



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 26 de marzo de 2025

Radicación: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandante: Planta Ecológica de Beneficios Animal Río Frío SAS
(ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa

Temas: *ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA – Revocatoria directa – Medida preventiva ambiental – permiso de vertimientos – aguas residuales – daño especial*

Síntesis del caso: se demandó en acción de reparación directa a una autoridad ambiental por la imposición de una medida preventiva y por el sometimiento simultáneo a dos trámites administrativos para obtener permisos de vertimientos ante dos autoridades distintas.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la Sentencia de 4 de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que accedió a las pretensiones.

Contenido: 1. Antecedentes; 2. Consideraciones; 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1 Posición de la parte demandante, 1.2. Posición de la parte demandada, 1.3. Sentencia de primera instancia, y, 1.4. Recurso de apelación y trámites de segunda instancia.

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 8 de agosto de 2017, la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS presentó **demanda**, en ejercicio del **medio de control de reparación directa** contra el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), para que se hicieran las siguientes declaraciones (se transcribe):

"Primero. Se declare al AMB responsable administrativamente de todos los daños y perjuicios causados a la Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, con NIT 900.087.044-2, ubicada en la jurisdicción del municipio de Floridablanca (Santander), debido a la operación administrativa consistente en el ejercicio irregular y extralimitaciones de sus funciones ambientales como autoridad ambiental desde el mes de junio de 2014 hasta el mes de febrero de 2016, debido a que la autoridad ambiental competente era y es la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB.

Segundo. Se ordene al AMB como responsable de todos los perjuicios y daños causados a la [demandante] pagar e indemnizar a la misma, por las siguientes sumas de dinero debidamente indexada: (...) daño emergente: la suma de seiscientos setenta y cuatro millones trescientos setenta y cinco mil cuatrocientos setenta pesos colombianos (\$664.375.460), suma de dinero que deberá ser indexada conforme las reglas judiciales para el momento del pago".

2. Los hechos que fundamentaron las pretensiones se resumen así: el 31 de enero de 2013, la sociedad demandante le solicitó a la Corporación

Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) permiso de vertimientos de aguas residuales.

3. El 19 de marzo de 2013, el Invima autorizó a la sociedad para desarrollar actividades de faenado y el 26 de marzo de 2013 inició su actividad.

4. El AMB, mediante Auto 19 de 4 de julio de 2014, sin competencia, ordenó iniciar una investigación administrativa en contra de la demandante por los presuntos incumplimientos de la normativa ambiental. En la decisión le impuso la medida de suspensión provisional de descargar aguas residuales, pese a que había implementado un sistema técnico para su tratamiento y que estaba en etapa final el trámite del permiso de vertimientos ante la CDMB.

5. Debido a *"la indefinición sobre la autoridad ambiental competente - CDMB- y el temor de las represalias por parte del AMB que actuaba sin competencia ambiental (...) se elevó consulta a la CDMB, entidad que otorgó respuesta el 8 de julio en la que se indica <la CDMB sigue realizando el seguimiento, control y vigilancia ambiental hasta que una entidad competente determine la continuidad o el inicio de un periodo de transición> es decir que la CDMB manifestaba ser la autoridad ambiental, debido a que el sitio donde se ubicaban las instalaciones (...) no son suelos urbanos y por tanto no es área objeto de competencia de la AMB. Este hecho fue puesto en conocimiento del AMB"*.

6. La sociedad presentó un nuevo permiso de vertimientos ante el AMB el 8 de julio de 2012 por *"temor de cierres ilegales"*, pese a considerar que no era competente, sino la CDMB, con la cual ya había tramitado el permiso. Argumentó que el AMB excedió sus competencias, pero aun así debió radicar la solicitud para poder seguir operando.

7. El 25 de julio de 2014, el AMB inició el trámite del permiso de vertimientos y, tras visitas y observaciones, emitió el documento técnico SAM-34-2014. Sin embargo, este concepto no fue notificado al solicitante.

8. El 19 de septiembre de 2014, la CDMB expidió la Resolución 892, que otorgó el permiso de vertimientos y aprobó el diseño y la ubicación de la PTAR. Luego, el 9 de diciembre de 2014, emitió un paz y salvo mediante el oficio 17149, donde confirmó que la Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS cumplió con los lineamientos ambientales del proyecto.

9. El 10 de diciembre de 2014, el AMB negó el permiso de vertimientos. Contra esa decisión, se interpuso un recurso de reposición, en el que se reiteró la falta de competencia y se alegó la violación al debido proceso.

10. La sociedad sostuvo que *"a pesar de que tenía conocimiento de que no era la autoridad competente y que ya la CDMB había expedido el permiso de vertimientos [El AMB] continuó con su arbitraria labor de exigir permisos o imponer condiciones ambientales para el funcionamiento (...) en una clara operación administrativa <desconociendo el artículo 84 de la Constitución Política> por ello a través de la Resolución No. 2484 de 10 de diciembre emanada de la subdirección ambiental del AMB impuso (...) un plan de cumplimiento para el manejo de vertimientos y que era la*

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

único forma para

no cerrar la empresa, en línea con su operación administrativa. En ese plan de cumplimiento impuso tres etapas y otorgó un término de 12 meses para la implementación del mismo, lo que implicaba una cantidad de obras y adecuaciones que no se requerían porque ya se tenía el permiso de vertimientos de la CDMB, pero que el AMB imponía so pena de cerrar arbitrariamente la empresa y ante ese temor del mal uso del poder sancionatorio ambiental [la sociedad] se vio coaccionada a tener que tramitar permisos ante una autoridad no competente, pero que en cualquier momento iba e imponía un sello de cerramiento y la conduciría a la quiebra”.

11. La sociedad le solicitó a la oficina de planeación del municipio de Floridablanca determinar si su predio era urbano o rural. La autoridad informó que el predio solo se incorporaría al perímetro urbano al cumplir los requisitos del POT y el plan parcial. Por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicó que el AMB era competente en el área urbana y la CDMB en el suelo de expansión urbana y rural.

12. El 16 de febrero de 2015, la oficina de planeación confirmó que el predio estaba en el suelo de expansión urbana, pero no en el perímetro urbano. A pesar de recibir esta información el 3 de marzo de 2015, el AMB continuó ejerciendo control ambiental sobre la sociedad y, por lo tanto, la demandante siguió ejecutando el plan de cumplimiento impuesto.

13. El 18 de diciembre de 2015, con base en los conceptos sobre el uso del suelo, la sociedad solicitó a la demandada definir su competencia.

14. El 3 de febrero de 2016, el AMB, mediante el Auto 004-16, remitió a la CDMB el proceso sancionatorio radicado 007-14 por competencia. A través del Auto 005-16, también trasladó las diligencias administrativas relacionadas con la solicitud de permiso de vertimientos y el plan de cumplimiento exigido. La demandante destacó que la remisión ocurrió casi un año después de que la oficina asesora de planeación de Floridablanca confirmara que no era la autoridad ambiental competente. Señaló que solo realizó el traslado tras la petición presentada, indicando que, de no haberse elevado la consulta, habría continuado el control ambiental de manera arbitraria.

15. La sociedad afirmó que las actuaciones del AMB, al sellar el punto de vertimiento, la obligaron a contratar el transporte de aguas residuales hasta la PTAR de EMPAS para evitar la suspensión de operaciones. Esto generó costos adicionales, y debido a la falta de recursos, la empresa acordó un plan de pagos con EMPAS.

