

### **CONTRATO DE CONCESIÓN – Contrato de tracto sucesivo – Caducidad de la acción – Contratos en ejecución – No ha vencido**

La Sala se pronunciará de fondo porque la demanda fue presentada dentro del término legal. De conformidad con el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, las demandas relativas a los contratos que están sujetos a liquidación deben ser presentadas dentro del término de dos (2) años contados desde el momento en que la liquidación fue realizada (bilateral o unilateralmente) o desde el vencimiento del plazo dispuesto para el efecto. Esta Subsección ha explicado que en aquellos casos en los que la acción de controversias contractuales versa sobre un contrato de tracto sucesivo, el término de caducidad debe contabilizarse desde su terminación o liquidación, según el caso, sin que esta regla pueda inaplicarse cuando el contrato objeto de la demanda no ha vencido. ( ... ) En el caso concreto el Contrato, que estaba sometido a liquidación, inició el 8 de marzo de 2013 y su plazo era de 15 años, de manera que debía ser ejecutado hasta el 7 de marzo de 2028. En el expediente no reposan medios probatorios que demuestren que el Contrato hubiera sido suspendido ni mucho menos terminado o liquidado por el Municipio, por lo que para el 4 de julio de 2018, fecha en que se presentó la demanda, aún se encontraba en ejecución, lo que significa que el término de caducidad de dos años aún no había empezado a contabilizarse.

### **PERMISO DE VERTIMIENTO – Incumplimiento – Ausencia de Trámite – Permiso de vertimiento – Obligación del contratista**

De lo anterior se deduce que el trámite del permiso de vertimientos, cuyo incumplimiento motivó la materialización de la medida de suspensión de la PBA, era una obligación que no estaba a cargo del Municipio, sino del concesionario. (...) De acuerdo con lo expuesto, está probado que fue el concesionario quien incumplió el Contrato al no tramitar el permiso de vertimientos necesario para la operación de la PBA y que dicha omisión determinó la materialización de la medida de cierre de la PBA que, a su vez, causó los perjuicios reclamados en la demanda. Por lo anterior, se debe confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones de incumplimiento contractual.



**MCONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** Medio de control de controversias contractuales  
**Radicación:** 73001-23-33-000-2018-00344-01 (68911)  
**Demandante:** Unión Temporal JJ  
**Demandado:** Municipio de Carmen de Apicalá

**Tema:** Acción de controversias contractuales. Se reclaman perjuicios por el incumplimiento de un contrato de concesión de un matadero porque su ejecución se tornó imposible por la suspensión ordenada por autoridades ambientales por causas imputables a la entidad contratante. Se confirma la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, porque la obligación de solicitar el permiso de vertimientos, cuyo incumplimiento generó el cierre del matadero, no estaba a cargo del municipio, sino del concesionario.

## **SENTENCIA**

---

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia proferida el 16 de junio de 2022 por el Tribunal Administrativo del Tolima que negó las pretensiones de la demanda.

Esta Subsección es competente para conocer el recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del CPACA. El Tribunal Administrativo del Tolima era competente para conocer el proceso en primera instancia de acuerdo con el numeral 4 del artículo 152 del mismo código.

El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 20 de octubre de 2022<sup>1</sup>. De conformidad con el numeral 4 del artículo 247 del CPACA, los sujetos procesales tenían hasta la ejecutoria del auto admisorio para pronunciarse sobre el recurso, término que se cumplió sin pronunciamiento.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A.- Posición de la parte demandante**

---

<sup>1</sup> Cuaderno principal, folio 401.



