



República de Colombia
Rama Judicial
Tribunal Administrativo del Tolima
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022).

Radicación Nro.:	73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.
Demandante:	UNIÓN TEMPORAL JJ..
Demandado:	MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALA – TOLIMA.

I- ASUNTO A DECIDIR

Cumplidas las etapas procesales señaladas en la Ley 1437 de 2011, procede esta Sala de decisión a emitir sentencia de primera instancia dentro del presente medio de control de controversias contractuales instaurado por **Unión Temporal J.J.** contra **Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)**, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del C. de P.A. y de lo C.A.

II- ANTECEDENTES

2. 1. Pretensiones¹.

Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

“1. Que se declare el incumplimiento del Contrato de Concesión No. 052 de 2013, celebrado entre el Municipio de Carmen de Apicalá identificado con NIT No. 800.100.050-1 y la Unión Temporal JJ identificada con NIT No.900.598.396-2, 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 APICALA- TOLIMA, con plazo de ejecución de 15 años, contados a partir del inicio, el cual se verificó con la suscripción de la respectiva acta de fecha 8 de marzo de 2013.

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 identificado con NIT No. 800.100.050-1 y la Unión Temporal JJ identificada con NIT No.900.598.396-2.

3. Se declare que el Municipio de Carmen de Apicalá en virtud de su incumplimiento, ésta 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 de 2013, incluyendo daño emergente y lucro cesante, así como la corrección monetaria y cualesquiera 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, determinado que se paguen indexadas las condenas 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

¹ Fls. 5 – 6 cuaderno principal.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

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 del presente proceso”.

3.- Fundamentos fácticos².

La parte demandante presentó como hechos relevantes de la demanda y su reforma, los que a continuación se resumen:

1. El Municipio de Carmen de Apicalá suscribió con la Unión Temporal JJ, el contrato de concesión Nro. 052 del 2 de marzo de 2013, cuyo objeto es *“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 (Tol.)”* el cual fue iniciado mediante acta del 8 de marzo de 2013 suscritos entre el Jefe de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y el representante de la Unión Temporal JJ.
2. Que bajo la modalidad de Licitación Pública Nro. 01 del año 2013 la entidad contratante, sustentada en la necesidad de subsanar las precarias y deficientes condiciones de infraestructura que para el momento presentaba la planta y las inadecuadas condiciones en las cuales se realizaba la actividad de sacrificio del ganado causando con ello gran impacto en el aspecto salubre y costos de ineficiencia, procedió a fijar los requisitos de participación de los oferentes, a expedir los documentos previos y el proyecto de pliego de condiciones y publicarlos en el SECOP.
3. Finalizado el proceso de selección el Municipio de Carmen de Apicalá adjudicó el contrato (Nro. 052 de 2013) que tenía por objeto la administración, operación, mantenimiento, modernización de la planta de beneficio o matadero municipal a la Unión Temporal JJ mediante Resolución Nro. 100 del 26 de febrero de 2013.
4. Que el día 2 de marzo de 2013 se suscribe el contrato Nro. 052 entre la U.T. JJ y el Municipio de Carmen de Apicalá, no obstante en ningún momento dentro de lo pactado en el cuerpo del contrato ni en las obligaciones pactadas, en especial las que están a cargo del contratista, se atribuyó responsabilidad expresa alguna a la Unión temporal JJ para tramitar u obtener permiso ambiental alguno, por el contrario las obligaciones contractuales se limitaron a instar al contratista para *“organizar conjuntamente con las autoridades de salud departamental, municipal, la Corporación Autónoma Regional del Tolima "Cortolima", INVIMA, Contraloría Departamental y el ICA, el cumplimiento de las funciones de control de salubridad, sanidad e higiene de sus competencias, así como el manejo adecuado del medio ambiente”.*
5. Que dentro de los documentos que soportan los estudios previos elaborados por el Municipio del Carmen de Apicalá, no se advierte ni se hace alusión alguna al estado verdadero y real de la planta de beneficio, en relación con el componente ambiental, por el contrario, precisa en forma general y abstracta algunos aspectos administrativos, operativos y organizacionales de la planta y el lugar circundante la situación comercial de los productos generados en la Central de sacrificio del Municipio, además de los aspectos técnicos (áreas para el sacrificio y faenado de ganado, equipos y herramientas utilizadas para el proceso de transformación de cárnicos) sin que se haga mención alguna frente a la falta y/o inexistencia del permiso ambiental *“permiso de vertimientos”* aspecto ambiental de gran trascendencia para garantizar al contratista que el establecimiento operara en condiciones normales.