16. Manifestó que el hecho de que dos entidades ejercieran control ambiental a una misma empresa generó perjuicios *“tales como a) para realizar análisis de vertimientos, lodos y demás, se requería citar a las dos autoridades ambientales, b) la empresa debió cumplir con las exigencias que a nivel ambiental realizaban las dos entidades, tal es el caso de tener que ejecutar un plan de cumplimiento impuesto por el AMB, el cual tuvo un costo de varios millones de pesos, c) existía incertidumbre con respecto a*

qué entidad ambiental pagarle la tasa retributiva, d) no obstante contar con permiso de vertimientos ante el AMB, a fin de evitar el cierre de la empresa, ya que si bien es cierto que cuando el AMB selló el vertimiento se optó por trasladar el agua residual a la PTAR del EMPAS este procedimiento no es rentable para ninguna empresa, y menos una empresa que para la época no había alcanzado punto de equilibrio y que aún continúa pagando deuda por su construcción, pues pagar el traslado y tratamiento de agua residual diariamente como se hizo, tiene un costo muy superior al ingreso que recibe la planta por ganancia de número de reses beneficiadas en ese mismo día”.

17. Afirmó que *“a raíz de las actuaciones irregulares y sin competencia, es decir con extralimitación de sus funciones por parte del AMB (...) se generó un gasto económico afectando el patrimonio”*. El AMB en una *“operación administrativa extralimitó sus competencias legales en actos de operación administrativa, debido a que las mismas están circunscritas en el esquema de la Ley 99 de 1993 a ser una autoridad ambiental única y exclusivamente del área urbana y no áreas rurales y similares, por ello no tenía competencia para imponer sellamientos a las operaciones (...), para iniciar investigaciones administrativas ambientales y exigir un plan de mejoramiento y adecuación a las instalaciones de la empresa (...) todas estas actividades son constitutivas de operaciones administrativas”*. La demandada no podía desconocer los trámites y expedientes desarrollados ante la CDMB, pues esas actuaciones estaban amparadas en los principios de legalidad, confianza legítima y seguridad jurídica.

18. Sostuvo que los actos administrativos que ejecutó el AMB para exigir e imponerle a la sociedad requisitos ambientales fueron *“actos de trámite y no actos definitivos, por ello y ante la inminencia que cerraran la planta y operaciones se vio obligadas a tener que cumplir un sinnúmero de requisitos y ejecutar obras cuando ya tenía el permiso ambiental de la autoridad competente para ello”*. Indicó que las *“autoridades no pueden exigir permisos o requisitos adicionales, debido a que no se puede exigir a una misma empresa dos permisos ambientales sobre el mismo recurso natural por parte de dos autoridades ambiental del mismo rango, porque alguna de ella, en ese evento está usurpando competencias legales”*.

1.2. Posición de la parte demandada

19. El **AMB** se opuso a las pretensiones de la demanda y afirmó que sus actos administrativos tenían presunción de legalidad. Sostuvo que la demandante debió acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

20. Reconoció que la demandante presentó documentación sobre la competencia ambiental de la CDMB, pero indicó que tramitó y negó el permiso de vertimientos conforme a derecho. Cuestionó que la demandante confundiera la operación administrativa con el acto administrativo, al considerar que el plan de cumplimiento hacía parte del trámite del permiso de vertimientos. Manifestó que la única operación

Radicación número:	68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado:	Planta Ecológica de Beneficios Animal Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado:	Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia:	Acción de reparación directa
Decisión:	Confirma – condena

administrativa consistió en la imposición de una medida preventiva que suspendió provisionalmente las descargas de aguas residuales industriales el 5 de julio de 2014, cuya impugnación caducó el 4 de julio de 2016.

21. Invocó la caducidad y alegó la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia, pues la demandante intentó eludir la caducidad de la nulidad y el restablecimiento del derecho, al basarse en la falta de competencia y la vulneración del derecho de defensa.

1.3.Sentencia de primera instancia

22. El Tribunal Administrativo de Santander profirió sentencia el 3 de agosto de 2022. Frente a las excepciones de caducidad e ineptitud de la demanda por indebida escogencia del medio de control, obedeció los argumentos expuestos en el Auto del 1 de agosto de 2018 del Consejo de Estado¹, que revocó el rechazo de la demanda en el marco de este proceso. Por esta razón, concluyó que la reparación directa era la vía procesal adecuada.

23. Además, determinó que no se probó la existencia de un daño derivado de la imposición de la medida preventiva ambiental y la apertura de la investigación administrativa, ya que la sociedad no contaba con permiso de vertimientos en ese momento. En consecuencia, negó las pretensiones relacionadas con los gastos por el transporte de aguas residuales y el vertimiento de residuos especiales ocasionados por la medida cautelar. Por el contrario, encontró que el daño quedó probado en relación con los gastos de las obligaciones adicionales impuestas por el AMB mediante el plan de cumplimiento, a pesar de que la CDMB ya había concedido dicho permiso sin establecer obligaciones nuevas.

24. Concluyó que la actuación administrativa que desarrolló la demandada en el trámite de permiso de vertimientos *“tuvo lugar en quebrantamiento del principio de legalidad, en tanto el AMB carecía de competencia para actuar como autoridad ambiental respecto del predio ocupado por la Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, sometiendo a esta al control que, si bien está llamada a ejercer como autoridad ambiental dentro del perímetro urbano (Ley 99 de 1993 – art. 55), no así sobre la sociedad*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 1 de agosto de 2018, Radicado 68001-23-33-000-2017-00978-01(61000) *“En ese orden de ideas, no es posible para esta Corporación compartir la posición del Tribunal Administrativo de Oralidad de Santander respecto de la nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que el demandante no podía atacar la legalidad del Auto 19 del 4 de julio de 2014, mediante el cual el AMB se atribuye competencia y ordena una investigación administrativa, pues para ese momento y en su rol de administrado debía presumir la legalidad del mismo y acatar las órdenes de la administración. De igual forma debía proceder frente a la Resolución 0002484 del 10 de diciembre de 2014, que sujeta el permiso de vertimientos a un plan de cumplimiento. Sin embargo, cuando la misma AMB revoca los mencionados actos y expide uno nuevo trasladando la competencia a quien legalmente ya contaba con esa atribución (CDMB), se configura el daño antijurídico y es solo hasta este momento que queda desvirtuada la presunción de legalidad de los actos administrativos. // Como ya se anotó, el artículo 140 del CPACA faculta a la persona interesada a demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión del Estado, en este caso, el daño producido por el accionar irregular del Área Metropolitana de Bucaramanga sobre la Planta de Beneficio Animal Río S.A.; en cambio el artículo 138 del mismo cuerpo normativo faculta a quien se considere lesionado por un acto administrativo a demandarlo a través de la nulidad y ordenar el restablecimiento del derecho agredido, sin embargo en el caso particular los actos administrativos gozaron de presunción de legalidad hasta el momento en que fueron revocados por la misma autoridad que los expidió y ordenó trasladar la competencia a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, desapareciendo estos del mundo jurídico y cesando para los administrados el deber de soportar sus efectos, salvo los autos n.º 04 y 05 del 3 de febrero de 2016. // Lo que sí comparte esta Corporación es que todos los gastos en que tuvo que incurrir el demandante para la adecuación del predio a las exigencias y requerimientos del AMB eran innecesarias, pues la CDMB otorgó el permiso luego de un estudio de viabilidad de vertimiento de aguas residuales con el respectivo diseño y ubicación de la planta de tratamiento y no encontró ninguna irregularidad que diera lugar a una sanción administrativa o a una adecuación locativa, como si*

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

lo hizo el AMB sin tener la competencia para ello".