1.- El 4 de julio de 2018 la Unión Temporal JJ<sup>2</sup> (en adelante, la <<demandante>> o el <<concesionario>>) presentó demanda de controversias contractuales<sup>3</sup> contra el Municipio de Carmen de Apicalá (en adelante, el <<Municipio>> o la <<entidad territorial>>) para que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*<<1. Que se declare el incumplimiento del Contrato de Concesión No. 052 de 2013, celebrado entre el Municipio de Carmen de Apicalá (...) y la Unión Temporal JJ (...) cuyo objeto consistió en: CONTRATAR POR EL SISTEMA DE CONCESIÓN: LA ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN, MANTENIMIENTO, MODERNIZACIÓN, DE LA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL O MATADERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALÁ – TOLIMA (...).*

*2. Que como consecuencia del incumplimiento por parte del Municipio de Carmen de Apicalá, se ordene la terminación del Contrato de Concesión No. 052 de 2013, celebrado entre el citado Municipio de Carmen de Apicalá (...) y la Unión Temporal JJ (...).*

*3. Se declare que el Municipio de Carmen de Apicalá en virtud de su incumplimiento, está obligado a indemnizar los perjuicios materiales (Daño Emergente y Lucro Cesante) ocasionados al demandante por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de concesión No. 052, incluyendo daño emergente y lucro cesante, así como la corrección monetaria y cuales quiera otros índices de ajuste monetario de tales sumas.*

*4. Se ordene la liquidación judicial del contrato No. 052 de 2013, celebrado entre el Municipio de Carmen de Apicalá y la Unión Temporal JJ, determinando que se paguen indexadas las condenas a que haya lugar.*

*5. Se ordene la Liquidación y pago de perjuicios materiales, como el daño emergente y el lucro cesante cierto y futuro que se hará en sumas de dinero de curso legal en Colombia, devengando el respectivo interés técnico o legal de que trata el artículo 1.617 del Código Civil, por el lapso en que ha permanecido cerrada y suspendida la Planta de Beneficio con motivo de la sanción impuesta por CORTOLIMA, periodo en el cual se dejó de percibir por el demandante lo correspondiente a la actividad de sacrificio/degüello, como también lo dejado de percibir por el plazo del contrato no ejecutado por el mismo motivo y hasta cuando quede ejecutoriado el fallo que ponga fin a este proceso.*

*6. Que se condene al Municipio de Carmen de Apicalá al pago de las costas, agencias en derecho y demás gastos procesales acreditados en debida forma dentro de presente proceso.>>*

2.- La demandante basó sus pretensiones en las siguientes afirmaciones:

2.1.- El 2 de marzo de 2013 el Municipio y la demandante suscribieron el contrato de concesión No. 052 (en adelante, el <<Contrato>>), que tenía por objeto la modernización, operación, administración y mantenimiento de la Planta de Beneficio Animal (en adelante <<PBA>>) por el término de 15 años contados a

<sup>2</sup> En este caso la demanda fue presentada por la Unión Temporal y no por sus miembros individualmente. Además, el poder fue otorgado por parte del representante de la Unión Temporal. Aunque el ponente no comparte la posición según la cuál los consorcios y uniones temporales pueden ser sujetos procesales se aplicará lo dispuesto en la sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013 de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

<sup>3</sup> Cuaderno principal tomo I, folios 5 – 36.



partir de la firma del acta de inicio, lo cual ocurrió el 8 de marzo de 2013.

2.2.- En lo que respecta al componente de modernización, la demandante estaba obligada a ejecutar obras y a suministrar equipos y maquinaria con el objeto de adecuar la PBA a la normatividad sanitaria contenida en el Decreto 1500 de 2007. En lo relacionado con el componente de operación, administración y mantenimiento, estaba obligada a prestar los servicios relacionados con la PBA de manera adecuada, sin que tuviera a su cargo el trámite de los permisos ambientales necesarios para su operación. La remuneración de la demandante sería pagada a partir de los recursos recaudados con ocasión de la prestación de los servicios de la PBA.

2.3.- El Contrato se ejecutó en condiciones de normalidad durante los tres (3) primeros años hasta que, **el 8 de julio de 2016**, Cortolima hizo efectiva una medida de suspensión de la PBA, que había sido decretada mediante Resolución No. 1171 del 2007 y confirmada en la Resolución No. 1679 del 2010. Los actos administrativos que ordenaron la suspensión de la PBA fueron proferidos con anterioridad a la adjudicación del Contrato y no fueron puestos en conocimiento de la demandante ni fueron advertidos en el procedimiento de selección ni al celebrar el Contrato.

