Estado en respuesta a los deberes calificados de protección que tienen las autoridades; y en su artículo 31, otorgó la facultad para que las Corporaciones Autónomas

Sentencia de Segunda Instancia

Regionales, recauden las contribuciones, tasas, derechos, importes y multas por concepto, conforme a las tarifas que fije la ley por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales dentro de su jurisdicción, así:

*"13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, 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;"*

Posteriormente, se expidió Ley 344 de 1996, y en su artículo 28 reglamentó lo correspondiente al cobro de los servicios de evaluación de seguimiento de licencias ambientales y demás, canon normativo que fue modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 28. <Artículo modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos.*

*Los costos por concepto de cobro de los citados servicios que sean cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente entrarán a una subcuenta especial del Fonam y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios.*

*De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:*

- a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;*
- b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos;*
- c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.*

*Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a) se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán las categorías y tarifas de sueldos de contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b).*

*sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos*

Sentencia de Segunda Instancia

*tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio del Medio Ambiente por gastos de administración.*

*Las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental, según sea el caso, no podrán exceder los siguientes topes:*

*1. Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%).*

*2. Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%).*

*3. Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%).*

*Las autoridades ambientales prestarán los servicios ambientales de evaluación y seguimiento a que hace referencia el presente artículo a través de sus funcionarios o contratistas.*

*Los ingresos por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres no Cites, los establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites, los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad y los ingresos percibidos por concepto de ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental, Fonam."*

A su turno, y en consideración a que tal disposición determinó los topes sobre valores iguales o superiores a 2.115 SMMV, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), expidió la Resolución No. 1280 del 7 de julio de 2010 "Por la cual se establece la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2.115 smmv y se adopta la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema y método definido en el artículo 96 de la Ley 633 para la liquidación de la tarifa"; así:

Valor proyecto	Tarifa máxima
Menores a 25 SMMV	\$ 76.941.00
Igual o superior a 25 SMMV e inferior a 35 SMMV	\$ 107.841.00
Igual o superior a 35 SMMV e inferior a 50 SMMV	\$ 154.191.00
Igual o superior a 50 SMMV e inferior a 70 SMMV	\$ 215.991.00
Igual o superior a 70 SMMV e inferior a 100 SMMV	\$ 308.691.00

Sentencia de Segunda Instancia

Igual o superior a 100 SMMV e inferior a 200 SMMV	\$ 617.691.00
Igual o superior a 200 SMMV e inferior a 300 SMMV	\$ 926.691.00
Igual o superior a 300 SMMV e inferior a 400 SMMV	\$ 1.235.691.00
Igual o superior a 400 SMMV e inferior a 500 SMMV	\$ 1.544.691.00
Igual o superior a 500 SMMV e inferior a 700 SMMV	\$ 2.162.961.00
Igual o superior a 700 SMMV e inferior a 900 SMMV	\$ 2.780.691.00
Igual o superior a 900 SMMV e inferior a 1500 SMMV	\$ 4.634.691.00
Igual o superior a 1500 SMMV e inferior a 2115 SMMV	\$ 6.535.041.00

En el párrafo del artículo 1º, de tal disposición dicha cartera ministerial determinó que las tarifas máximas, deberán ser actualizadas anualmente por las autoridades ambientales, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), total nacional del año inmediatamente anterior, fijado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Luego, en su artículo 2º adoptó una tabla única para la aplicación de los criterios para la liquidación de la tarifa de seguimiento ambiental, dentro de la cual incluyó los siguientes ítems: costos de honorarios y viáticos, los gastos de viaje, costo de análisis de laboratorio y otros estudios, el cual arroja el costo total, último al que se le aplica un porcentaje correspondiente al 25% como costo de administración, esto, bajo los siguientes parámetros:

TABLA ÚNICA								
Honorarios y viáticos								
Profesionales	a) Honorarios	b) Visitas a la zona	c) Duración de cada visita	d) Duración del pronunciamiento	(e) Duración total (b x (c+d))	(f) Viáticos diarios	(g) Viáticos totales (b x c x f)	(h) Subtotales ((a x e) + g)
(A) Costo honorarios y viáticos ( $\Sigma$ h)								
(B) Gastos de viaje								
(C) Costo análisis de laboratorio y otros estudios								
Costo total (A+B+C)								
Costo de administración (25%)								
<b>VALOR TABLA ÚNICA</b>								

Finalmente, determinó que las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, debían ajustar sus sistemas de cobro por los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control, dentro de los 90 días después a la entrada en vigencia de tal disposición.

**6.2.2.2. De la tarifa de seguimiento ambiental a nivel departamental – territorial.**

En cumplimiento de lo dispuesto por la cartera ministerial, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, emitió la Resolución N° 2637 de 2014, por medio de la cual estableció el procedimiento para la realización del cobro tarifario de seguimiento ambiental, y en su artículo segundo (2º) fijó como elementos esenciales del cobro, los siguientes: sujeto pasivo, sujeto activo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.