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
 Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
 Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
 Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
 Referencia: Acción de reparación directa
 Decisión: Confirma – condena

demandante, en tanto el predio donde funciona ostentaba la clasificación de uso de suelo expansión urbana y rural, donde el ejercicio del control ambiental recae sobre la CDMB, y con ello, el AMB se abrogó una competencia que no le era propia”.

25. Reprochó que el AMB no reconociera el conflicto de competencia, a pesar de conocer la existencia del permiso otorgado por la CDMB. También reprobó que solo en 2016 admitiera su falta de competencia, cuando desde 2014 contaba con documentos que confirmaban que el predio no estaba dentro del perímetro urbano. Además, resaltó que el AMB participó en la visita ocular con el municipio de Floridablanca, lo que evidenciaba su conocimiento previo de la situación.

26. Determinó que el AMB le impuso a la demandante *“una carga que no estaba llamada a soportar como administrado, evidenciándose un rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, en tanto dicho control venía siendo ejercido sobre ella por parte de la CDMB, autoridad competente para ello, y quien desde el 19 de septiembre de 2014 otorgó el correspondiente permiso de vertimiento de aguas residuales, determinando que cumplía con los parámetros ambientales establecidos; dicha carga impuesta le significó el sometimiento al control de dos autoridades ambientales distintas, una de la cuales -AMB- carecía de competencia para ello, autoridad que impuso el cierre de la Planta y que ejerció sobre ella control ambiental, sometiéndola a la adopción de un plan de cumplimiento que le significó incurrir en gastos para cumplir los requerimientos que de ello se derivaban”.*

27. Cuestionó el argumento de que la sociedad demandante inició voluntariamente el trámite de permiso de vertimientos ante el AMB, ya que dicho proceso comenzó tras la imposición de la medida preventiva y la apertura de la investigación administrativa. Este trámite se realizó bajo el control ambiental previo del AMB y en cumplimiento de la Resolución 2484 de diciembre de 2014, que estipulaba sanciones en caso de incumplimiento. Además, la presentación del plan de cumplimiento en junio de 2015 fue en respuesta a la orden del AMB.

28. Por último, condenó a la entidad demandada al pago de \$254.324.343 por concepto de daño emergente. La sociedad asumió costos al gestionar el permiso de vertimientos ante el AMB y al ejecutar el plan de cumplimiento. Para determinar el monto, la primera instancia realizó una valoración de cada factura y su relación con el daño probado (se transcribe):

FECHA	FACTURA	PROVEEDOR	DETALLE	VALOR	FL.
25/07/2014	SA 006	AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	Servicio de evaluación para el permiso de vertimientos	\$1.268.266	111
06/01/2015	156	SERVI PROLINK	Standby de materiales para obra de construcción de tanque PTAR	\$7.191.600	134
19/08/2015	112	SERVI PROLINK	Anticipo de 20% de construcción de tanque PTAR	\$14.600.000	130
25/09/2015	131	SERVI PROLINK	Anticipo 2 de construcción de tanque PTAR	\$21.899.999	131
11/11/2015	143	SERVI PROLINK	Anticipo 3 de construcción de tanque PTAR	\$18.249.999	132
27/01/2016	157	SERVI PROLINK	Anticipo 4 de construcción de tanque PTAR	\$18.249.999	133
05/11/2015	141	SERVI PROLINK	Anticipo construcción canaletas parshall	\$6.754.464	138

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
 Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
 Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
 Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
 Referencia: Acción de reparación directa
 Decisión: Confirma – condena

23/12/2015	153	SERVI PROLINK	Pago final de construcción de canaletas parshall	\$10.131.696	139
18/06/2015	7011	INDUSTRIAS PROTON LTDA	Compra tamiz rotativo y accesorios	\$133.000.000	140
09/01/2015	10284	IMAGEN ELECTRICA	Compra de micromedidores	\$2.038.120	142
06/02/2015	NC-0-0020	IMAGEN ELECTRICA	Nota crédito devolución de macromedidor	\$690.200	143
31/12/2015	843	SERGIO FABIAN VIRVIESCAS PEREZ	Apoyo proyecto cuyo objeto es evaluación ambiental vertimiento de aguas residuales fef	\$6.603.000	14-4-14-7
12/11/2015	774	JORGE ALBERTO BASTIDAS RODRIGUEZ	Revisión de estudio y diseño de obra tanque de la PTAR	\$1.850.000	14-8-14-9
28/07/2015	618	MARY ELENA OLARTE PARADA	Consultoría de dos alternativas para el manejo de separación de sólidos líquidos en eventos de aguas lluvias en la zona de corrales	\$11.800.000	15-0-15-1
TOTAL				\$254.327.343	

1.4. Recurso de apelación y trámite de segunda instancia

29. La parte demandada interpuso **recurso de apelación** contra el fallo de primera instancia. Pidió revocar la decisión porque no se probó la antijuridicidad del daño alegado. No se precisó *“la falla del servicio que alega el demandante como fundamento de su pretensión ni mucho menos del daño producido y es que, como ha señalado la Corte Constitucional la obligación de indemnización del estado será procedente cuando el daño pueda reputarse como antijurídico, es decir, cuando no sea el resultado del ejercicio legítimo de los poderes del mismo, como es el caso que nos atañe, ya que el daño atribuido a las actuaciones del AMB fue producido en ejercicio de funciones legítimas”*.

30. Sostuvo que *“no se demostró [la] falla, pues el demandante no soportó la alegación presentada, así mismo el despacho no valoró el hecho de que las actuaciones realizadas por el Área Metropolitana de Bucaramanga hablan de un servicio prestado en condiciones normales, que no fue contrario a ninguna norma o reglamento, por el contrario amparado en atribuciones legales, con respeto y cumplimiento de las etapas propias de este tipo de procedimientos, tal y como lo fue la imposición de la medida preventiva y la apertura de la investigación administrativa por parte del AMB por incumplimiento de la normativa ambiental, por las acciones desplegadas por el demandante el día 3 de julio de 2024, por el vertimiento de agua no tratada que generó una contaminación al recurso hídrico quebrada <Aranzoque>”*.

31. Afirmó que el Tribunal realizó una apreciación incorrecta respecto del alcance de la operación administrativa, *“pues la operación comprende las medidas de ejecución de una o varias decisiones administrativas, sin que puedan considerarse desligadas de estas en su alcance o contenido y, esto es así, porque es el acto administrativo el que delimita los poderes de ejecución de la decisión que se pretende materializar con la operación administrativa (...) lo anterior implica que la operación llevada a cabo, en cada caso, debe analizarse actuando estrictamente el contenido del acto administrativo²”*.

² Transcripción del texto original que cita la Sentencia de 30 de mayo de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Radicado 27001-23-31-000-2004-00699-01(35783).