2.4.- La suspensión de la PBA fue decretada por razones imputables al Municipio, entre las cuales destacaba no haber tramitado el permiso de vertimientos para su operación. La medida de suspensión ordenada por Cortolima tenía el carácter de provisional, razón por la cual correspondía al Municipio cumplir las exigencias de la autoridad ambiental.

2.5.- En 2016 y 2017 el concesionario solicitó al Municipio, en múltiples ocasiones, adoptar las medidas necesarias para restablecer la ejecución del Contrato y, en especial, adelantar las gestiones para obtener el permiso de vertimientos. La entidad demandada no respondió tales solicitudes ni tomó las acciones encaminadas a levantar la medida de suspensión provisional de la PBA.

2.6.- Al margen de lo anterior, el concesionario insistió en adelantar las gestiones para restablecer la ejecución del Contrato y tramitó los documentos necesarios para obtener el permiso de vertimientos, aun cuando ello no era su obligación. Sin embargo, el Municipio no demostró mayor interés en el procedimiento administrativo, pues, aunque radicó la documentación ante Cortolima el 22 de diciembre de 2016, a la fecha de presentación de la demanda no se tenía conocimiento del estado del trámite, salvo en lo relacionado con un informe de visita en el que Cortolima conceptuó preliminarmente que la aprobación del permiso no era viable.

2.7.- Ante la falta de interés de la entidad territorial en adelantar las gestiones necesarias para obtener el permiso de vertimientos, la demandante se vio obligada a solicitar la terminación y liquidación del Contrato. Adicionalmente, pidió a la contratante el reconocimiento de los perjuicios materiales que venía



sufriendo como consecuencia del cierre de la PBA. La entidad territorial demandada no emitió un pronunciamiento de fondo frente a la petición impetrada.

2.8.- El concesionario considera que el Municipio incumplió el Contrato porque entregó una PBA que no estaba <<saneada>> y porque ocultó la información que evidenciaba su deficiente situación ambiental. Lo anterior impidió la ejecución del Contrato en los términos pactados, lo cual generó que la demandante sufriera perjuicios materiales consistentes en la ganancia dejada de percibir y el dinero invertido en mejoras a la PBA que no fue recuperado.

2.9.- Adicionalmente, el demandante alega que Municipio incumplió el Contrato porque no atendió las múltiples solicitudes presentadas para que se emprendieran las acciones necesarias para el levantamiento de la medida de suspensión de la PBA, con la finalidad de que se restableciera la ejecución del Contrato. Y tampoco atendió las peticiones tendientes a su terminación y liquidación.

#### **B.- Posición de la parte demandada**

3.- El Municipio se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>4</sup> y propuso las siguientes excepciones:

3.1.- Incumplimiento del Contrato por parte del concesionario. El Municipio informó a todos los interesados en participar en el proceso de selección que quien resultara concesionario debía asumir obligaciones de naturaleza técnica para hacer posible la operación de la PBA debido a las precarias condiciones en que se encontraba su infraestructura. Por lo anterior, no era admisible que la demandante pretendiera la declaratoria de incumplimiento del Municipio cuando fue precisamente dicha parte la que incumplió las obligaciones necesarias para adecuar la PBA a los requerimientos para su operación.

3.2.- Transgresión al principio de buena fe contractual por parte del concesionario. Para sustentar esta excepción explicó que, desde la etapa precontractual, la demandante tenía conocimiento de los problemas estructurales y del manejo inadecuado que se venía dando a la PBA antes de la adjudicación y celebración del Contrato. A pesar de ello, <<(…) decidió presentarse al proceso y hacerse adjudicatario al contrato, para incumplir sus obligaciones y perseguir judicialmente una indemnización que a todas luces es improcedente>>.

3.3.- Adicionalmente, resaltó que no era cierto que hubiera guardado silencio en relación con las solicitudes presentadas por la demandante para la terminación y liquidación del Contrato.

#### **C.- Sentencia recurrida**

<sup>4</sup> Cuaderno principal tomo I, folios 169 – 181.