Ahora, en cuanto a la base gravable para el cobro por servicios de evaluación y

Sentencia de Segunda Instancia

seguimiento ambiental, la Corporación en el artículo 6º *ibidem*, determinó que, este se dará a partir del valor del proyecto, obra o actividad, el cual deberá incluir costos de inversión y operación, especificando los costos que debe incluirse en cada componente o ítems. En tal sentido, señaló que el sujeto pasivo de la obligación debía suministrar información idónea que demuestre el valor del proyecto, obra o actividad que conforme dicha base – artículo 7º.

Igualmente, fijó los criterios para la liquidación de las tarifas por concepto de evaluación y seguimiento ambiental, especificándolos en: a) honorarios; b) Viáticos y gastos de viaje; c) análisis y estudios; d) gastos de administración; determinando una tabla única para su aplicación.

En el artículo 13º *ibidem*, estableció los siguientes tope máximo de la tarifa para proyectos cuyo valor sea inferior a 2115 SMLMV.

Valor proyecto	Tarifa máxima
Menores a 25 SMMV	\$ 83.344.40
Igual o superior a 25 SMMV e inferior a 35 SMMV	\$ 116.816.04
Igual o superior a 35 SMMV e inferior a 50 SMMV	\$ 167.023.51
Igual o superior a 50 SMMV e inferior a 70 SMMV	\$ 233.966.80
Igual o superior a 70 SMMV e inferior a 100 SMMV	\$ 334.381.73
Igual o superior a 100 SMMV e inferior a 200 SMMV	\$ 699.098.18
Igual o superior a 200 SMMV e inferior a 300 SMMV	\$ 1.003.814.63
Igual o superior a 300 SMMV e inferior a 400 SMMV	\$ 1.338.531.08
Igual o superior a 400 SMMV e inferior a 500 SMMV	\$ 1.673.247.53
Igual o superior a 500 SMMV e inferior a 700 SMMV	\$ 2.342.680.43
Igual o superior a 700 SMMV e inferior a 900 SMMV	\$ 3.012.113.33
Igual o superior a 900 SMMV e inferior a 1500 SMMV	\$ 5.020.412.03
Igual o superior a 1500 SMMV e inferior a 2115 SMMV	\$ 7.078.918.19

Luego, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, emitió la Resolución No. 0261 del 15 de febrero de 2015, por medio de la cual modificó las tarifas máximas para los años 2014 y 2015, y reiteró que la liquidación de las tarifas de evaluación y de seguimiento, se debe realizar acorde con lo dispuesto en el párrafo del artículo 1º de la Resolución 1280 de 2010 y el párrafo del artículo 13 de la Resolución 2637 de 2014, que disponen que deberá actualizarse la escala tarifaria conforme al IPC total nacional del año inmediatamente anterior fijado por el DANE<sup>8</sup>.

La anterior disposición, fue modificada por la Resolución No. 1595 del 30 junio de 2015, fijándose las tarifas para los años 2010 a 2015, así:

Valor proyecto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
25 SMMV	\$ 76.941	\$79.380	\$82.341	\$84.350	\$85.985.41	\$89.133.52

<sup>8</sup> “Párrafo. Las tarifas máximas establecidas en la escala tarifaria definida en el presente artículo, deberán ser actualizadas anualmente por las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas por la Ley 768 de 2002, de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), Total nacional del año inmediatamente anterior, fijado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)”.

Sentencia de Segunda Instancia

Superior a 25 SMMV e inferior a 35 SMMV	\$107.641	\$111.260	\$115.410	\$118.226	\$120.519.11	\$124.930.11
Superior a 35 SMMV e inferior a 50 SMMV	\$154.191	\$159.079	\$165.013	\$169.039	\$172.318.15	\$178.625.00
Superior a 50 SMMV e inferior a 70 SMMV	\$215.991	\$222.636	\$231.150	\$236.790	\$241.383.55	\$250.218.18
Superior a 70 SMMV e inferior a 100 SMMV	\$308.961	\$318.477	\$30.336	\$338.416	\$344.981.63	\$357.607.96
Superior a 100 SMMV e inferior a 200 SMMV	\$617.691	\$637.272	\$661.042	\$677.172	\$690.308.60	\$715.573.89
Superior a 200 SMMV e inferior a 300 SMMV	\$926.691	\$956.067	\$991.728	\$1.015.927	\$1.035.635.56	\$1.073.539.82
Superior a 300 SMMV e inferior a 400 SMMV	\$1.235.691	\$1.274.862	\$1.322.415	\$1.354.682	\$1.380.962.52	\$1.431.505.75
Superior a 400 SMMV e inferior a 500 SMMV	\$1.544.691	\$1.593.658	\$1.653.101	\$1.693.437	\$1.726.289.48	\$1.789.471.57
Superior a 500 SMMV e inferior a 700 SMMV	\$2.162.691	\$2.231.245	\$2.314.474	\$2.370.947	\$2.418.943.40	\$2.505.403.53
Superior a 700 SMMV e inferior a 900 SMMV	\$2.780.691	\$2.868.839	\$2.975.847	\$3.048.457	\$3.107.597.32	\$3.221.335.39
Superior a 900 SMMV e inferior a 1500 SMMV	\$4.634.691	\$4.781.511	\$4.959.965	\$5.080.988	\$5.179.559.09	\$5.369.130.95
Superior a 1500 SMMV e inferior a 2115 SMMV	\$6.535.041	\$6.742.202	\$6.993.686	\$7.164.332	\$7.303.319.90	\$7.570.621.41