Radicación número:	68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado:	Planta Ecológica de Beneficios Animal Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado:	Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia:	Acción de reparación directa
Decisión:	Confirma – condena

32. Señaló que la parte demandante no probó la falta de competencia de la entidad demandada, pues la remisión del procedimiento a la CDMB no era prueba de ello. *“Lo anterior si se tiene en consideración que para la fecha de la ocurrencia de los hechos esto es, el año 2014, existían dos entidades que fungían como autoridades ambientales, esto es la CDMB y el Área Metropolitana de Bucaramanga, que en uso de sus competencias conocieron del asunto, razón por la cual la Planta Ecológica de Beneficio Animal Rio Frio SAS, radicó ante ambas la solicitud del permiso de vertimientos”*. Indicó que la entidad ejerció sus funciones en busca del interés general.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Síntesis de la controversia y decisiones que se adoptarán, 2.2. Análisis sustantivo, 2.3. Liquidación de perjuicios y 2.4. Costas.

2.1. Síntesis de la controversia

33. La Sala se pronunciará sobre el fondo de este asunto. En este caso, se alegaron dos daños. El primero corresponde a la afectación económica derivada de la imposición de la medida preventiva ambiental y la apertura del proceso sancionatorio. Sin embargo, la Sala carece de competencia para analizarlo, ya que en primera instancia se negaron las pretensiones relacionadas con esos gastos, sin que esa decisión fuera objeto de apelación.

34. El segundo se refiere a las afectaciones económicas causadas por la exigencia simultánea de dos procedimientos administrativos para obtener el permiso de vertimientos, cada uno a cargo de una autoridad ambiental distinta. La Sala confirmará la responsabilidad de la entidad demandada por daño especial, toda vez que la sociedad demandante no estaba obligada a soportar de manera simultánea dos procedimientos administrativos para la obtención del permiso de vertimientos. Asimismo, tampoco debía asumir obligaciones ambientales adicionales cuando ya contaba con el permiso de vertimientos por parte de otra autoridad ambiental. En consecuencia, se procederá a la actualización del monto reconocido por daño emergente.

35. En lo que respecta al segundo daño, la sociedad reclamó los perjuicios ocasionados por la ejecución del acto administrativo que negó el permiso de vertimientos e impuso nuevas cargas, a pesar de que otra autoridad ya había otorgado dicho permiso. Se advierte que, si bien el Auto del 1 de agosto de 2018 del Consejo de Estado consideró procedente el medio de control de reparación directa, al señalar que el traslado del procedimiento del AMB a la CDMB implicó la revocatoria del acto administrativo que negó el permiso e impuso el plan de cumplimiento, la Sala aclara que el simple traslado del procedimiento no configura una revocatoria del acto administrativo. Por el contrario, en este caso, se evidencia la coexistencia de

Radicación número:	68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado:	Planta Ecológica de Beneficios Animal Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado:	Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia:	Acción de reparación directa
Decisión:	Confirma – condena

dos actos administrativos que se pronunciaron sobre una misma situación fáctica, pero con consecuencias jurídicas opuestas.

36. La presunción de legalidad del acto administrativo que negó el permiso y estableció el plan de cumplimiento no fue desvirtuada, ya que no se expidió un nuevo acto administrativo que cambiara el sentido de la decisión ni tampoco se invocó la causal del numeral 1 del artículo 93 del CPACA. Sin embargo, esto no impide que la Sala declare la procedencia del medio de control de reparación directa respecto de la ejecución de dicho acto administrativo, en la medida en que la verdadera reclamación del demandante radica en haber sido sometido simultáneamente a dos procedimientos administrativos para la obtención del permiso de vertimientos y al cumplimiento de dos decisiones contradictorias.

37. Al respecto, la Subsección ha señalado que, excepcionalmente, procede la acción de reparación directa frente a los daños causados "*por la ejecución de actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas*³". En este caso, se aplica esta hipótesis, dado que la sociedad demandante reprocha la carga excesiva impuesta por la entidad demandada al exigir la continuidad de un procedimiento administrativo, a pesar de que otra autoridad ambiental ya había otorgado el permiso de vertimientos.

38. No se puede ignorar que el demandante utilizó de manera reiterada e incorrecta el concepto de operación administrativa desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues no alegó la ejecución de una decisión que no estuviera en firme ni señaló una ejecución desbordada de los criterios establecidos en el acto administrativo⁴.

39. Asimismo, la Sala advierte que no puede pronunciarse respecto de la legalidad del acto administrativo que negó el permiso e impuso el plan de cumplimiento, porque carece de competencia para ello. Sin embargo, si puede analizar si la ejecución de la actuación administrativa del AMB quebrantó el principio de igualdad frente a las cargas públicas.

40. Por otra parte, la acción se ejerció en tiempo, debido a que el AMB continuó exigiendo a la sociedad demandante la observancia de las obligaciones del plan de cumplimiento hasta el momento en que ordenó la remisión por competencia del trámite de permiso de vertimientos a la CDMB, esto es, el 3 de febrero de 2016 y la demanda se presentó el 8 de agosto de

³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 12 de abril de 2024, Radicado 58557. Aclaración de voto del magistrado Alberto Montaña Plata. También, ver Sentencia de 18 de noviembre de 2024, Radicado 59250 "*Para el efecto, la Sala precisa que la demandante insistió, tanto en la demanda como en el recurso de apelación, que no cuestiona la legalidad de las decisiones ni ninguna falla del servicio en la toma de estas, pues, aunque en ciertos apartados de sus escritos expone algunos argumentos tendientes a demostrar reparos en aquellas, lo cierto es que considera que, de cara a los riesgos ambientales que podía producir la actividad que ejecutaba, con fundamento en el principio de precaución que no es posible desvirtuar, dichas decisiones "legales" le produjeron un daño antijurídico que le debe ser reparado, de manera que el análisis de las pruebas se centra exclusivamente en esa imputación*".

⁴ Posición consolidada en esta Corporación, ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 17 de agosto de 1995, Exp. 7.095; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 23 de agosto de 2001, Exp.13.344; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de mayo de 2012, Exp.

22.276

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

2017. Por lo tanto, el medio de control se interpuso dentro del plazo de los 2 años del literal I del artículo 164 del CPACA.

41. Así las cosas, la Sala confirmará la responsabilidad de la entidad demandada respecto del segundo daño alegado, porque se acreditaron los elementos del daño especial.

2.2. Análisis sustantivo

42. Está demostrado que el 4 de noviembre de 2010 la CDMB le otorgó a la demandante la concesión de aguas de uso público⁵ para consumo humano e industrial tomada de la fuente hídrica quebrada Aranzoque por 10 años. Asimismo, condicionó el permiso a la obligación de *“disponer de los mecanismos adecuados, avalados por la CDMB para verter las aguas concesionadas servidas nuevamente al cauce natural”*.

43. El 31 de enero de 2013, la sociedad solicitó permiso de vertimientos ante la CDMB. El 14 de agosto de 2013, la entidad le requirió los documentos exigidos del artículo 42 del Decreto 3930 de 2010. El 26 de agosto de 2013, la accionante presentó la información, incluido el concepto de uso del suelo. El 10 de marzo de 2014, la CDMB inició el trámite de permiso de vertimientos⁶, y el 14 de junio de 2014, solicitó información complementaria. El 2 de julio de 2014, la actora entregó los documentos requeridos, pero omitió la caracterización de lodos⁷.

44. El 3 de julio de 2014, el AMB realizó una visita a la empresa y evidenció presuntos incumplimientos por *“verter aguas residuales industriales [a la quebrada Aranzoque] sin contar con los permisos ambientales correspondientes para este tipo de intervención”*, por lo que, recomendó *“imponer medida preventiva [suspensión inmediata de descarga de aguas residuales] y determinar merito para inicio del proceso sancionatorio”*. La autoridad metropolitana dejó constancia de que el establecimiento *“solamente conta[ba] con un auto de inicio de trámite (número 00031 del 10 marzo de 2014) ”*⁸.