4.- En sentencia del 16 de junio de 2022<sup>5</sup>, el Tribunal Administrativo del Tolima negó las pretensiones de la demanda con base en las siguientes consideraciones:

4.1.- En primer lugar, explicó que <<(…) el éxito de la acción de controversias contractuales (…) cuando se pretende obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y la condena en perjuicios presupone que la parte acredite (…) haber cumplido o estado presto a cumplir sus obligaciones(…)>>. Acto seguido advirtió que estaba demostrado que el concesionario incumplió el Contrato, en tanto operó la PBA sin garantizar las condiciones sanitarias y ambientales adecuadas, por lo que las pretensiones formuladas en la demanda no tenían vocación de prosperidad.

4.2.- La información suministrada en los estudios previos evidenciaba el estado crítico en el que se encontraba la PBA, particularmente en el manejo de las aguas residuales. El concesionario, que tenía experiencia en la materia, debía inferir sin mayores razonamientos que la PBA no contaba con los permisos ambientales necesarios para su operación, razón por la cual no resultaba admisible que alegara que era el Municipio quien había incumplido el Contrato por no suministrar información relacionada con la situación ambiental de la PBA.

4.3.- La demandante ejecutó el Contrato por más de tres (3) años sin subsanar las falencias que conoció desde la etapa precontractual y que motivaron la materialización de la medida de suspensión de la PBA. Lo anterior, a pesar de que era su obligación realizar todas las tareas necesarias para cumplir a cabalidad con el objeto del Contrato, entre las cuales destacaba la obtención de los permisos ambientales para la operación de la PBA.

4.4.- Aun en el hipotético escenario en que estuviera demostrado el incumplimiento del Contrato por parte del Municipio, no sería procedente acceder a la indemnización de los perjuicios reclamados por la demandante. Ello, porque en los estudios previos, el pliego de condiciones y el Contrato se estipuló que, ante la ocurrencia de situaciones que impidieran de forma definitiva el cumplimiento de las obligaciones contractuales, no habría lugar a reclamaciones ni reconocimientos económicos.

4.5.- No era posible acceder a la pretensión de liquidación judicial porque la demandante no formuló argumentos tendientes a plantear una controversia sobre la falta de liquidación ni realizó actividad probatoria alguna para demostrar si existía un saldo a su favor como consecuencia de la ejecución del Contrato.

4.6.- El dictamen pericial allegado al proceso por la demandante no demostraba la utilidad dejada de percibir, porque el perito no tuvo en cuenta la forma en que la remuneración del concesionario debía ser determinada, prevista en el Contrato. De otra parte, el segundo dictamen pericial aportado al proceso para

<sup>5</sup> Cuaderno principal, folios 351 – 380



probar el valor de las inversiones realizadas en la PBA tampoco era una prueba idónea porque al expediente no fueron allegados los documentos que respaldaran las conclusiones del perito.

#### **D.- Recurso de apelación**

5.- La demandante solicita revocar la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones de la demanda<sup>6</sup>. En el recurso de apelación expone los siguientes argumentos:

5.1.- Contrario a lo considerado por el tribunal, no está probado que el concesionario hubiera incumplido el Contrato. Lo anterior se acredita con el hecho de que durante su ejecución el supervisor nunca lo requirió por haber dejado de cumplir sus obligaciones.

5.2.- La demandante no está obligada a asumir las consecuencias derivadas del cierre de la PBA. En primer lugar, porque la situación ambiental de la misma no fue advertida en los documentos precontractuales. Y, en segundo lugar, porque una vez conoció las falencias ambientales de la PBA se puso a disposición del Municipio para adelantar los trámites necesarios remediar la situación, pero el Municipio no prestó su colaboración para restablecer la ejecución del Contrato.

5.3.- La pretensión de terminación del Contrato sí es procedente <<(…) como quiera que el contratista en virtud del incumplimiento patentizado por el Municipio demandado, no cuenta con el interés de dar continuidad al mismo, dada las pérdidas de la utilidad esperada, como también por los daños y perjuicios causados(…)>>. La pretensión de liquidación judicial resulta igualmente procedente porque en este caso el Contrato no fue liquidado bilateral ni unilateralmente, por lo cual se debe finiquitar el negocio jurídico con el balance técnico y financiero del mismo.