Entonces, es así que, esta Corporación determina que los elementos a tener en cuenta para establecer la tarifa y su método de liquidación están plenamente regulados, y están a cargo de las autoridades ambientales regionales.

### 6.2.3. Caso concreto

De cara al asunto *sub examine*, se observa que la parte actora – SOCIEDAD SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., pretende que se declare la nulidad de la Resolución No. 4187 de 2016 por medio de la cual se dispuso un cobro por concepto de tarifa de servicio de seguimiento ambiental para el funcionamiento de la pista de aterrizaje San Javier, localizada en el municipio de Piedras – Tolima, durante los periodos comprendidos entre el 13 de diciembre de 2014 al 12 de diciembre de 2015, y del 13 de diciembre de 2015 al 13 de diciembre de 2016; así como de la Resolución No. 2535 del 28 de julio de 2017, mediante la cual se desató un recurso de reposición interpuesto contra la decisión inicial y modificó sus numerales primero y segundo, esto, en razón a que considera que fueron expedido con desconocimiento de las normas legales que regulan la materia.

El Juzgado de instancia profirió sentencia conforme a la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, y en consecuencia, declaró la nulidad de los actos administrativos acusados, por cuanto consideró que, si bien se ha de incluir los costos de inversión dentro de la base gravable, la liquidación de la tarifa de seguimiento ambiental no se había liquidado conforme a los costos de operación reportados por SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., para los años 2015 y 2016 (\$3.255.867 y \$3.451.219), respectivamente, y la suma del valor de costos de inversión inicialmente liquidados para el año 2011. Aunado a ello señaló que, las tarifas máximas establecidas deben ser actualizadas anualmente por la Corporación

Sentencia de Segunda Instancia

Autónoma Regional, de conformidad con el IPC total nacional del año inmediatamente anterior.

En contraste con lo abordado por la juez de instancia, el vocero judicial de la entidad accionada señaló que, aunque la operadora judicial luego de efectuar un análisis del marco normativo determinó que, los costos de inversión se han de incluir dentro de la liquidación de la tarifa de seguimiento ambiental, no es admisible que se tome los costos de operación reportados por la Sociedad accionante para los años 2015 y 2016, pues, el artículo 6º de la Resolución No. 2637 de 2014 de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, determina la base gravable a partir del valor del proyecto, obra o actividad donde se deben incluir los costos de inversión y operación. Aunado a que, los reportados por inversión y operación resultan irrisorios para la actividad desarrollada por SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., pues, los primeros fueron relacionados en cero (o) costo, y lo segundo no incluía los rubros inherentes a la actividad o condiciones del titular del servicio, contexto que va en contravía con las disposiciones legales.

Asimismo, destacó la facultad otorgada a la Corporación de verificar la información suministrada por la usuaria, y que le permite bajo el principio de la sana crítica y el debido análisis de las pruebas aportadas llegar a determinar que, los costos reportados son valores inferiores en comparación con los suministrados al inicio del proyecto y licenciamiento del Plan de Manejo Ambiental; y la obligación que le asiste al beneficiario del servicio de aportar todos los costos de inversión y operación actualizados en el primer trimestre, con su debida sustentación, contexto que lleva a determinar que los actos administrativos, contrario a lo indicado por el *a quo*, se encuentran ajustados a derecho.

Examinados los argumentos del recurso de alzada, en contraste con las consideraciones abordadas por el *a quo*, esta Sala considera que se hace necesario establecer que conforme a lo señalado en parte precedente, el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, modificatorio del artículo 28 de la Ley 344 de 1996, determinó que las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y de seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, y demás que estén establecidos en la ley y los reglamentos, y que para tal efecto dichas autoridades ambientales aplicarán el sistema descrito en dicha norma.