45. La Subdirección Ambiental del AMB mediante Auto 19 de 4 de julio de 2014 ordenó la imposición de la medida preventiva de suspensión provisional de descargas de aguas residuales industriales y la apertura de

⁵ Resolución 4 de noviembre de 2010. Folios 13 a 28 del proceso sancionatorio.

⁶ Auto 31 de 10 de marzo de 2014, proferido por la CDMB. Folio 13 del proceso sancionatorio.

⁷ Folios 28 a 29 del proceso sancionatorio.

⁸ Folio 30 del proceso sancionatorio. *“se evidenció al momento de la diligencia “...un vertimiento de aguas residuales industriales sin tratamiento, sobre la quebrada Aranzoque, generado por rebose de un pozo de inspección de alcantarillado sanitario, el cual escurría sobre la vía y recolectado por un alcantarillado de aguas lluvias y posteriormente vertida en la corriente hídrica (ver fotografías adjuntas). Debido a la descarga de las aguas residuales crudas se observó un cambio en las características organolépticas de la corriente receptora del vertimiento, el cual presentó olores molestos, cambio de color a amarillo, presencia de grasas y espumas. El vertimiento tuvo una duración de aproximadamente entre 35 a 40 minutos, pues no fue posible suspender inmediatamente el vertimiento debido a que no se encontraba la válvula de cierre, por lo que se debió suspender la actividad generadora del vertimiento (según lo comentaron los funcionarios de la planta). Por lo anterior se incumple lo definido en el artículo 72 del Decreto 1594 de 1984, en la cual todo vertimiento a un cuerpo de agua debe cumplir por lo menos un porcentaje de remoción definido. Debido a las características fisicoquímicas del agua residual cruda (sin tratamiento) generada en el frigorífico, se estima de igual manera una afectación negativa importante sobre la quebrada en términos de calidad del agua. Por lo anterior la Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío S.A.S presenta un incumplimiento al decreto 3930 de 2010 por no contar con el permiso de vertimientos. En la revisión del permiso de vertimiento, el establecimiento actualmente no cuenta con dicho permiso, pues solamente cuenta con un auto de inicio de trámite (número 00031 del 10 de marzo de 2014)”*.

Radicación número:	68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado:	Planta Ecológica de Beneficios Animal Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado:	Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia:	Acción de reparación directa
Decisión:	Confirma – condena

una investigación administrativa⁹. Ese mismo día se impusieron los sellos y se indicó que la medida debía *“permanecer hasta que desaparec[ieran] las causas que originaron la imposición de las medidas y no se presenten rebosos y contingencias.”*. También se dejó constancia de que el trámite de vertimientos había iniciado ante otra autoridad ambiental, esto es, la *“CDMB desde enero de 2013”¹⁰*.

46. El 5 de julio de 2014, durante una inspección de seguimiento, el AMB, observó larvas de color rojo indicativas de mala calidad de agua, olores molestos y acumulación de rumen en el fondo del cauce de la quebrada. Determinó que el establecimiento incumplía la medida, pues continuó *“realizando vertimientos sobre la quebrada y operando normalmente”* y reiteró que debía suspenderse *“cualquier vertimiento de aguas residuales industriales debido a la ausencia de permiso y a la afectación sobre la quebrada”¹¹*.

47. El 8 de julio de 2014, la accionante solicitó permiso de vertimiento ante el AMB¹², según los requisitos de los artículos 42 y 43 del Decreto 3930 de 2010.

48. El 24 de julio de 2024, la demandante le entregó un informe a la autoridad metropolitana explicando que, durante la inspección, *“ocurrió una eventualidad al taponarse un tramo de tubería que va desde la caja de inspección de aguas hacia la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, rebozándose el agua con contenido ruminal (estiércol y pasto) por un lapso de 35 minutos, el cual por fenómenos de escorrentía se dirigió hacia la rejilla de aguas lluvias quien descarga directamente en el cuerpo de agua, quebrada “Aranzoque” realizando contaminación del recurso hídrico”*. Afirmó que también tomó medidas correctivas y de mitigación¹³.

49. De igual forma, la empresa reconoció que, al no contar con el permiso de vertimientos, trataba las aguas residuales en su planta de tratamiento de aguas residuales y las transportaba en carrotanques para su disposición final en la planta de tratamiento de EMPAS S.A.¹⁴.

50. El AMB mediante Auto de 29 de 25 de julio de 2014 inició el trámite de permiso de vertimientos a la quebrada Aranzoque¹⁵. El 30 de julio de 2014, declaró reunida toda la información para decidir el trámite¹⁶.

⁹ Auto 19 de 4 de julio de 2014, proferido por el AMB. Folios 30 a 34 del proceso sancionatorio. *“Resuelve. Artículo primero. Imponer medida preventiva consistente en la suspensión provisional de descargas de aguas residuales industriales sin tratamiento previo a la quebrada Aranzoque, generadas por el rebose de un pozo de inspección de alcantarillado sanitario, el cual escurría sobre la vía y recolectado por un alcantarillado de aguas lluvias y posteriormente vertida en la corriente hídrica en mención que circula por la Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, ubicada en la vía corredor Río Frío Calle 210 No. 9-631 de Floridablanca, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión. Artículo segundo. Ordénese la apertura de investigación administrativa en contra de la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, con el objeto de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión. Artículo tercero. Notificar personalmente el contenido de la presente decisión a la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la citación (...) Artículo cuarto. Contra la presente decisión no procede recurso alguno, según lo establecido por el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011”*.

¹⁰ Folios 42 a 43 del proceso sancionatorio.

¹¹ Folios 44 a 45 del proceso sancionatorio.

¹² Folios 1 a 8 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

¹³ Folios 46 a 54 del proceso sancionatorio.

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

¹⁴ Folios 46 a 54 del proceso sancionatorio.

¹⁵ Folios 9 a 10 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB

¹⁶ Auto 30-14 de 30 de julio de 2014. Folios 15 a 16 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

51. El 25 de agosto de 2014, la oficina de planeación del municipio de Floridablanca emitió concepto de uso del suelo del predio de la demandante. Encontró que el predio tenía suelo de expansión urbana, rural y de protección. Señaló que *“la incorporación al perímetro urbano del área de terreno que presenta clasificación de suelo expansión urbana se concretará cuando se acrediten la calidad de áreas urbanizadas, en los términos previstos en el artículo 31 del Decreto Nacional No. 2181 de 2006, o aquel que lo adicione, modifique o sustituya¹⁷”*.

52. El 1 de septiembre de 2014, Carlos Fernando Calderón Guarín presentó una queja formal *“por presencia de olores ofensivos y molestos para la comunidad vecina de la Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío – Frigorífico Río Frío SAS¹⁸”*.

53. El 19 de septiembre de 2014, mediante la Resolución 892, la CDMB otorgó a la demandante el permiso de vertimientos por cinco años¹⁹.

54. El 14 de noviembre de 2014, el AMB emitió concepto técnico desfavorable y recomendó un plan de cumplimiento en 3 etapas²⁰.

55. El 10 de diciembre de 2014, el AMB con fundamento en el concepto técnico profirió la Resolución 2484 *“por la cual se niega un permiso de vertimientos, se hace un requerimiento para la presentación de un plan de cumplimiento y se dictan otras disposiciones²¹”*.