5.4.- Los dictámenes periciales allegados al proceso son idóneos para demostrar (i) la utilidad dejada de percibir por cuenta del cierre de la PBA, y (ii) la construcción y el valor de las obras de mejora de la infraestructura de la PBA.

## **II. CONSIDERACIONES**

#### **E.- Caducidad de la acción**

6.- La Sala se pronunciará de fondo porque la demanda fue presentada dentro del término legal. De conformidad con el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, las demandas relativas a los contratos que están sujetos a liquidación deben ser presentadas dentro del término de dos (2) años contados desde el momento en que la liquidación fue realizada (bilateral o unilateralmente) o desde el vencimiento del plazo dispuesto para el efecto.

<sup>6</sup> Cuaderno principal, folios 388 – 394.



7.- Esta Subsección ha explicado que en aquellos casos en los que la acción de controversias contractuales versa sobre un contrato de tracto sucesivo, el término de caducidad debe contabilizarse desde su terminación o liquidación, según el caso, sin que esta regla pueda inaplicarse cuando el contrato objeto de la demanda no ha vencido. En efecto, en sentencia del 3 de agosto de 2020 se estableció lo siguiente:

*<<49.- A partir de lo anterior debe entenderse que, mientras no exista una regla de excepción que regule de manera específica el término de caducidad en relación con las controversias surgidas en contratos de tracto sucesivo que se encuentren en ejecución, el término de caducidad de la acción de controversias contractuales debe contabilizarse desde la terminación o liquidación del contrato, según el caso, de acuerdo con lo previsto en los apartes ii al vi) del literal "j" del ordinal 2 del artículo 164 del CPACA.*

*50.- Un entendimiento distinto haría inocuas las reglas de caducidad de la acción de controversias contractuales en función de la liquidación de los contratos, que han sido incorporadas por el legislador luego de un amplio desarrollo jurisprudencial en el que se indicó que solo cuando finaliza la relación contractual y se liquida el contrato, las partes saben quién le debe a quién y cuánto y, por lo tanto, es desde ese momento que empieza a correr el término para demandar.>><sup>7</sup>*

8.- En el caso concreto el Contrato, que estaba sometido a liquidación, inició el 8 de marzo de 2013 y su plazo era de 15 años, de manera que debía ser ejecutado hasta el 7 de marzo de 2028. En el expediente no reposan medios probatorios que demuestren que el Contrato hubiera sido suspendido ni mucho menos terminado o liquidado por el Municipio, por lo que para el 4 de julio de 2018, fecha en que se presentó la demanda, aún se encontraba en ejecución, lo que significa que el término de caducidad de dos años aún no había empezado a contabilizarse.

## **F.- Decisión**

9.- La Sala confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. Esta decisión se adopta porque el incumplimiento de la obligación de obtener el permiso de vertimientos, que determinó la ejecución de la medida de suspensión de actividades de la PBA por parte de Cortolima, no estaba a cargo del Municipio, sino del concesionario. En la primera parte se explicará que lo que motivó la ejecución de la orden de suspensión fue el incumplimiento de la obligación de obtener la licencia de vertimientos; y en la segunda parte se señalará que, conforme con el contrato, esta obligación estaba a cargo del concesionario.

## **G.- Los motivos por los cuales Cortolima decretó e hizo efectiva la medida de suspensión provisional de la PBA**

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 3 de agosto de 2020 con ponencia de este despacho. Radicación número: 11001-03-26-000-2019-00078-00(63973).