Que el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), en virtud de la Resolución 1280 de 2010, consagró la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, concesiones y demás instrumentos de manejo y control ambiental, e indicó que estas deberían ser actualizadas anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor –IPC-; así mismo adoptó la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema y método determinado en la Ley 633 de 2000, indicando que la tarifa corresponde a la sumatoria de costo honorarios y viáticos, gastos de viaje y costo análisis de laboratorio y otros estudios.

Sentencia de Segunda Instancia

Por su parte, y en cumplimiento de lo dispuesto por la cartera ministerial en la disposición anterior, la Corporación Autónoma Regional del Tolima expidió la Resolución No. 2637 de 2014<sup>9</sup>, conforme a la cual adoptó los parámetros y el procedimiento para el cobro de tarifas por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento ambiental; y en su artículo 6º consagró lo relativo a la base gravable para el cobro del servicio de evaluación y seguimiento ambiental, indicando que el mismo se determinará a partir del valor del proyecto, obra o actividad en donde se deberán incluir los costos de inversión y operación.

Dentro de los costos de inversión se tiene que están integrados por: **i)** valor del predio objeto del proyecto, de acuerdo con el avalúo comercial; **ii)** de obras civiles, incluyendo diseño y construcción; **iii)** los de adquisición y alquiler de maquinaria y equipo utilizados en las obras civiles; **vi)** los de montaje de equipos; **v)** los de estudios de consultoría e interventoría del proyecto o de la construcción de las obras civiles y del montaje de los equipos; **vi)** los de ejecución de plan o medidas de Manejo Ambiental; **vii)** los de construcción de servidumbres; **viii)** los de otros bienes e inversiones relacionados con la actividad objeto de evaluación y/o seguimiento ambiental y; **ix)** los de análisis y/o estudios de laboratorio de calidad ambiental.

En lo que respecta, a los costos de operación esta instancia judicial advierte que estos comprenden los costos anuales requeridos para la administración, operación y mantenimiento durante la vigencia del instrumento de control y manejo ambiental, e incluye los siguientes factores: **i)** valores de materia prima; **ii)** mano de obra utilizada para la Administración, operación y mantenimiento de la actividad objeto de cobro; **iii)** arrendamiento, servicios públicos, seguros y otros gastos generados en la ejecución de la actividad objeto de cobro; **iv)** mantenimiento, reparación y/o reposición de equipos, instrumentos y/o elementos requeridos y; **v)** desmantelamiento de los mismos.

Ahora, es del caso precisar que dicha disposición en su párrafo primero determinó que el proyecto, obra o actividad es: *“el conjunto de actividades coordinadas e interrelacionadas realizadas por los usuarios para la explotación, aprovechamiento y/o uso de los recursos naturales definiendo la forma como ha de ejecutarse y cuánto será su costo.”*.

Luego en el párrafo quinto *ibidem*, la Corporación se reservó la facultad de verificar la información que se le suministre así: *“CORTOLIMA se reserva la facultad de verificar la veracidad de la información suministrada y de ajustar los valores a los estados financieros declarados en los registros contables de la empresa o del solicitante, los cuales deben presentarse certificados por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en cumplimiento del artículo 37 de la ley 222 de 1995”*.

Ya, en cuanto al procedimiento para determinar el valor del proyecto, obra o actividad la mentada resolución en su clausulado 7º determinó que: *“El sujeto pasivo de la obligación deberá suministrar la información idónea que demuestre el valor del*

---

<sup>9</sup> Folios 165- 173 cdo principal

Sentencia de Segunda Instancia

*proyecto, obra o actividad que conforma su base gravable, para lo cual diligenciará un formulario que implementará la Corporación para tal efecto y anexará los documentos que soporten los mismos";* es decir, que el beneficiario de la licencia y/o permiso ambiental tiene el deber de ajustar los estados financieros declarados y remitir a la corporación la información fidedigna y soportada.

Entonces, a partir de lo anterior para esta instancia judicial resulta claro que, la base gravable es aquella que corresponde al valor del proyecto, obra o actividad en la que se deben incluir los costos de **inversión** y **operación**, y que para tal efecto, el sujeto de la obligación debe suministrar información idónea que demuestre el valor del proyecto, obra o actividad que conforma su base gravable, esto, sin perjuicio de la facultad prevista en el parágrafo 5º del artículo 6º que relaciona la potestad de verificar la veracidad de la información suministrada y de ajustar los valores a los estados financieros declarados en los registros contables de la empresa usuaria, y que no fue abordada en el análisis efectuado por el *a quo*.