¹⁷ Folios 63 a 64 del proceso sancionatorio. *“(…) En su menor extensión, sector norte del predio, presenta clasificación de suelo EXPANSIÓN URBANA con uso del suelo principal INDUSTRIAL, zonas de actividad industrial tipo I (ZAI) y tipo II (ZAI) y tratamiento urbanístico de DESARROLLO. También este sector presenta unas áreas de terreno que presentan uso del suelo PROTECCIÓN, zona de alta pendiente y zona de rondas hídricas, ambas con tratamiento de PROTECCIÓN, donde la segunda corresponde a la ronda de protección de la quebrada Aranzoque, la cual comprende también la respectiva zona de manejo del espacio público. En su mayor extensión, en el sector sur del predio, presenta clasificación de suelo RURAL con uso del suelo de PROTECCIÓN y tratamiento de PROTECCIÓN, correspondiente al área de terreno de alta pendiente que hace parte del ecosistema estratégico de alto riesgo denominado “Escarpe del Valle de Ruitoque. El tratamiento de desarrollo garantiza la incorporación al proceso de urbanización de los predios sin desarrollar. Se consideran sectores sin desarrollar aquellas áreas que no han adelantado obras de urbanización, construcción o saneamiento, y en algunos casos no han realizado las cesiones correspondientes. Por su parte, el tratamiento de protección permite dirigir acciones restrictivas sobre el uso y aprovechamiento del suelo de tal forma que permita el mantenimiento de la diversidad biológica a perpetuidad, así como los recursos naturales y culturales asociados a áreas de especial significación ambiental para el municipio”*.

¹⁸ Folio 21 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

¹⁹ Folios 112 a 125 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

²⁰ Folios 23 a 75 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB. *“De conformidad con los estudios e información presentada al AMB según Decreto 3930 de 2010, y al verificarse en campo por parte de funcionarios del AMB la alteración de la calidad del agua de la quebrada receptora del vertimiento de aguas residuales industriales, así como también después de evidenciar fallas en la red de alcantarillado interno por taponamiento y rebose de aguas residuales crudas debido a la combinación del alcantarillado sanitario con el pluvial, así como también evidenciar fallas en el sistema de tratamiento de aguas residuales, no se considera viable técnicamente conceder el permiso de vertimientos al proyecto Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS por lo que se requiere la presentación de un Plan de Cumplimiento, en cumplimiento del artículo 52 Decreto 3930 de 2010, modificado por el artículo 4 de la Resolución 4728 de 2010, ya que el vertimiento no se realiza en cuerpos de aguas clase I de que trata el artículo 205 del Decreto 1541 de 1978. // El plan de cumplimiento deberá incluir los proyectos, obras actividades y buenas prácticas, que garanticen el cumplimiento de la norma de vertimientos. Así mismo, deberá incluir sus metas, sus periodos de evaluación y sus indicadores de seguimiento y resultados con los cuales se determinará el avance correspondiente (…)”*.

²¹ Folios 92 a 101 del del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB. *“Resuelve. Artículo primero. Negar la solicitud de permiso de vertimientos presentada por la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, en beneficio del predio ubicado en la vía corredor Río Frío, calle 210 No.9-631 del Municipio de Floridablanca*

(S). Artículo segundo. Requerir a la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, en su calidad de solicitante del presente permiso, el establecimiento de un plan de cumplimiento, según artículo 55 Decreto 3930 de 2010 según lineamiento que se señalan a continuación: (…)”. Artículo tercero. *El incumplimiento a las disposiciones del presente acto administrativo generará la imposición de las sanciones a que haya lugar, conforme lo establecido en la Ley 1333 de 2009, y demás normas concordantes vigentes. Artículo cuarto. Notificar el contenido del presente acto administrativo a la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, representada legalmente por el ciudadano Oliverio Solano Cala, haciéndole saber que contra el mismo procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá ser presentado por escrito de manera persona y/o a través de apoderado debidamente constituido, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal, a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, de conformidad con lo previsto en los artículos*

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

56. El 29 de diciembre de 2014, la demandante interpuso un recurso de reposición. Dentro de sus argumentos se refirió a la existencia del permiso concedido por la CDMB, por lo que afirmó que no era necesario *“que el AMB exigiera un nuevo permiso de vertimiento para el funcionamiento de su establecimiento industrial, por cuanto no pueden existir dos permisos de vertimientos para el funcionamiento de una misma unidad empresarial, pues así lo contempla el Decreto 2811 de 1974 y el Decreto de 2010, debido a la sustracción de materia que se presenta²²”*.

57. El 16 de febrero de 2015, la oficina de planeación del municipio de Floridablanca después de realizar visita conjunta con el AMB al predio de la sociedad demandante elaboró el oficio 931, en el que observó (se transcribe):

“(…) que corresponde a un predio que, aunque contó con licencia de urbanización y construcción (que a la fecha se encuentra vencida), presenta en su interior, obras de urbanismo y de construcción, que no se pudieron constatar, si fueron ejecutadas de acuerdo con los planos urbanísticos y de construcción aprobados, en la correspondiente licencia de urbanización y construcción.

Igualmente, en la visita conjunta de inspección ocular, no se pudo constatar que el proyecto denominado Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frio SAS, hubiera ejecutado y culminado las vías locales, zonas verdes y demás elementos del espacio público, de acuerdo con los planos urbanísticos aprobados en la licencia de urbanización.

Por otra parte, y de acuerdo con la información del Banco Inmobiliario de Floridablanca – BIF, entidad que administra los bienes inmuebles del municipio de Floridablanca, el proyecto Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frio SAS no ha entregado las áreas de cesión tipo A o públicas, ni las áreas afectadas al uso público, definidas en la licencia de urbanización.

De acuerdo con el artículo 58 del Decreto 1469 de 2010 cuando el urbanizador y/o propietario no entrega al municipio y no realiza la ejecución de las obras y/o dotaciones correspondientes de las cesiones públicas obligatorias o cargas locales de la urbanización, <se entenderá incumplida la obligación de entrega de la zona de cesión, y por tanto, no se tendrá por urbanizado el predio (...)

Las cesiones públicas obligatorias o cargas locales de la urbanización comprenden las áreas de terreno con destino al uso público que se transfieren como contraprestación a los derechos de construcción y desarrollo que se otorgan en la licencia urbanística. Estas cesiones son las áreas para la mallavial local y redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos, cesiones tipo A y cesiones tipo C, que para el caso de las cesiones Tipo A y las áreas afectadas al uso público (vías, zonas verdes, andenes y demás áreas públicas), no han sido entregadas al municipio de Floridablanca.

Por lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2181 de 2006, el predio de expansión urbana No. 00-01-0002-0018- 000 solo se entenderá incorporado al perímetro urbano cuando acredite la calidad de área urbanizada, entendiendo por estas las áreas conformadas por el predio que, de conformidad con las normas urbanísticas establecidas en el POT de Floridablanca y el <Plan Parcial Industrial – Institucional PTAR Floridablanca>, hayan culminado la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las zonas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia y hecho entrega de ellas a satisfacción del municipio, así como de las empresas de servicios públicos correspondientes,

74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Artículo quinto. En cumplimiento a lo señalado en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993, procédase de conformidad con lo previsto en los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011”.

²² Folios 102 a 112 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

cuando sea del caso, en los términos de que tratan el artículo 58 y siguientes del Decreto 1469 de 2010, relacionadas con la incorporación de áreas públicas, la entrega material de las áreas de cesión y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan²³”.