10.- Está demostrado que por medio de la Resolución No. 1171 del 1° de octubre de 2007<sup>8</sup>, confirmada mediante la Resolución No. 1679 del 24 de junio 2010<sup>9</sup>, Cortolima ordenó la suspensión provisional e inmediata de toda actividad en la PBA por dos circunstancias particulares: (i) por la presencia de vectores (moscas y gallinazos), los malos olores, el manejo inadecuado de residuos sólidos, las falencias en el tratamiento de aguas residuales y la ubicación inadecuada del cuarto de pieles dentro de la PBA; y (ii) porque el Municipio incumplió los siguientes requerimientos que fueron exigidos por Cortolima en el auto No. 785 de 2005:

a.- Adoptar de las medidas de corrección y mitigación para atenuar y minimizar los efectos negativos ocasionados por el cuarto de pieles sobre el entorno natural.

b.- Cubrir el estercolero con tejas plásticas.

c.- Disponer de un carro colector de sangre en estructura metálica y acero inoxidable.

d.- Implementar rejillas para la retención de los sólidos que traían las aguas residuales.

e.- Implementar plantaciones de árboles que permitieran el aislamiento de la actividad del entorno y realizar su respectivo mantenimiento con fertilizantes.

f.- Cumplir con los parámetros establecidos en el artículo 73 del Decreto 1594 de 1984 en lo referente a los vertimientos depositados en alcantarillado público.

g.- Implementar sistemas de lavado a presión en las mangueras.

h.- Presentar un análisis físico químico de los vertimientos líquidos.

i.- Presentar la relación de consumo total de agua por semana y del número de animales sacrificados por semana.

11.- De acuerdo con lo establecido en los actos administrativos proferidos por Cortolima, la medida de suspensión estaría vigente hasta que la entidad demandada superara los manejos inadecuados que venían afectando el medio ambiente y cumpliera los requerimientos realizados por la autoridad ambiental en 2005. En virtud de lo anterior, el Municipio emprendió las acciones encaminadas a satisfacer los requerimientos necesarios para el levantamiento de la medida de suspensión, y en el oficio del 11 de agosto de 2010<sup>10</sup> informó a Cortolima el cumplimiento de lo ordenado.

<sup>8</sup> Cuaderno de anexos tomo 7, folios 528 – 532.

<sup>9</sup> Cuaderno de anexos tomo 7, folios 548 – 556.

<sup>10</sup> Cuaderno de anexos tomo 7, folios 560 – 564.



12.- El 27 de octubre de 2010 Cortolima visitó la PBA para verificar el cumplimiento de los requerimientos exigidos en el acto administrativo que ordenó la suspensión de la PBA. Las conclusiones de esta visita, que están consignadas en el informe del 3 de noviembre de 2010<sup>11</sup>, demuestran que el Municipio cumplió con los requerimientos exigidos por Cortolima, así:

*<<En cuanto al proceso sancionatorio se establece el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la resolución 1171 de 2007 de CORTOLIMA en especial la no existencia de gallinazos y moscas, la no existencia de malos olores, la no existencia de residuos dentro de las instalaciones, y la adecuación de las falencias del sistema de tratamiento de aguas residuales>>.*

13.- No obstante lo anterior, en este informe también quedó consignado que (i) en el momento de la visita el Municipio realizaba actividades de faenado<sup>12</sup>, por lo que se encontraba en desacato de la orden de suspensión de actividades; (ii) el Municipio debía dar cumplimiento a otros requerimientos como, por ejemplo, el trámite del permiso de vertimientos, y (iii) la reanudación de actividades en la PBA solo podía ser ordenada luego de que se cumplieran los requerimientos realizados en el marco de la visita.

14.- En el expediente está probado que Cortolima ordenó hacer efectiva la medida de suspensión mediante el auto No. 1949 del 27 de abril de 2016<sup>13</sup>, que es un acto administrativo proferido con posterioridad a la suscripción del Contrato objeto de esta controversia. La autoridad ambiental sustentó esta decisión en el hecho de que la PBA estaba siendo operada por parte del concesionario sin contar con permiso de vertimientos, a pesar de que la entidad demandada no había cumplido los requerimientos exigidos en el acto administrativo que ordenó la suspensión de actividades.

15.- La medida de suspensión se hizo efectiva el 8 de julio de 2016 y en el informe<sup>14</sup> de visita Cortolima destacó las adecuaciones que se habían realizado a las instalaciones de la PBA y el mejoramiento de las condiciones sanitarias que, en su momento, motivaron la suspensión de la PBA. En el acta se advirtió el incumplimiento de la obligación de tramitar el permiso de vertimientos, por lo que Cortolima recomendó presentar la información para el otorgamiento de este permiso según lo exigido en el Decreto 3930 de 2010.

16.- Lo anterior evidencia entonces que Cortolima hizo efectiva la medida de suspensión de las actividades de la PBA por no haberse tramitado el permiso de vertimientos necesario para su operación. Y esto fue reconocido expresamente por la demandante en el libelo introductorio:

*<<En este orden de ideas, se puede evidenciar que el proceso sancionatorio antes referido, en el cual se ordena la suspensión y decomiso precitados, corresponde a*

<sup>11</sup> Cuaderno de anexos tomo 7, folios 620 – 628.

<sup>12</sup> Según el diccionario de la Real Academia Española, faenar significa <<Matar reses y descuartizarlas o prepararlas para el consumo>>.

<sup>13</sup> Cuaderno de anexos tomo 7, folios 656 – 657.

<sup>14</sup> Cuaderno de anexos tomo 7, folios 658 – 660.



*hechos que antecedente a la adjudicación y suscripción del contrato No. 052 de 02 de marzo de 2013 los cuales fueron ocultos por el Municipio de Carmen de Apicalá, **dado que los permisos o autorizaciones ambientales que reclama la autoridad ambiental como requerimientos NO CUMPLIDOS** son de la competencia del Municipio demandado, dado que como se mencionó líneas atrás, todas y cada una de las conductas constitutivas de infracción ambiental a juicio de CORTOLIMA, recaen en la Administración Municipal y no sobre la Unión Temporal JJ (...), como quiera que desde el mismo momento de la apertura de la licitación por parte de aquella y una vez adjudicado el contrato de concesión, se desconocía por el demandante la ausencia de dicho permiso y no se indicó en los estudios previos la obligación de asumir ese riesgo(...)>>.*

17.- Aun cuando en el auto No. 1949 del 27 de abril de 2016, en el que Cortolima ordenó hacer efectiva la medida de suspensión, se hizo referencia al incumplimiento de los requerimientos que en su momento motivaron dicha medida, lo cierto es que en visita realizada el 27 de octubre de 2010, la misma autoridad ambiental certificó que dichos requerimientos habían sido cumplidos por parte del Municipio. Incluso, en el acta de la visita realizada para materializar la medida de suspensión no se dejó consignado ninguna observación o recomendación respecto del cumplimiento de los requerimientos realizados en la Resolución No. 1171 del 1° de octubre de 2007.

**H.- La obligación que motivó la materialización de la medida de suspensión por parte de Cortolima no estaba a cargo del Municipio, sino del concesionario**

18.- De acuerdo con lo consignado en la cláusula sexta del Contrato<sup>15</sup>, el Municipio estaba obligado, entre otras cosas, a (i) entregar la PBA; (ii) resolver las peticiones presentadas por el concesionario; (iii) suministrar la información indispensable para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo; y (iv) *colaborar con el concesionario* en las gestiones que se debían adelantar para obtener permisos o licencias requeridos para la operación de la PBA.

19.- El concesionario tenía, entre otras, las siguientes obligaciones: (i) ejecutar las obras y suministrar los equipos y maquinaria necesarios para la modernización de la PBA; (ii) garantizar la adecuada prestación de los servicios de la PBA; (iii) ejecutar todas las tareas necesarias y suficientes para cumplir a cabalidad con el objeto del Contrato; (iv) dar cumplimiento a las normas ambientales; y (v) organizar conjuntamente con las autoridades ambientales, sanitarias y de salud el manejo adecuado del medio ambiente en el evento en que estas entidades impusieran requisitos especiales para su funcionamiento.