Ahora, de la lectura de los actos administrativos acusados se encuentra probado que, a través de la Resolución No. 4187 de 2016 la Corporación Autónoma Regional de Tolima, dispuso un cobro por concepto de tarifa de servicio de seguimiento ambiental para el funcionamiento de la pista de aterrizaje San Javier, ubicada en el municipio de Piedras – Tolima, durante los periodos comprendidos entre el 13 de diciembre de 2014 al 12 de diciembre de 2015, y del 13 de diciembre de 2015 al 13 de diciembre de 2016; en sumas de \$3.691.128 y \$3.878.138, respectivamente; a la SOCIEDAD SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., entidad cesionaria de la totalidad de los derechos y obligaciones contraídos según el Plan de Manejo Ambiental acogido en la Resolución No. 1222 del 30 de octubre de 2006.

Está demostrado igualmente que, contra dicho acto administrativo se interpuso recurso de reposición, el cual fue desatado a través de la Resolución No. 2535 del 28 de julio de 2017, en la que se dispuso la modificación de los artículos primero y segundo, pero en el monto y/o suma a cancelar, y determinadas en \$1.073.540 para el periodo comprendido entre el 21 de diciembre de 2014 al 20 de diciembre de 2015, y de \$1.146.218 para el 21 de diciembre de 2015 al 20 de diciembre de 2016; esto, por cuanto la entidad consideró que si bien la usuaria había suministrado costos de inversión y operación, los mismos no se ajustaban a las condiciones del titular del permiso, plan de manejo o autorización ambiental, pues no era válido que se reportaran costos de inversión en cero (o), y que dentro de los de operación no se incluyeran la totalidad de los rubros inherentes a la actividad o condiciones de la titular del servicio, situación que de cara a la facultad discrecional otorgada en la Resolución No. 2637 de 2014, los habilitaba para que procedieran con la verificación de la información, y ajuste de los valores a los estados financieros previamente declarados, partiendo de estudio integral de los costos, pruebas y actividades desarrolladas, últimas que dan lugar al cobro de la tarifa de Plan de Manejo Ambiental.

Sobre el valor de la tarifa para el seguimiento ambiental de la pista San Javier del municipio de Piedras – Tolima, se advierte que la usuaria - SOCIEDAD SANIDAD

Sentencia de Segunda Instancia

VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S, reportó lo siguiente como costos de inversión y operación para el año 2015 y 2016<sup>10</sup>:

PISTA SAN JAVIER

COSTOS DE INVERSIÓN AÑO 2015

COCEPTO	COSTO (\$)
Estudios de factibilidad	0,00
Estudios de factibilidad de diseño	0,00
Valor del terreno (adquisición de alquiler o predio) y de servidumbre	0,00
Reasentamiento o reubicación de los habitantes de la zona	0,00
Construcción de obras civiles, principales y accesorias	0,00
Adquisición de equipos principales y auxiliares	0,00
Montaje de equipos	0,00
Interventoría de la construcción de obras civiles y del montaje de equipos	0,00
Elaboración y ejecución del plan de manejo ambiental	0,00
Todos los demás costos de inversión que hagan posible la obtención de beneficios económicos para el propietario	0,00
<b>SUBTOTAL DE COSTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>0,00</b>

COSTOS DE OPERACIÓN	COSTO (\$)
Administración	0,00
Operación	0,00
Valor de materia prima para la producción del proyecto	0,00
Mano de obra calificada y no calificada utilizada para la administración, operación y mantenimiento del proyecto, obra o actividad	2.898.376,00
Pago de arrendamiento	100.000,00
Pago de servicios públicos	0,00
Seguros y otros servicios adquiridos	182.091,00
Costos requeridos para el desmantelamiento del proyecto, obra o actividad	V
Todos los demás costos y gastos de operación que permitan la obtención de beneficios económicos para el propietario	0,00
Mantenimientos: durante la vida útil hasta el desmantelamiento del proyecto, obra o actividad	75.400
<b>SUBTOTAL COSTOS DE OPERACIÓN</b>	<b>3.255.867,00</b>
<b>TOTAL COSTOS DEL PROYECTO</b>	<b>3.255.867, 00</b>

COSTOS DE INVERSIÓN AÑO 2016

COCEPTO	COSTO (\$)
Estudios de factibilidad	0,00
Estudios de factibilidad de diseño	0,00
Valor del terreno (adquisición de alquiler o predio) y de servidumbre	0,00
Reasentamiento o reubicación de los habitantes de la zona	0,00
Construcción de obras civiles, principales y accesorias	0,00
Adquisición de equipos principales y auxiliares	0,00
Montaje de equipos	0,00
Interventoría de la construcción de obras civiles y del montaje de equipos	0,00
Elaboración y ejecución del plan de manejo ambiental	0,00

<sup>10</sup> Ver folios 322 y 324 cara y Vto. y 358 – 359 Tomo II del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

Todos los demás costos de inversión que hagan posible la obtención de beneficios económicos para el propietario	0,00
<b>SUBTOTAL DE COSTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>0,00</b>