58. El 26 de febrero de 2015, el AMB mediante la Resolución 262 confirmó la decisión de negar el permiso de vertimientos. La autoridad sostuvo *“que pese haber iniciado el trámite ante esta entidad y aún ante la CDMB, la Planta Ecológica de Beneficio Animal Rio Frío SAS, con antelación a cualquier instrumento ambiental otorgado a su favor ya generaba descargas de aguas residuales industriales a la quebrada Aranzoque o Mensulí, en contravía de lo dispuesto por la normativa ambiental (artículo 41 del Decreto 3930 de 2010, Ley 9 de 1979)²⁴”.*

59. Respecto de la existencia del permiso de vertimientos otorgado por la CDMB, la autoridad metropolitana indicó que era competente, según el Acuerdo Metropolitano 16 de 31 de agosto de 2012, pues el AMB se constituyó como autoridad ambiental urbana, *“siendo la encargada de administrar dentro del perímetro urbano de los municipios que la integran, (...) los recursos naturales renovables y el medio ambiente”.* Señaló que no era *“potestativo que alguna persona natural o jurídica, pueda determinar cuando acatar las decisiones de la autoridad ambiental urbana”.*

60. El 3 de junio de 2015, la sociedad demandante en cumplimiento de la decisión anterior, entregó el programa de ingeniería²⁵, el estudio de alternativas²⁶, la evaluación ambiental de vertimiento²⁷, el plan de gestión del riesgo²⁸, el informe final de monitoreo y caracterización fisicoquímica²⁹, la caracterización de lodos³⁰ y el informe de resultados de residuos peligros³¹ y el plan de cumplimiento³².

61. El 6 de agosto de 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respondió la consulta de la sociedad demandante respecto de cuál era la autoridad ambiental competente para otorgar permisos ambientales, según la clasificación del suelo del predio y teniendo en cuenta que no se ha incorporado al perímetro urbano. Determinó que la competencia del AMB se restringía al perímetro urbano y que el suelo de expansión urbana y rural estaba a cargo de la CDMB. Sostuvo que la definición de competencias se hace para evitar duplicidad de funciones. Advirtió que en caso de que se presentara actuaciones por fuera del ámbito de competencias podía acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo³³.

²³ Folios 65 a 66 del proceso sancionatorio.

²⁴ Folios 138 a 149 del documento permiso de vertimientos ante el AMB

²⁵ Folios 212 a 213 del documento de alternativas.

²⁶ Folios 1 a 80 del documento de alternativas.

²⁷ Folios 80 a 121 del documento de alternativas.

²⁸ Folios 123 a 211 del documento de alternativas.

²⁹ Folios 152 a 216 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

³⁰ Folios 217 a 264 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

³¹ Folios 248 a 253 del procedimiento de permiso de vertimientos ante el AMB.

³² Folios 1 a 161 del documento plan de cumplimiento permiso de vertimientos.

³³ Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de 6 de agosto de 2015. *“Conforme con las normas anteriores, se tiene que la jurisdicción de los grandes centros urbanos (municipios, distritos o áreas metropolitanas y de los establecimientos públicos ambientales) entre las cuales se encuentra el Área Metropolitana – AMB en materia ambiental están definidas por la ley al señalar que se limita al perímetro urbano de los municipios que conforman el Área, aplicándole lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y en razón de lo anterior el ejercicio de sus funciones ambientales recaerá sobre esta jurisdicción, en*

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

caso contrario, es decir sobre el suelo

Radicación número:	68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado:	Planta Ecológica de Beneficios Animal Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado:	Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia:	Acción de reparación directa
Decisión:	Confirma – condena

62. El 18 de diciembre de 2015, la sociedad accionante consultó al AMB para que le informara si debía seguir sometida al control ambiental, debido a que el predio se encontraba en suelo de expansión urbana y no dentro del perímetro urbano. Para tal efecto, adjuntó copia de la respuesta de la oficina de planeación del municipio de Floridablanca y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³⁴.

63. El 7 de enero de 2016, la accionante entregó informe final de evaluación ambiental, en ejecución del plan de cumplimiento establecido por el AMB³⁵.

64. El 3 de febrero de 2016, la Subdirección Ambiental del AMB profirió el Auto 4-16 “*por medio del cual se ordena la remisión por competencia de una investigación administrativa sancionatoria*”³⁶ y el Auto 5-16 “*por medio del cual se ordena la remisión por competencia de un trámite de permiso de vertimientos*”³⁷.

65. De conformidad con los elementos probatorios, la Sala encuentra que la sociedad demandante asumió una carga excesiva que no estaba obligada a soportar, pues tuvo que tramitar dos veces el permiso de vertimientos de su actividad productiva ante distintas autoridades ambientales y cumplir decisiones administrativas contradictorias de manera simultánea.

66. Está demostrado que, desde la imposición de la medida cautelar, el AMB tenía conocimiento del trámite de permiso de vertimientos en curso ante la CDMB desde hacía más de un año y medio.

67. Se encuentra acreditado que la sociedad demandante tuvo que iniciar un nuevo trámite de permiso de vertimientos ante el AMB debido a la falta de certeza sobre la autoridad ambiental y para evitar la imposición de una sanción en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio por presuntos incumplimientos de la normativa ambiental.

de expansión urbana y rural, la autoridad ambiental competente será la Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB”. Folios 60 a 62 del proceso sancionatorio”.

³⁴ Folios 57 a 59 del proceso sancionatorio.

³⁵ Folios 104 a 132 del documento de informe final.

³⁶Resuelve. Artículo primero. Remitir por competencia a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, las diligencias administrativas adelantadas contra la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Frío SAS, proceso sancionatorio de radicado 007-14, líbrense los oficios respectivos”. Folios 68 a 69 del proceso sancionatorio.

³⁷Resuelve: Artículo primero. Remitir por competencia a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, las diligencias administrativas adelantadas en virtud de la solicitud de permiso de vertimientos presentada por la sociedad Planta Ecológica de Beneficio Animal Río Fríos SAS, Plan de cumplimiento requerido mediante Resolución Administrativa 2482 del 10 de diciembre de 2014, líbrense los oficios respectivos (...). Folios 254 a 260 del documento permiso de vertimientos. En ambas decisiones la autoridad ambiental señaló que (se transcribe): “Ahora bien, para el caso que no ocupa de acuerdo con la información obrante en esta entidad, los desarrollos correspondientes al predio con código catastral 00-01-0002-0018-000 surgieron en suelo de expansión urbana en virtud del plan parcial industrial institucional PTAR, del Valle del Río Frío, del municipio de Floridablanca, cuyo avance en las obras, infraestructura vial y servicios públicos implican que el proceso de consolidación se encuentra materialmente culminado. No obstante, lo anterior, la sociedad investigada allega concepto de la oficina asesora de planeación del municipio de Floridablanca en el que se indica que el mencionado predio aún se encuentra clasificado dentro de la zona de expansión urbana del referido municipio. Así mismo justifican en su escrito que el mencionado tratamiento obedece a que el predio aún no se acredita la calidad de área urbanizada, al no haberse realizado la entrega de las zonas de cesión obligatoria contempladas en las licencias urbanísticas. (i) el predio con código catastral 00-01-0002-0018-000 actualmente se encuentra en zona de expansión urbana, (ii) sin que haya sido incorporada al perímetro urbanos de acuerdo con lo establecidos en el artículo 31 del Decreto 2181 de 2006, como quiera que (iii) se desconocen las razones por las cuales el municipio de Floridablanca no ha requerido a la sociedad investigada la entrega de las cesiones obligatorias, si la planta funciona aproximadamente desde el año 2013.. De acuerdo con lo anterior, y en atención a que los aspectos relacionados con la determinación del perímetro urbano y el cumplimiento de las licencias de construcción (entrega de zona de cesión) deben ser de conocimiento de las autoridades municipales, se atenderá lo dispuesto en las certificaciones del uso del suelo, en las que se acredita que el predio 00-01-0002-0018-000, aún no hace parte del perímetro urbano del municipio de Floridablanca, y, por ende se encuentra fuera de la jurisdicción de la Subdirección Ambiental

Metropolitana”.

