



---

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

Ibagué, nueve (09) de julio de dos mil veintidós (2022)

Radicación: Nro. 73001-23-33-000-**2022-00022-00**  
Medio de control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Demandante: ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL DISTRITO DE  
ADECUACIÓN DE TIERRAS DE MEDIANA ESCALA RÍO  
PRADO – ASOPRADO  
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA –  
CORTOLIMA y CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P

**Expediente SAMAI**

Una vez cumplido el término del traslado de que trata el artículo 233 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a decidir lo relacionado con la petición de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la factura de cobro No. 243786, referencia No. 1000243786 de 2021 por concepto de recaudo ambiental de la tasa de uso de agua, por valor de \$2.523.570.934, y la solicitud de medidas cautelares consistente en ordenar a CORTOLIMA se abstenga de continuar generando cobro alguno por concepto de tasa de uso de agua y que los que fueron generados sean suspendidos y no se dé inicio a ningún proceso coactivo en contra de la parte actora.

***LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL***

La parte actora solicita la suspensión provisional del cobro de la factura de tasa de uso de agua y otras medidas cautelares; el libelista fundamentó su solicitud invocando la sentencia SU-691 de 2017 de la Corte Constitucional y el contenido de los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, además de jurisprudencia del Consejo de Estado, providencia del 27 de enero de 2016 proferida dentro del expediente, 11001-03-27-000-2013-00009-00 respecto de la suspensión provisional y los requisitos para su decreto con el fin de evitar un “perjuicio irremediable e irreparable” para los actores.

En el caso concreto, señaló que el cobro por el uso de aguas que está realizando CORTOLIMA a ASOPRADO no se encuentra legalmente soportado y que de mantenerse la vigencia de dichos cobros se puede llegar a generar un proceso coactivo con medidas cautelares que afectaría a 374 usuarios, además de afectar a los trabajadores que con ellos laboran, la comunidad, los beneficiarios de los productos agrícolas que estos producen, por lo que, en el evento de que se embarguen las cuentas del actor indudablemente se generará una quiebra o liquidación de muchos de estos empresarios.

Por ello, señaló que no solo era necesario suspender el cobro de la factura No. 243786, referencia No. 1000243786 de 2021, por concepto de recaudo ambiental de la tasa de uso de agua, por valor de \$2.523.570.934, sino también que se abstenga de expedir nuevas facturas y las que ya se hayan expedido no se realice cobro coactivo alguno

hasta que esta jurisdicción defina la legitimación o no por parte de CORTOLIMA para su cobro y si también debe pagar las mismas o es CELSIA COLOMBIA S.A., quien debe asumir estos costos; precisó que, *“no puede haber un doble pago por concesión cuando el único uso de la turbina No. 4 de la Central Hidroeléctrica del Río Prado, correspondientes a los 12 M3/s es para ASOPRADO, pues no tiene un uso diferente, no tiene un doble uso y si así lo fuera, eventualmente debería existir una doble concesión pero en este caso es un solo uso con destinación única al Distrito de Riego de ASOPRADO, por lo tanto, no puede haber una doble concesión y ya la concesión la debe asumir EPSA E.S.P.-hoy CELSIA COLOMBIA S.A.”*

A su vez, resaltó el impacto que a su juicio se generaría con la no suspensión del cobro de la factura objeto de la litis. Precisó que, según FEDERRIEGO, ASOPRADO cuenta con 437 predios beneficiados del riego de agua por sistemas de gravedad o bombeo, que equivale a 2.634 hectáreas, las cuales son sembradas en un 87, 09% en cultivo de arroz y el resto en maíz, pastos y frutales; siendo necesario para la germinación del arroz, que éste sumergido en agua por lo menos unos 90 días, siendo de vital importancia el suministro del recurso hídrico de manera constante e ininterrumpida para los 374 usuarios de la asociación, además de ser fundamental para la efectividad de fertilizantes y herbicidas, el control de plagas, malezas, la floración y el control de enfermedades.

En síntesis, luego de exponer la importancia del recurso hídrico para los usuarios asociados a la parte demandante, reiteró que si se continúa con el cobro de la factura objeto de la litis y con ello un eventual cobro coactivo que daría lugar al embargo de cuenta de los usuarios con el fin de garantizar el presunto pago de la deuda, consecuentemente se causaría la quiebra de ASOPRADO y su posterior liquidación, afectándose a los 374 usuarios, al cerrarse las compuertas de paso de los 12mts<sup>3</sup> de la turbina No. 4, la afectación de jornaleros y en la producción del arroz en el Departamento del Tolima con un impacto económico grave a nivel nacional. Lo anterior, a su juicio constituiría un perjuicio irremediable al causarse un desfase en la producción nacional del producto interno bruto.

Reiteró que era necesario el decreto de la cautela, pues al hacerlo se evitaría la consolidación de un año irreversible, pues, aunque se tuviera un fallo favorable, al haberse materializado el cobro por parte de CORTOLIMA, la sentencia carecería de toda eficacia en procura de garantizar los derechos de los asociados, de sus núcleos familiares, jornaleros, comunidad tolimense y de todo el sector agrícola nacional.

A su vez, informó que era necesario el decreto de la suspensión provisional de los actos acusados, en razón a que CORTOLIMA ya ha iniciado 4 procesos coactivos en contra de su mandante por los mismos hechos, y que de continuar cobrándose ese uso de agua y en el eventual caso de que haya una sentencia favorable la misma carecería de eficacia, pues el daño ya estaría consolidado, lo cual, hace necesario el decreto de la cautela; que CORTOLIMA ya le ha anunciado el inicio de procesos coactivos, los cuales tiene un trámite más expedito que un proceso contencioso administrativo, por lo que, a su juicio el fallo sería ineficaz.

En su solicitud el apoderado actor se pregunta: *“QUÉ EFECTIVIDAD TENDRÍA UNA POSIBLE SENTENCIA A FAVOR DEL DEMANDANTE SI DURANTE EL CURSO DEL PROCESO CORTOLIMA CONTINÚA CON EL COBRO DE TASA DE AGUA Y LO MÁS GRAVE, INICIE Y CONTINÚE CON PROCESOS COACTIVOS, GENERE EMBARGOS DE CUENTAS, SI LLEVARÍAN A LA LIQUIDACIÓN DE LA ASOCIACIÓN Y A LA QUIEBRA DE TODOS LOS USUARIOS AFECTANDO NO SOLAMENTE A LOS MISMOS SINO TAMBIÉN A LOS TRABAJADORES QUE ESTÁN*

*VINCULADOS DIRECTA E INDIRECTAMENTE, AL IGUAL QUE LA COMUNIDAD QUE SE BENEFICIA DE ESOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS”, respondiéndose: “... Y la respuesta no podría ser otra que no habría ninguna efectividad de la sentencia, por lo tanto, lo procedente es suspender todo cobro hasta que la jurisdicción contenciosa decida la legitimidad del mismo”*

Señaló que se encontraba plenamente acreditado que existe un contrato entre dos entidades públicas del orden nacional, las cuales son competentes funcionalmente para suscribirlo; que el negocio jurídico se encuentra vigente por no haber sido resuelto de mutuo acuerdo ni existir decisión judicial en contrario, lo cual, a su juicio, consolida un derecho adquirido a favor de ASOPRADO, el cual no puede ser desconocido ni siquiera por legislaciones posteriores de tipo ambiental.

Corolario de todo lo anterior, reiteró la solicitud de suspensión de los actos administrativos acusados y que CORTOLIMA se abstenga de continuar generando cobro por concepto de tasa de agua y que los que fueron generados sean suspendidos y no se dé inicio a ningún proceso coactivo.

### **DE LA OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR**

De conformidad con el artículo 233 del CPACA, se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional a las partes demandadas.

A través de apoderada judicial la entidad demandada CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P, se opuso al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional deprecada y las demás solicitudes.

Precisó la mandataria judicial que su mandante ha cumplido con todas las obligaciones a su cargo, pues la Central Hidroeléctrica Prado le fue otorgada únicamente la concesión de aguas para la generación de energía eléctrica, con lo cual, era forzoso concluir que es sujeto pasivo de la transferencia de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, y por ello ha cumplido y cumple con la referida obligación tributaria.

Que la asociación demandante ASOPRADO está dedicada a administrar el distrito de adecuación de tierras de mediana escala río Prado, lo cual implica que indudablemente hace uso del recurso hídrico con fines agropecuarios, objeto para el cual, tal como se afirma en la demanda, no le ha sido otorgada la concesión respectiva; circunstancia que a su interpretación no la exceptúa del pago de la tasa establecida en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y el párrafo 3º del artículo 216 de la Ley 1450 de 2011.

Que, conforme al contenido del párrafo ya citado, el obligado al pago de la tasa por utilización del agua para actividades de riego, como lo es ASOPRADO, lo es igualmente frente al pago del 1% del total de la inversión, la cual, en su consideración no aplica para el propietario de la central de energía eléctrica CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P, por encontrarse ya gravado con la transferencia del sector eléctrico.

Indicó que no era procedente la pretensión de ASOPRADO de trasladar la obligación tributaria por concepto de tasa de aguas a su mandante, pues ASOPRADO efectivamente realiza un uso de las aguas para uso agrícola, el cual nada tiene que ver con la operación de la Central Hidroeléctrica Prado para la generación de energía, lo que ha generado para esta última que a su cargo se encuentre la Tasa de Transferencia

del Sector Eléctrico, establecido en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, lo que la exceptúa del pago de la referida tasa.

Señaló que desconocer la calidad de sujeto pasivo de la tasa en cabeza de ASOPRADO sería desconocer igualmente los principios constitucionales de legalidad y certeza tributaria desarrolla por la Corte Constitucional.

Que sólo la Ley puede imponer gravámenes, limitaciones o restricciones a las personas en materia tributaria, por lo que se encuentra prohibido a los administrados realizar interpretaciones no autorizadas legalmente, o desconocer en ejercicio de la autonomía de su voluntad los elementos tributarios dispuestos por el legislador.

Refirió que era improcedente y violatorio del debido proceso, que ASOPRADO pretenda vincular a un tercero que no es sujeto pasivo de la tasa de uso de aguas que le ha cobrado CORTOLIMA, como responsable de la misma, desconociendo el mandato de la Ley y las actuaciones administrativas de cobro que ha adelantado CORTOLIMA de las cuales no ha hecho parte CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P., pues no es sujeto pasivo de la tasa de utilización de aguas y de vinculársele ahora como responsable de los cobros realizados a ASOPRADO se estaría desconociendo no sólo el debido proceso, sino también los principios de igualdad, transparencia, publicidad y legalidad que rigen las actuaciones administrativas.

Precisó la libelista que quien es responsable de emitir las facturas y realizar todo el trámite administrativo para el cobro de la tasa de uso de agua es CORTOLIMA, por lo cual, su mandante no tiene ningún tipo de relación o responsabilidad derivada de las actuaciones administrativas que se encuentra en cabeza de CORTOLIMA, quien a su juicio ha actuado en cumplimiento de lo ordenado por la Ley.

Corolario de todo lo anterior, la apoderada judicial de CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P solicitó declarar improcedente la medida cautelar solicitada. (archivo 023 carpeta de medidas cautelares- SAMAI).

De otra parte, conforme la constancia secretarial de 01 de marzo de 2022, CORTOLIMA guardó silencio (archivo 024 expediente SAMAI).

## **CONSIDERACIONES:**

### **1. La medida cautelar de suspensión provisional**

#### **1.1 Marco normativo y jurisprudencial:**

Por expreso mandato constitucional, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es la competente para suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos, que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial<sup>1</sup>.

A su turno el artículo 231 del C.P.A.C.A. prevé los requisitos para que proceda la suspensión de los efectos del acto administrativo, en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup> Artículo 238 Constitución Política.

**“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

Sobre el contenido y alcance de la transcrita disposición, el H. Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse el proveído del 13 de septiembre de 2012 en los siguientes términos:

*“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.*

*Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1º) realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.*

*Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar. En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito*

separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones “manifiesta” y “confrontación directa” contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer “prima facie”, esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno”

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación, como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: “La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”, **es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.**”<sup>2</sup> (se resalta).

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el Juez para la adopción de la medida, merece destacarse que cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción del artículo 229, el cual permite decretar todas aquellas «*que considere necesarias [...]*». No obstante, a voces del citado artículo, su decisión estará sujeta a lo «*regulado*» en dicho Estatuto, previsión que apunta a un **criterio de proporcionalidad**, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente debe el demandante presentar «*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*» (Resaltado fuera del texto).

A su vez, nuestro órgano de cierre<sup>3</sup> respecto de los artículos 230 y 231 del C.P.A.C.A., ha precisado:

“El artículo 230 del CPACA, prevé que **las medidas cautelares podrán ser** preventivas, conservativas, anticipativas o **de suspensión**, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para lo cual el Juez tiene la potestad de «[...] Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo [...]», entre otras.

Ahora bien, por tratarse la suspensión provisional de una medida cautelar en la que se involucran actos administrativos cuya legalidad se presume, el artículo 231 ídem, impuso requisitos especiales para su procedencia, pues previó su viabilidad cuando se observe la «[...] violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud [...]».

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, septiembre 13 de 2012, M.P Susana Buitrago Valencia, Radicación: 11001-03-28-000-2012-00042-00.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil dieciocho (2018), Ref: expediente nro. 11001-03-24-000-2015-00164-00

*Tal exigencia no implica la exclusión de los requisitos generales señalados en la segunda parte del precepto en mención, pues aunque allí se indica que «[...] En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos [...]», ello hace referencia a las exigencias adicionales aparte de las ya mencionadas para la suspensión provisional que deben ser tenidas en cuenta para las demás medidas cautelares, sin que se conlleve a exceptuar de su cumplimiento para la solicitud de suspensión provisional, pues esta ha sido clasificada también como una medida cautelar tal como lo dispone el artículo 230 del CPACA, por lo que debe cumplir tanto los requisitos especiales como los generales establecidos en la norma.*

**En efecto, no podría proceder la suspensión provisional de los efectos de un acto acusado, si la demanda no está debidamente fundada en derecho; si el actor no es el titular del instituto jurídico invocado; por lo que si el demandante presenta pruebas (documentos) y argumentos que permitan deducir que resultaría más gravoso para el interés público negar la suspensión de los efectos del acto administrativo que concederla, el Juez está en la obligación de decretarla, por lo que también resulta exigible para esta medida cautelar que se acredite que en el evento de no concederla se configuraría un perjuicio irremediable y que, en caso de que no se decrete, los efectos de la sentencia podrían resultar nugatorios,** *verbigracia en aquellos eventos en que el acto acusado genere efectos temporales, por ejemplo, de un mes, siendo lo más probable que para la fecha del fallo aquel no estaría surtiendo efectos y la decisión y/o protección solicitada podría resultar inane.” (Resalta el Despacho).*

A su turno, sea necesario recordar en los términos del artículo 103 del C.P.A.C.A., que los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción tienen por objeto la **efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley**, y la preservación del orden jurídico, además de señalarse que, en la aplicación e interpretación de las normas de la codificación especial, deberán observarse los **principios constitucionales y los del derecho procesal**.

## **2. El sub lite:**

En el caso concreto, es claro que la parte demandante reprocha y solicita la suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en la factura de cobro No. 243786, referencia No. 1000243786 de 2021, por concepto de recaudo ambiental de la tasa de uso de agua, respecto de las cuales CORTOLIMA puede hacer efectivo su pago mediante el procedimiento de cobro coactivo, además de solicitar que la citada corporación se abstenga de continuar generando cobro alguno por el concepto de la citada tasa y que los que fueron generados sean suspendidos y no se dé inicio a ningún cobro coactivo.

Frente a la anterior petición, no advierte el Despacho procedente el decreto de la medida cautelar deprecada, en atención a que el citado acto ha sido objeto de control judicial ante esta jurisdicción mediante el presente medio de control por lo cual el título base de ejecución está en discusión.

Con relación a la facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas y de la cual alega que su uso puede causar un perjuicio a la parte demandante, el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, refiere:

**“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** *Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones*

*exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (...)*

En lo concerniente la ejecutoria de los actos administrativos que sirven de fundamento para el cobro coactivo, el artículo 829 del Estatuto Tributario señala:

**“ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS.** *Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
- 2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
- 3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
- 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o **las acciones de restablecimiento del derecho** o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*  
**(Se resalta)”**

A su turno, iniciado el respectivo trámite de cobro coactivo, contra el mandamiento de pago proceden las excepciones establecidas en el artículo 831 ibidem:

**“ARTICULO 831. EXCEPCIONES.** *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La de falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
- 5. **La interposición de demandas de restablecimiento del derecho** o de proceso de revisión de impuestos, **ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.***
- 6. La prescripción de la acción de cobro, y*
- 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.*

**PARAGRAFO.** *<Parágrafo adicionado por el artículo [84](#) de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:*

- 1. La calidad de deudor solidario.*
- 2. La indebida tasación del monto de la deuda.” (Se resalta).*

A su turno, respecto del decreto de medidas cautelares dentro del procedimiento del cobro coactivo, el artículo 837 del E.T, dispone:

**“ARTICULO 837. MEDIDAS PREVENTIVAS.** *Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.*

*Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo [651](#) literal a).*

**PARAGRAFO.** *<Parágrafo modificado por el artículo [85](#) de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ordenará levantarlas.*

*Las medidas cautelares también podrán levantarse cuando admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado”.*

Con relación a la ejecutoriedad de los actos administrativos en materia tributaria y la calidad de ser título ejecutivo, la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre ha precisado<sup>4</sup>:

*“Como está contemplado en el artículo 829 del E.T. y como lo ha desarrollado la jurisprudencia, en materia tributaria el acto administrativo adquiere ejecutoria cuando ha sido decidida de forma definitiva la demanda de nulidad interpuesta; lo cual se presenta, bien sea cuando se profiere sentencia que hace tránsito a cosa juzgada o cuando el auto que rechaza la demanda o pone fin al proceso queda ejecutoriado.*

*De allí que una vez el contribuyente interpone demanda contra los actos liquidatorios del tributo, la Administración solo cuenta con un acto ejecutoriado, esto es un título ejecutivo, cuando la demanda interpuesta ha sido decidida de forma definitiva mediante sentencia o auto que ponga fin al proceso”.*

Así las cosas, es claro que el eventual inicio del procedimiento de cobro coactivo por CORTOLIMA no puede generar las consecuencias fatales alegadas en la solicitud de medida cautelar por el apoderado de la asociación demandante, pues conforme el artículo 837 ya citado, ante la ocurrencia de dicha eventualidad la entidad debe ordenar levantarlas, pues no cuenta con un acto administrativo ejecutoriado, lo cual opera por ministerio de Ley.

Sea necesario recordar que, el perjuicio irremediable que determina la procedencia de la medida cautelar es aquel que genera un daño de imposible reparación, lo cual justifica la intervención del juez administrativo con la finalidad de evitar la configuración del menoscabo en los derechos y garantías fundamentales.

Con relación a este particular, la Corte Constitucional<sup>5</sup> precisó lo siguiente:

*“(…) En relación con este perjuicio, ha señalado la jurisprudencia constitucional que éste debe ser inminente, grave, urgente e impostergable, esto es, que el riesgo o amenaza de daño o perjuicio debe caracterizarse por tratarse de [...] una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) [porque] ... el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...).”*

Por consiguiente, quien solicita la suspensión provisional de un acto administrativo con el fin de evitar un perjuicio irremediable, debe demostrar indiscutiblemente, que de no decretarse la medida se le causaría una grave e inminente afectación a sus derechos constitucionales y legales, no solamente realizar especulaciones o conjeturas sin fundamento o prueba alguna.

En este orden de ideas, es claro que no se configura un perjuicio irremediable para la asociación demandante, pues como viene de relacionarse, al haberse demandado a través del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y al no haberse fallado de forma definitiva, el acto administrativo –título- que sirve de base de

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 11001-03-27-000-2017-00026-00(23198)

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T 127 de 2014, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva

ejecución para el eventual inicio del proceso de cobro coactivo del cual se adolece el apoderado actor, **no se encuentra ejecutoriado**; con todo, en caso de que la entidad responsable proceda con la respectiva acción ejecutiva, el demandante cuenta con los respectivos medios de defensa otorgados por la Ley, entre ellos, la presentación de la excepción contenida en el numeral 5° del artículo 831 del Estatuto Tributario, además de solicitar el levantamiento de cautelas conforme lo dispone el artículo 837 ibídem.

A su vez, de la lectura de la solicitud de suspensión provisional y la documental anexa, no se evidencian los elementos que lo integran tales como la urgencia, inminencia, gravedad o impostergabilidad que justifique la intervención inmediata del juez administrativo, pues el apoderado actor solamente reitera que, si la misma no es decretada podría afectarse la existencia de la Asociación ante el posible inicio del proceso coactivo por los dineros adeudados, sin que la sola manifestación demuestre los perjuicios que se alegan y en consecuencia justifique el decreto de la medida.

Ahora, respecto a ordenar a CORTOLIMA que se abstenga de generar cobro alguno por el concepto de tasa de uso de agua, el Despacho no advierte de entrada argumentos suficientes para acceder a su decreto, pues, en esta etapa procesal no obran elementos de juicio que conlleven a reprochar la actuación adelantada por la citada corporación en el cobro de dicha tasa, lo cual deberá dilucidarse en el fondo del asunto; con todo, tal y como se indicó en líneas anteriores, ante un eventual cobro coactivo de las facturas por el citado concepto, el actor cuenta con las herramientas legales para su defensa dentro del procedimiento de cobro coactivo.

Igualmente, respecto de las facturas anteriores, las mismas debieron ser objeto de control judicial por la parte actora, las que sea necesario resaltar, no fueron demandadas dentro del presente medio de control, por lo cual, acceder a tal la solicitud, conllevaría ir en franca violación a lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, que refiere que, para la procedencia de las medidas cautelares, su decreto por parte del juez, se circunscriben respecto de las necesarias para proteger y garantizar provisionalmente **el objeto** del proceso y la efectividad de la sentencia.

Así las cosas, el Despacho negará la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo contenido en la factura de cobro No.243786, referencia No. 1000243786 de 2021 por concepto de recaudo ambiental de la tasa de uso de agua, por valor de \$2.523.570.934, y la solicitud de medidas cautelares consistente en ordenar a CORTOLIMA se abstenga de continuar generando cobro alguno por concepto de tasa de uso de agua y que los que fueron generados sean suspendidos y no se dé inicio a ningún proceso coactivo. En consecuencia, la controversia planteada habrá de solucionarse cuando se resuelva de fondo el presente asunto.

Finalmente, resulta pertinente resaltar que la valoración inicial o preliminar que se efectúa al resolver la solicitud de medidas cautelares, como lo establece el inciso 2° del artículo 229 del CPACA., **no constituye prejuzgamiento, pues, aunque permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no condiciona la decisión final.**

De modo, pues, que al no cumplirse los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA, se impone para la Sala Unitaria denegar la medida cautelar solicitada y en consecuencia el Despacho,

## RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del acto administrativo aquí demandado, esto es, el contenido en la factura de cobro No. 243786, referencia No. 1000243786 de 2021 por concepto de recaudo ambiental de la tasa de uso de agua, por valor de \$2.523.570.934, y las otras medidas cautelares de suspensión de los anteriores cobros y los que se hiciera a futuro, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Reconocer personería adjetiva a la abogada María Clara Quijano Mahecha identificada con C.C. nro. 1.110.521.223 y T.P nro. 301.575 del C.S de la J, como apoderada de la sociedad Celsia Colombia S.A. E.S.P, conforme el poder allegado con la contestación de la medida cautelar.

**TERCERO:** En firme este auto, continúese con el trámite del presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Magistrado

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>