20.- De lo anterior se deduce que el trámite del permiso de vertimientos, cuyo incumplimiento motivó la materialización de la medida de suspensión de la PBA, era una obligación que no estaba a cargo del Municipio, sino del concesionario. Él estaba obligado a cumplir la normatividad ambiental que, para la actividad

<sup>15</sup> Cuaderno de anexos tomo 3, folios 226 – 230.



específica que debía desarrollar, lo obligaba a tramitar un permiso de vertimientos según lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto 3930 de 2010:

*<<Artículo 41. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos>>.*

21.- Aun cuando está acreditado que el Municipio no informó en los documentos precontractuales que la PBA no contaba con permiso de vertimientos, lo cierto es que el concesionario debía conocerlo porque ese permiso era indispensable para la operación de la PBA. Y en cualquier caso, está demostrado que dicha falencia fue puesta en su conocimiento por parte de Invima en visita realizada el 6 de junio de 2013<sup>16</sup>, esto es, en una visita efectuada casi tres (3) meses después de haber iniciado la ejecución del Contrato. En el acta de inspección sanitaria<sup>17</sup> se dejó consignado que:

*<<El matadero posee un sistema de manejo de aguas residuales, cuya caracterización no se encuentra documentada; se solicita a quien atiende la visita las autorizaciones ambientales, presentándose carpeta con oficios y resoluciones de la autoridad ambiental del Tolima, CORTOLIMA, cuya última actuación archivada en esta carpeta, sin el Auto No. 2637 de Mayo 31 del 2011, que en el artículo primero ordena la SUSPENSIÓN de toda actividad en la planta de sacrificio de ganado del municipio y diligencia de suspensión de toda actividad en la Planta de Beneficio Animal (...) por no tramitar los permisos correspondientes (vertimientos, residuos sólidos, entre otros) y no dar cumplimiento a las obligaciones impuestas en el auto 907 y Resolución 1171 del 01-10-2007>>.*

22.- De conformidad con lo estipulado en el Contrato, la demandante estaba obligada a realizar todas las labores necesarias para cumplir a cabalidad con el objeto del mismo, dentro de las cuales destacaba cumplir con la normatividad ambiental que regía la materia. Y, una vez conoció el informe del Invima que establecía que la PBA no contaba con el permiso de vertimientos, era su obligación solicitarlo a Cortolima, para lo cual la entidad territorial demandada estaba obligada a colaborarle en las gestiones que se debían adelantar.

23.- No obstante lo anterior, el concesionario ejecutó el Contrato por más de tres (3) años sin realizar las acciones necesarias para obtener el permiso de vertimientos. Y solo gestionó los documentos necesarios para solicitarlo cuando Cortolima hizo efectiva la medida de suspensión, los cuales fueron entregados al Municipio para iniciar el trámite administrativo. Si bien en el expediente está demostrado que el Municipio presentó la solicitud del permiso de vertimientos el 22 de diciembre de 2016, no obra el acto administrativo que resolvió la solicitud impetrada en el anterior sentido.

24.- De acuerdo con lo expuesto, está probado que fue el concesionario quien incumplió el Contrato al no tramitar el permiso de vertimientos necesario para la

<sup>16</sup> Cuaderno de anexos tomo 8, folios 821 – 836.

<sup>17</sup> En el acta consta que quien atendió la visita de la autoridad sanitaria fue el representante legal de la Unión Temporal JJ.



operación de la PBA y que dicha omisión determinó la materialización de la medida de cierre de la PBA que, a su vez, causó los perjuicios reclamados en la demanda. Por lo anterior, se debe confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones de incumplimiento contractual.

25.- De otra parte, en lo que respecta a la pretensión de terminación y liquidación del Contrato, se advierte que la demandante las formuló como consecuenciales de la de incumplimiento contractual, por lo que se impone negarlas.

#### **I.- Condena en costas**

26.- Como quiera que el recurso de apelación fue resuelto de manera desfavorable para la demandante, la Sala la condenará en costas y fijará las agencias en derecho en tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016. Las agencias en derecho son fijadas en el referido valor porque el Municipio no intervino en el trámite de la segunda instancia.

### **III. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia proferida el 16 de junio de 2022 por el Tribunal Administrativo del Tolima por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: CONDÉNASE** en costas a la parte demandante por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Fíjense las agencias en derecho en tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Con firma electrónica*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
**Presidente**  
Con aclaración de voto

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
**Magistrado**

*Con firma electrónica*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**