<b>COSTOS DE OPERACIÓN</b>	<b>COSTO (\$)</b>
Administración	0,00
Operación	0,00
Valor de materia prima para la producción del proyecto	0,00
Mano de obra calificada y no calificada utilizada para la administración, operación y mantenimiento del proyecto, obra o actividad	3.100.034,00
Pago de arrendamiento	100.000,00
Pago de servicios públicos	0,00
Seguros y otros servicios adquiridos	193.016,00
Costos requeridos para el desmantelamiento del proyecto, obra o actividad	0,00
Todos los demás costos y gastos de operación que permitan la obtención de beneficios económicos para el propietario	0,00
Mantenimientos: durante la vida útil hasta el desmantelamiento del proyecto, obra o actividad	75.400
<b>SUBTOTAL COSTOS DE OPERACIÓN</b>	<b>3.472.974,00</b>
<b>TOTAL COSTOS DEL PROYECTO</b>	<b>3.472.974,00</b>

De lo anterior, se observa que, pese a que las disposiciones normativas que gobiernan las tarifas de seguimiento ambiental instituyen los costos de inversión como una constante en los reportes que anualmente se deben presentar ante la autoridad ambiental competente para el recaudo de tasas, derechos, contribuciones, etc., por concepto de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, la usuaria accionante exclusivamente reportó ciertos costos de operación.

Sobre el particular se ha establecido que en nada influye que, una hubiere sido la sociedad que operaba la pista San Javier inicialmente, y otra la que opera actualmente y para la fecha del cobro, esto es, SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S A.S. por cuanto la norma no discrimina la base gravable en razón de los operadores sino, en razón al proyecto, obra o actividad, máxime y cuando según las pruebas relacionadas en el acápite precedente, se tiene que la anterior operadora de la pista cedió todos sus derechos y obligaciones derivados de la Resolución No. 1222 del 30 de octubre de 2006, a favor de la demandante.

De otro lado, se encuentra que la administración efectuó las siguientes liquidaciones finales para los años 2015 y 2016<sup>11</sup>:

Periodo comprendido entre el **21 de diciembre del año 2014 al 20 de diciembre del año 2015**.

Liquidación

Año:	2015	Fecha de liquidación:	09/06/2017
Fecha inicial:	13/12/2014	Fecha final:	12/12/2015
Costos Inver/Opera	169.836.507		

<sup>11</sup> Fls. 376 y 377 del Tomo II del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

Costos profesionales

Perfil	Cant.	Porcentaje	Sueldo	Valor	A	Cant.	Visitas	Valor	Costos
		Dedicación	Mensual	Prof/Mes	Zona		Tarifa	Total	Honor y Viáticos
Profesional	1	0.50	4.162.189	2.081.095	1	1	57.700	57.700	2.135.795
Técnico									
Abogado	1	0.10	4.162.189	416.219	0	0	57.700	0	416.219
Admitivo/Financiero	1	0.02	4.162.189	83.244	0	0	57.700	0	83.244
Total Perfil									2.635.258
Profesional									

Pasajes	Vehiculos	1	Comisiones	1	Valor unit.	315.095	315.095
Análisis Laboratorio	Cantidad	0			Valor unit.	0	0
Servicio de Eval y/o seg							2.950.353
Gastos de Admón.							737.588
Valor total de Eval y/o seg							3.687.941
Valor según tabla tarifaria o tarifas fijas pequeñas o usuarios							1.073.540
Valor ajuste							0
<b>Valor a pagar</b>							<b>1.073.540</b>

Periodo comprendido entre el **21 de diciembre del año 2015 al 20 de diciembre del año 2016.**

Liquidación

Año:	2016	Fecha de liquidación:	09/06/2017
Fecha inicial:	21/12/2015	Fecha final:	20/12/2016
Costos Inver/Opera	0		

Costos profesionales

Perfil	Cant	Porcentaje	Sueldo	Valor	A	Cant	Visitas	Valor	Costos/Honor Vía
		Dedicación	Mensual	Prof/Mes	Zona		Tarifa	Total	
Profesional	1	0.50	4.443.969	2.221.985	1	1	57.249	57.249	2.279.234
Técnico									
Abogado	1	0.10	4.443.969	444.397	0	0	57.249	0	444.397
Admitivo/Financiero	1	0.02	4.443.969	88.879	0	0	57.249	0	88.879
Total Perfil									2.812.510
Profesional									

Pasajes	Vehiculos	1	Comisiones	1	Valor unit.	290.0005	290.000
Análisis Laboratorio	Cantidad	0			Valor unit.	0	0
Servicio de Eval y/o seg							3.102.510
Gastos de Admón.							775.628
Valor total de Eval y/o seg							3.878.138
Valor según tabla tarifaria o tarifas fijas pequeñas o usuarios							0
Valor ajuste							0
<b>Valor a pagar</b>							<b>1.146.218</b>

Asimismo, se observa que la SUBD. Administrativa y Financiera de la corporación accionada en el marco del resolver el recurso de reposición promovido por la actora señaló lo siguiente: "Atendiendo su mensaje interno No. 1040 del 14-02-2017, se procedió a revisar el expediente NO. L13684 tomo 1 y 2, y la información allegada con el recurso de reposición mediante radicado No. 431 del 12-01-2017 a folio 451-452-453-454-455, costos de los años 2014, 2015, y 2016; y comparados con los costos presentados a folios 186 y 245 costos de inversión y de operaciones de la pista SAN JAVIER del municipio de PIEDRAS para el año 2009 y 2011, allegados con rad. No 12592 del 10-08-2016, y los presentados con el recurso, estos no especifican los gastos por concepto de servicios y públicos, pagos de seguros de los activos movibles, y fijos gastos de administración, y operación, e igualmente los valores del canon de arrendamiento anual de la pista de SAN JAVIER de

Sentencia de Segunda Instancia

*Piedras presentados por \$100.000 por año, son ostensiblemente y artificiosamente bajos junto con los valores del mantenimiento durante la vida útil y hasta el desmantelamientos del proyecto, obra o actividad; por lo que no es viable aceptar los costos de inversión y operación para los años liquidados 2015.2015, que reposan en los folios 433 y 434, pues estos no incluyen todos los costos que se generan en la ejecución de la actividad objeto de cobro y demás costos inherentes a la operación de una pista de fumigación, por tal razón la base gravable para liquidar estas tarifas es irreal y no está conforme se establece en el artículo 6 BASE GRAVABLE, de las (sic) resolución No. 2637 del 05-11-2014 y Res. No. 002 del 03-01-2017, por este motivo se liquidó la tarifa sin costos conforme a la tabla única artículo 2, es procedente reliquidar las tarifas de seguimiento que obra en los folios 433-434 del expediente IN. 41209 L13684.” (Fl. 372 del Tomo II del expediente).*

En este punto es preciso destacar que, el hecho de que las entidades no cumplan con la obligación o no actualice los costos de inversión y operación, no los alleguen oportunamente en el primer trimestre del año respectivo a la entidad o se evidencie inconsistencia en los mismos, las disposiciones precitadas son claras en determinar que CORTOLIMA ajustará los valores de los estados financieros declarados en los registros contables reportados por la empresa o solicitante.

De cara a lo anterior, encuentra esta instancia judicial que revisado el expediente administrativo no se evidencia que la usuaria accionante haya soportado los costos de operación suministrados ante la Corporación para la liquidación de la tarifa de seguimiento ambiental, toda vez que, como sujeto pasivo de la obligación únicamente se limitó a emitir la información en el formulario implementado por la administración sin documentos que respaldaran la misma; es decir, que la parte actora no sólo omitió la inclusión de los costos de inversión reportados en cero (0), sino que no demostró que efectivamente los costos de operación en realidad correspondieron a \$3.255.867 para el año 2015, y 3.472.974 para el 2016, como lo afirmaron en el recurso de reposición promovido ante la demanda, por ende y contrario a lo abordado por el *a quo*, de entrada, no hay forma de establecer que en efecto estas sumas y/o valores eran los que debían ser tenidos en cuenta por CORTOLIMA para realizar la liquidación respectiva, y no proceder con el análisis de caso en atención a la facultad de verificar la información suministrada que se reservó.

Entonces, y si bien la demandante junto con el recurso de reposición promovido aportó los respectivos formularios de los costos de inversión y operación que a su juicio consideró \$3.255.867 para el año 2015, y 3.472.974 para el 2016, no se debe olvidar que por mandato legal y reglamentario la entidad demandada posee la facultad de corroborar la veracidad de la información suministrada y ajustar los valores a los estados financieros declarados, lo que quiere decir que al encontrar demostrados mayores valores por costos le era posible a la entidad no aceptar los allegados, es decir, tenían la facultad de desechar aquellos que generaron dudas, correspondiéndole de sumo a la entidad demandante desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados, actuación que no se evidencia en el *sub lite* por cuanto y como se estableció en reglones anteriores le correspondía

Sentencia de Segunda Instancia

demostrar que la información allí contenida se ajustaba a la realidad del proyecto y que la base gravable adoptada por la administración era exagerada e irreal, con los debidos soportes, bien fuera con libros contables, estados financieros, documentos, etc.

Ahora, y como quiera que dentro del *sub examine* se desconocen los soportes tendientes a sustentar la información suministrada por la usuaria accionante, es del caso precisar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso, se tiene que le corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, luego, le corresponde probar los hechos a quien los afirma o niega, es decir, la actora debe probar los fundamentos fácticos cimiento de sus pretensiones y el demandado debe probar los hechos que sirven de fundamento a sus excepciones, salvo que se trate de un hecho exento de prueba, tales como, los hechos notorios, los presumidos o las negaciones indefinidas, casos en los cuales le corresponderá a la contraparte aportar las pruebas que acrediten el hecho contrario concreto.

Por lo puntualizado, se tiene que, como no se encuentran demostrados cuales fueron los costos reales y razonables de la actividad, es decir, la base gravable de la tarifa de seguimiento ambiental, contrario a lo considerado por el *a quo*, se concluye que, no se logró demostrar que los actos enjuiciados estuvieran en contravía de las normas en que debían fundarse, razón suficiente para revocar la decisión de instancia y denegar las pretensiones de la demanda respecto a la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos. 4187 del 14 de diciembre de 2016 y 2535 del 28 de julio de 2017, en relación al cobro de la tarifa de seguimiento ambiental para la pinta San Javier del municipio de Piedras – Tolima.

### **7. Condena en costas**

En primer lugar, vale precisar que las costas procesales constituyen una carga económica que comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es al juez a quien corresponde fijarlos de acuerdo a las tablas que para el efecto expide el Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. señala:

*“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

Sentencia de Segunda Instancia

La lectura del texto normativo permite establecer que el legislador eliminó la condición subjetiva de malicia o temeridad que debía observar el juez administrativo en la parte vencida para imponer la condena en costas con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), ubicándose ahora en el plano puramente objetivo, en donde se deberá condenar en costas al vencido en el proceso, independientemente de las causas del vencimiento, es decir, sin entrar a examinar la conducta de las parte que promovió o se opuso a la demanda, incidente etc.; criterio adoptado por la Sección Segunda, Subsección A, del Honorable Consejo de Estado en sentencia del 7 de abril de 2016, M.P. William Hernández Gómez, entre otras, el cual, a su vez tiene fundamento en la sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo del artículo 365 del C.G.P.

A *contrario sensu*, no se acoge la interpretación establecida por las otras Secciones del Consejo de Estado, toda vez que estas hacen referencia a una valoración o ponderación subjetiva de la parte que resulte vencida en el proceso, verbigracia, temeridad, mala fe, y calidad de las partes (trabajador entendido como el extremo débil del litigio), aspectos que no condicionan la imposición de condena en costas reglada el artículo 365 del Código general del Proceso y 188 del C.P.A.C.A; si no que correspondían a conductas propias que debían ser apreciadas en vigencia del derogado decreto 01 de 1984 como presupuestos para emitir la condena en costas.

Ahora bien, como quiera que se ha resuelto favorablemente la alzada interpuesta por la parte demandada (Art. 365-1 C.G.P.), se impone revocar la sentencia objeto de la apelación (Art. 365-4<sup>12</sup> *ibídem*), y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público (Art. 188 C.P.A.C.A.), es menester de la Sala realizar la correspondiente condena en costas en ambas instancias, a favor de las parte demandada – CORTOLIMA y a cargo de la SOCIEDAD SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., para lo cual se fija el equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por la Secretaría del Juzgado de origen se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

## 8. Síntesis

Así las cosas, al no haber sido desvirtuada por la parte demandante la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo acusado contenido en las Resoluciones Nos. Nos. 4187 del 14 de diciembre de 2016 y 2535 del 28 de julio de 2017, a través de las cuales la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" cobró una tarifa del servicio de seguimiento ambiental por los periodos 2015 y 2016, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, conforme a los planteamientos expuestos en parte precedente, y en consecuencia, se profiere la siguiente,

---

<sup>12</sup> "4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias."

Sentencia de Segunda Instancia

## DECISIÓN

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

## FALLA

**PRIMERO:** **REVOCASE** la sentencia apelada proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; conforme a los razonamientos expuestos en parte motiva de esta sentencia, y en su lugar; se dispone:

**SEGUNDO:** **NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda en consonancia con los planteamientos esbozados en parte considerativa de este fallo.

**TERCERO:** **CONDENASE** en costas en ambas instancias a la parte demandante – SOCIEDAD SANIDAD VEGETAL CRUZ VERDE S.A.S., conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., para lo cual se fija el equivalente a un (1) salario mensual legal vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por la Secretaría del juzgado de origen se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

**CUARTO:** Una vez en firme ésta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JOSE ANDRES ROJAS VILLA**  
Magistrado



**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Magistrado

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Magistrado

**Firmado Por:**

**Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez**

**Magistrado**

**Oral 4**

**Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **98034b160f88a64184dbe864e86b541269b363bdea12a419a37ca40925d13956**

Documento generado en 05/11/2021 11:18:35 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>