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

68. A pesar de que la sociedad accionante obtuvo el permiso de vertimientos por parte de la CDMB, el AMB continuó el procedimiento administrativo, exigió el permiso ambiental, emitió un concepto técnico desfavorable, negó el permiso e impuso un plan de cumplimiento con obligaciones adicionales.

69. Aunque la sociedad demandante pidió la reconsideración de esta decisión con base en el acto administrativo de la CDMB que concedió el permiso, el AMB confirmó su acto administrativo e indicó que era la autoridad ambiental sobre el perímetro urbano, según el Acuerdo Metropolitano 16 de 31 de agosto de 2012. Además, indicó que el cumplimiento de sus decisiones y determinaciones no era potestativo, sino obligatorio.

70. En observancia de la decisión del AMB y ante la incertidumbre de la autoridad competente, la sociedad demandante gestionó y adecuó el predio conforme a las exigencias del plan de cumplimiento, aun cuando la CDMB ya le había otorgado permiso tras de un estudio de viabilidad de vertimientos de aguas residuales con el respectivo diseño y ubicación de la planta de tratamiento. Dicho estudio no identificó ninguna irregularidad que justificara una sanción administrativa o la necesidad de adecuaciones locativas, a diferencia de lo determinado por el AMB. Así, la entidad demandada, con un criterio técnico diferente, tomó una decisión contraria a la de la CDMB e impuso obligaciones y requerimientos adicionales a la demandante, que encarecieron el desarrollo de la actividad productiva de la sociedad.

71. Está acreditado que la entidad demandada solo decidió trasladar los procedimientos administrativos cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible confirmó que el predio no pertenecía al perímetro urbano.

72. Bajo este contexto, la Sala concluye que la exigencia de someterse a dos trámites y cumplir decisiones administrativas contradictorias impuso una carga excesiva a la sociedad demandante, pues debió desarrollar su actividad productiva en un entorno de incertidumbre normativa y falta de claridad sobre la autoridad competente para tramitar el permiso de vertimientos. Este trato desigual impactó negativamente su planificación operativa y financiera, pues comprometieron su capacidad competitiva y la confianza en las decisiones adoptadas por la administración pública.

73. La empresa demandante no solo tuvo que duplicar los trámites y costos asociados al permiso de vertimientos, sino que también se vio obligada a destinar recursos humanos y económicos adicionales para gestionar simultáneamente decisiones administrativas contradictorias. Esta situación generó un desgaste injustificado y afectó su derecho a operar en condiciones equitativas dentro del mercado.

74. La carga impuesta a las empresa excedió las obligaciones ordinarias que debía asumir y la colocó en desventaja frente a otros operadores económicos que no tuvieron que tramitar dos veces el mismo permiso para

desarrollar su actividad económica. La duplicidad de trámites administrativos produjo un trato desigual frente a las cargas públicas y sobrepasó lo que un competidor en ese mercado estaría obligado a soportar en condiciones ordinarias.

75. Se advierte que la distribución de funciones y competencias entre las autoridades no puede trasladarse a los ciudadanos ni convertirse en un obstáculo para la actividad económica o una restricción indebida de las libertades económicas. El artículo 209 constitucional establece que la función administrativa debe desarrollarse con base en los principios de eficacia y economía, por lo que las autoridades ambientales no deben generar cargas adicionales y/o engorrosas ante escenarios de indefinición competencial.

76. Por último, la Sala no comparte el argumento de que la sociedad demandante era responsable de la falta de claridad sobre el uso del suelo por no haber cumplido con las cesiones públicas obligatorias. La entidad demandada no puede excusar el trato desigual que le impuso a la demandante aludiendo a las obligaciones urbanísticas que la empresa tenía a su cargo, toda vez que, ellas no sirven como un eximente de responsabilidad frente al contexto de incertidumbre y desconfianza administrativo que generó con la duplicidad de trámites y decisiones contradictorias.

77. Además, la entidad demandada tenía la posibilidad de ajustar su actuación sin esperar la definición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la autoridad competente. Desde la visita conjunta con la oficina de planeación, contaba con los elementos para modificar el trámite administrativo bajo su cargo y evitar la dilación en el traslado de la competencia. En consecuencia, no resulta admisible que la entidad pretenda excusar su comportamiento en decisiones que ella misma adoptó.

78. Así las cosas, la Sala encuentra que el daño sufrido por el demandante fue causado por el AMB y le resulta imputable bajo el título de daño especial.

2.4. Liquidación de perjuicios

79. La Sala está habilitada para pronunciarse sobre los perjuicios solicitados. En relación con el **daño emergente**, acoge el razonamiento de la primera instancia y actualizará el monto reconocido. Se encuentra acreditado que la sociedad asumió costos tanto en la gestión del permiso de vertimientos ante el AMB como en la ejecución del plan de cumplimiento. Las pruebas documentales presentadas por la parte demandante respaldan la existencia de dichos gastos, su relación con el daño y la afectación sufrida por la víctima. Además, los montos determinados en primera instancia fueron debidamente corroborados y no fueron objeto de cuestionamiento por parte de la demandada. En consecuencia, procede la actualización de la condena.

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

80. El fallo de primera instancia concedió al demandante la suma de \$254.327.343 por daño emergente. Este monto será actualizado con base en el índice correspondiente a la fecha de la condena, el 3 de agosto de 2022, y el último conocido al momento de la providencia.

$$Ra = Rh \times \frac{\text{índice final / febrero de 2025}}{\text{índice inicial / agosto de 2022}}$$

$$Ra = \$254.327.343 \times \frac{147,90}{121,50}$$

$$Ra = \$ 309.588.592,8$$

81. Así las cosas, la Sala actualiza el monto de los perjuicios materiales por la suma de **\$ 309.588.592,8**, la cual deberá pagar la entidad demandada.

2.4. Costas

82. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, y el artículo 365.1 del CGP, se condenará en costas a la parte demandada, pues su recurso no prosperó.

3. DECISIÓN

83. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 4 de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que declaró responsable al Área Metropolitana de Bucaramanga, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR al AMB a pagar, a título de daño emergente, la suma de **\$ 309.588.592,8**.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONDENAR EN COSTAS a la parte demandada, que deberán ser liquidadas de manera concentrada en el Tribunal de primera instancia.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y expedir a la parte actora las copias auténticas con las constancias.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Aclaración de voto

Radicación número: 68001-23-33-000-2017-00978-02 (69352)
Demandado: Planta Ecológica de Beneficios Animal
Río Frío SAS (ahora Calbeef SAS)
Demandado: Área Metropolitana de Bucaramanga
Referencia: Acción de reparación directa
Decisión: Confirma – condena

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado