

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



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA*

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, diez (10) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Expediente: **73001-23-33-000-2022-00136-00**  
Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Demandante: **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS DE MEDIANA ESCALA DEL RIO PRADO - ASOPRADO**  
Demandados: **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA Y CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P.**

Prevía verificación del cumplimiento de los requisitos legales procede el Despacho a pronunciarse respecto de la solicitud de medida cautelar presentada dentro del presente proceso.

**ANTECEDENTES**

La ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS DE MEDIANA ESCALA DEL RIO PRADO - ASOPRADO, actuando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formuló demanda contra la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA Y CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P. en procura de obtener una decisión favorable, mediante sentencia judicial, respecto de las siguientes

**PRETENSIONES**

Que se declare la nulidad del **Recibo N°248499 con referencia N°1000248499 de 2021**, mediante el cual la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA cobró \$3.124.839.310 por concepto de recaudo ambiental de la Tasa de Uso de Agua y del **Oficio N°100.13.7.1 del 2021** que resolvió desfavorablemente la objeción presentada por la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Mediana Escala del Rio Prado – ASOPRADO.

Que, como consecuencia de la anterior declaración y, a título de restablecimiento del derecho, se declare que la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Mediana Escala del Rio Prado – ASOPRADO no está obligada a pagar a favor de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA suma alguna a título de tasa de uso de agua.

Que se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA que se abstenga de generar cobros posteriores derivados de la tasa de uso de agua, toda vez que se cuenta con justo título para la utilización del recurso hídrico.

Que se condene en costas a la entidad demandada.

El anterior *petitum*, conforme lo revela el examen del expediente, tiene como fundamento los siguientes

## HECHOS

Que mediante Contrato de fecha 31 de julio de 1964, el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico - ELECTRAGUAS se comprometió para con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA a construir la presa de la Central HIDROPRADO para implementar una central hidroeléctrica y para alimentar con las aguas utilizadas en esa generación un canal de riego situado en el margen derecho del río Magdalena, Municipio de Purificación, que permita cubrir siete mil quinientas hectáreas y, a su vez, a entregar al INCORA permanentemente ese caudal sin costo alguno de operación, mantenimiento o cualquier otra naturaleza.

Que, luego de surtidas varias transferencias de administración, operación y conservación a distintas entidades, por medio de la Resolución N°1774 del 11 de diciembre de 2008 la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT entregó dicho Distrito de Riego en propiedad a la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Mediana Escala del Rio Prado – ASOPRADO, razón por la cual ASOPRADO dispone de justo título para utilizar los 12 metros cúbicos/segundo provenientes de las aguas turbinadas de la Unidad 4 de la Central Hidroeléctrica de Prado, de acuerdo a lo establecido en el contrato suscrito el 31 de julio de 1964.

Que, a través de la escritura pública N° 9533 del 20 de diciembre de 2007 de la Notaría Segunda del Círculo de Manizales, la GESTIÓN ENERGÉTICA S.A. E.S.P. vendió a la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. hoy CELSIA la Hidroeléctrica de Prado – HIDROPRADO; no obstante, en dicho documento se especificó la existencia, validez, vigencia y efectos vinculantes del negocio jurídico del 31 de julio de 1964, por lo que se dispuso que la Empresa de Energía del Pacífico SA ESP hoy CELSIA debía respetar los derechos adquiridos de ASOPRADO desde 1964, obligación que se materializó en el convenio firmado el 30 de abril de 2008.

Que la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. hoy CELSIA, en calidad de propietaria de HIDROPRADO, le solicitó a CORTOLIMA la concesión de aguas, petición que fue concedida con la Resolución N° 0439 del 17 de noviembre de 2009, en cantidad de 52.5 metros cúbicos por segundo tomados del río Cunday, río Negro y de las demás quebradas que surten el embalse de la Represa de Prado para la generación de energía, consumo humano y uso agrícola.

Que, por esa razón, la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. hoy CELSIA SA es a quien le corresponde pagar a CORTOLIMA la Tasa de Utilización de Aguas por los 52.5 metros cúbicos por segundo concedidos, dentro de los cuales están incluidos los 12 metros cúbicos por segundo que entrega a ASOPRADO para el Distrito de Riego.

Que la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA expidió el Recibo N°248499 con referencia N°1000248499 de 2021, mediante el cual cobró a la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Mediana Escala del Rio Prado – ASOPRADO la suma de \$3.124.839.310 por concepto de recaudo ambiental de la Tasa de Uso de Agua, actuación que fue objetada por la deudora a través del oficio N°8503 del 16 de diciembre de 2021 y resuelta de manera desfavorable por parte de la entidad ambiental con Oficio N°100.13.7.1 del 2021.

## **MEDIDA CAUTELAR**

Dentro del líbello genitor la parte accionante solicitó como medida cautelar lo siguiente:

Que se suspendan, de manera provisional, los actos administrativos contenidos en el Recibo N°248499 con referencia N°1000248499 de 2021, mediante el cual la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA cobró \$3.124.839.310 por concepto de recaudo ambiental de la Tasa de Uso de Agua y del Oficio N°100.13.7.1 del 2021 que resolvió desfavorablemente la objeción presentada por la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Mediana Escala del Rio Prado – ASOPRADO.

Que se ordene a CORTOLIMA abstenerse de continuar generando cobro alguno por concepto de tasa de uso de agua y que los que fueron generados sean suspendidos y que no se dé inicio a proceso coactivo alguno.

## **FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

Para sustentar la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, la parte demandante adujo que el cobro por el uso de agua que está efectuando CORTOLIMA a ASOPRADO es ilegal y que, de mantenerse la vigencia de dichos cobros se generarían graves perjuicios irremediables en su contra, toda vez que la entidad ambiental podría iniciar procesos de cobro coactivo con medidas de embargo de cuentas bancarias, circunstancias que afectarían a los 374 usuarios que dependen de ASOPRADO y causaría un enriquecimiento injustificado de CORTOLIMA con el correlativo empobrecimiento de ASOPRADO.

## **RÉPLICA DE LAS PARTES DEMANDADAS**

### **Celsia Colombia S.A. E.S.P.**

Mediante apoderado judicial (Documento 004\_CELSIA contesta medida cautelar, Cuaderno de Medida Cautelar, expediente digital) se opuso a la prosperidad de la medida cautelar solicitada manifestando que la entidad que representa ha cumplido, y cumple, con todas las obligaciones tributarias a su cargo teniendo en cuenta que a la Central Hidroeléctrica Prado se le otorgó únicamente la concesión de aguas para la generación de energía eléctrica y, en consecuencia, solo es sujeto pasivo de la transferencia de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.

Aclaró que ASOPRADO administra el distrito de adecuación de tierras de mediana escala río Prado, por lo que hace uso del recurso hídrico con fines agropecuarios y, si bien es cierto, no le ha sido otorgada la concesión respectiva, esto no lo exceptúa del pago de la tasa por uso de agua que establece el art. 43 de la ley 99 de 1993 y el párrafo 3º del artículo 216 de la ley 1450 de 2011.

En ese orden de ideas, adujo que ASOPRADO no puede pretender trasladar el pago de la obligación tributaria por concepto de la tasa por uso de agua a CELSIA porque es ASOPRADO la que realiza un uso de las aguas para uso agrícola, acto que nada tiene que ver con la operación de la Central Hidroeléctrica Prado para la generación de energía.

### **Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA**

A través de apoderada judicial (Documento 005\_CORTOLIMA se Pronuncia Respecto Medida Cautelar, Cuaderno de Medida Cautelar, expediente digital) advirtió que, ASOPRADO está utilizando el recurso hídrico, situación que le genera la obligación de pagar la Tasa por Utilización de Agua, sin que pueda exonerarse de su pago argumentando la existencia de un acuerdo privado de voluntades o que se encuentra utilizando el agua que fue concesionada a EPSA hoy CELSIA SA.

Indicó que ASOPRADO tampoco puede excusarse en el hecho de que ya CELSIA cancela la Tasa por Utilización de Agua, porque el uso del agua que ejercen las dos entidades es diferente, puesto que CELSIA realiza un uso eléctrico (no consuntivo o sin consumo) y ASOPRADO lo hace para uso agrícola (uso consuntivo o con consumo), actuaciones distintas, con requerimientos, obligaciones, tarifas y formas de liquidación muy diferentes.

Explicó que el valor cancelado por CELSIA a CORTOLIMA por la utilización de agua, se denomina transferencias del sector eléctrico mientras que la que se le está cobrando a ASOPRADO se denomina Tasa por Utilización de Aguas - TUA.

De otra parte, destacó que ASOPRADO tiene la obligación legal de obtener la concesión de aguas superficiales y subterráneas para su aprovechamiento y que a la fecha no ha dado cumplimiento a esta carga, excusándose en un acuerdo de voluntades privado que no tiene la vocación de modificar una Ley.

Por consiguiente, precisó que CORTOLIMA está legitimada para realizar el cobro de la Tasa por Utilización de Aguas por lo que solicitó negar las medidas cautelares solicitadas por el accionante, ya que resultan improcedentes.

### **CONSIDERACIONES**

El fortalecimiento de las medidas cautelares conforma uno de los avances más destacables en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en procura de proteger el objeto del proceso y de garantizar los efectos de la sentencia en todos los procesos declarativos que se adelanten en esta jurisdicción.

En ese sentido en el artículo 230 ibídem se estableció que las medidas cautelares podrán tener el carácter de preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y deberán tener relación directa y necesaria con las prestaciones de la demanda.

Sin embargo, la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos no es una innovación de ese código pues, al contrario, era la única medida preventiva posible en los procesos en los que se controvertía el control de legalidad de un acto administrativo bajo las normas del código anterior. No obstante, en el nuevo catálogo normativo se ampliaron sus posibilidades de aplicación.

Ahora bien, la suspensión provisional ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como una medida cautelar de carácter material, pues con su decreto se busca la paralización de los efectos de un acto administrativo, es decir, la suspensión de la fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto administrativo objeto de esa medida, en aras de proteger el ordenamiento jurídico que puede verse transgredido con la aplicación del acto cuestionado.

Frente a los requisitos para decretar las medidas cautelares, el artículo 231 del CPACA, predica como tales los siguientes:

**“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.** (Subraya y negrillas del Despacho)

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran 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.” (Resalta el Despacho)

En la norma antes transcrita se resalta que, frente al medio de control de nulidad simple, solo se requiere acreditar la infracción manifiesta de normas de carácter superior por parte del acto o de los actos cuestionados, para que proceda efectivamente la medida, por lo que dicha infracción debe ser fácilmente perceptible por el administrador de justicia, sin necesidad de acudir a criterios hermenéuticos o elucubraciones. Ahora bien, en presencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe probarse, además, la existencia de los perjuicios sufridos por la parte solicitante derivados de la aplicación del acto administrativo cuestionado.

## CASO CONCRETO

Con base en lo antes expuesto, se analizará en este caso el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma invocada para que proceda el decreto de la medida cautelar solicitada.

En relación con el primer requisito, que hace referencia a que la solicitud se allegue en escrito separado, se encuentra satisfecho el mismo, tal como consta a folios 1 al 12 del Documento 001\_EXPEDIENTE UNIFICADO\_MEDIDA CAUTELAR, cuaderno de medidas cautelares del expediente digital.

Respecto al segundo de los requisitos, una vez confrontados los actos administrativos impugnados, con las normas citadas como infringidas en conjunto con el material probatorio allegado, evidencia el Despacho que en esta instancia del proceso no es dable acceder a lo solicitado por la parte accionante como medida cautelar, como quiera que, decidir si resulta procedente o no la suspensión de los actos administrativos

demandados, corresponde a una decisión que se debe de tomar en providencia que resuelva el fondo del asunto, luego de haberse surtido el respectivo debate probatorio y analizado el marco normativo que regula el recaudo ambiental de la Tasa de Uso de Agua, para poder determinar si a la entidad demandante le corresponde o no ser gravada con dicho tributo, en atención a la forma en la que adquirió el derecho de administración, operación, conservación del Distrito de Riego, así como también, al uso y destinación que le da al recurso hídrico del cual se beneficia, cuestiones que se itera, no pueden verificarse en este momento procesal, porque se excederían los límites de la medida cautelar, toda vez que no se cuenta aún con los elementos de juicio suficientes que permitan despachar de manera favorable la medida precautelativa.

Se advierte que la anterior determinación del Despacho no debe entenderse como un prejuzgamiento, que indique que dentro del presente proceso no pueden prosperar las pretensiones incoadas, pues lo que ocurre es que en esta etapa procesal no se cuenta con los elementos de juicio necesarios para concluir que los actos acusados adolecen de nulidad.

En mérito de lo expuesto, el Despacho;

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Negar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en las consideraciones de la presente decisión.

**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, continúese con el respectivo trámite

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

El Magistrado,



**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**