² Fls. 12-13, 162-164 y 168-170 cuaderno principal.

6. Adjudicado, celebrado e iniciado formalmente el contrato Nro. 052 de 2013, la Unión Temporal JJ empieza a ejecutar el objeto contractual, para lo cual realiza las inversiones conforme lo planteado en los documentos del proceso de licitación, esto es, efectuar adecuaciones y mejoras con obras civiles sobre la infraestructura de la Planta de Beneficio, adquirir los equipos, maquinaria y demás elementos necesarios para la correcta ejecución de las actividades señaladas por la entidad contratante, tal como se dispuso en el plan de inversiones que se estableció en el Pliego de Condiciones Definitivo, pagando:

MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL BOVINO OBRAS DE MEJORAMIENTO	
Sistema Eléctrico	\$ 22.000.000,00
Sistema hidráulico	\$ 20.000.000,00
Maquinaria y Equipo	\$100.000.000,00
Pisos Exteriores 3,5 M3	\$ 60.000.000
Pañete Paredes	\$ 11.000.000
Pisos Interiores 180 M3	\$40.000,000
Obras de Embellecimiento	\$ 40.000.000
Corrales	\$ 30.000.000
Unidades Sanitarias	\$30.000,000
Separación Bovino-Porcino con Construcción de Instalaciones	\$ 20.000.000
Traslado, Instalación y adecuación Cuarto Frio	\$ 100.000.000
Valor Total	\$ 383.000.000

7. Que el plazo estimado para la ejecución de la inversión, la operación y mantenimiento de la planta concedida se dejó prevista por el término de quince (15) años, en tanto que, las obras, consecución y entrega de los equipos, maquinaria, obras de instalación, montaje, adecuación del matadero, se debían ejecutar en un plazo máximo de 6 meses, cumpliendo el contratista cabalmente este plan de inversiones durante el plazo de ejecución del contrato Nro. 052 de 2013, esto es, desde el 8 de marzo de 2013 hasta el día 8 de julio de 2016, fecha en la cual se efectuó el cierre material de la planta de beneficio por parte de CORTOLIMA, así como con las obligaciones laborales (nóminas y prestaciones sociales), presentación de informes, pago de servicios públicos, pago de impuestos, cumplimiento de las funciones de control de salubridad, sanidad e higiene de sus competencias, así como el manejo adecuado del medio ambiente, como todas aquellas actividades inherentes a la administración, operación y mantenimiento del establecimiento a cargo del contratista se cumplieron y observaron bajo las condiciones y en los términos pactados, tal como lo señala el supervisor del citado contrato en certificación expedida por este de fecha 12 de junio de 2017.
8. Después de haber transcurrido tres (3) años y cuatro (4) meses de ejecución contractual, el día 08 de julio de 2016 se recibió visita de funcionarios de CORTOLIMA a la planta de beneficio animal administrada con el fin de materializar y/o ejecutar la medida impartida por dicha autoridad ambiental consistente en el cierre de las actividades de sacrificio que se adelantaban, con ocasión a la sanción que dicho ente ambiental impuso contra el Municipio de Carmen de Apicalá, y que registra los siguientes antecedentes:
- 8.1. Cortolima inicio proceso sancionatorio el año 2001 contra el Municipio de Carmen de Apicalá, toda vez que para la construcción del nuevo matadero no se tramitó licencia ambiental, ni se dio cumplimiento a los requerimientos (falencias en el tratamiento de aguas residuales, entre otros) que hizo la entidad mediante el auto Nro. 785 de 2005.

- 8.2.** Que mediante resolución Nro.1171 del 01 de octubre de 2007 Cortolima sancionó al Municipio de Carmen de Apicalá con multa y ordenó desde entonces, la suspensión provisional e inmediata de toda actividad en la planta de sacrificio de ganado hasta tanto se diera cumplimiento a lo requerido en el auto Nro.785 de 2005.
- 8.3.** Con resolución Nro. 1679 de 24 de junio de 2010 Cortolima resuelve el recurso de reposición interpuesto, confirmando la resolución Nro.1171 del 01 de octubre de 2007 que impuso sanción y comisionó para materializar la orden de suspensión a la Inspección de Policía del Carmen de Apicalá; reiterada con auto Nro. 4872 del 20 de septiembre de 2010, no obstante, al no ser cumplida por dicha entidad, con acto Nro. 2637 del 31 de mayo de 2011, Cortolima comisiona a su Dirección Territorial Sur Oriente.
- 8.4.** La Dirección Territorial Sur Oriente de Cortolima; el día 02 de junio de 2011 inició el proceso de materialización y ejecución de la medida de suspensión, diligencia que fue suspendida, reanudándose el 3 de junio de 2011, siendo nuevamente suspendida, con ocasión del auto Nro. 2760 del 3 de junio de 2011 hasta tanto no se estudiara el muestreo tomado por Corcuena para ser analizada por Cortolima.
- 8.5.** Mediante auto Nro. 4120 del 8 de agosto de 2013 Cortolima reitera al Municipio de Carmen de Apicalá el trámite ambiental a surtir para obtener el permiso de vertimientos y otras actividades derivadas de la licencia ambiental otorgada con resolución Nro. 1021 del 03 de julio de 2002.
- 8.6.** Con auto del No.1949 del 27 de abril de 2016 dentro del expediente sancionatorio Nro. 2123 Cortolima establece que el Municipio de Carmen de Apicalá está en desacato, pues logra constatar que, pese a que no habían dado cumplimiento con lo ordenado en la Resolución Nro. 1171 del 1 de octubre de 2007, la planta de sacrificio continuaba realizando actividades con motivo de la operación que surtía la Unión Temporal JJ, dando lugar a que se ordenara el cumplimiento de la medida de suspensión, materializándola y de ser necesario, manifestó el auto Nro.1949 de 2016, decomisar preventivamente todo elemento que este siendo utilizado para la comisión de la infracción ambiental.
- 9.** Ante la inminencia del cierre indefinido de actividades de la planta de beneficio, decretado y ejecutado por CORTOLIMA a partir del 8 de julio de 2017, el representante de la Unión Temporal JJ mediante sendos escritos (derechos de petición) durante la vigencia 2016 y 2017, requirió en forma insistente y frecuente respuestas o pronunciamientos por parte del Municipio de Carmen de Apicalá sobre las medidas o acciones a adoptarse por dicha Entidad en relación a la problemática que se presentó con el cierre de la Planta de Beneficio, precisando que el Municipio demandado nunca entregó respuesta de fondo a aquellas, o en su defecto respondía de forma parcial o por el contrario emitía respuestas evasivas y repetitivas sin que se expresara concretamente sobre los solicitado, hecho que motivó la interposición de acción de Tutela para que se diera cumplimiento a lo preceptuado en el Ley 1755 de 2015, en el sentido de responder dentro de los términos legales y de fondo lo solicitado por el demandante.
- 10.** Ante el silencio por parte del Municipio de Carmen de Apicalá al no responder los requerimientos elevados, la Unión Temporal JJ procedió a elevar reclamación administrativa el 8 de agosto de 2018, argumentando lo siguiente:
 - 10.1.** Señala que a partir del mes de julio se procedió a requerir al Municipio de Carmen de Apicalá solicitando la revisión del estado de la planta y el futuro del contrato ante la determinación de la clausura de la planta y la posible entrega al Municipio de la misma, tal y como sucedió en julio de 2015, CORTOLIMA procede a clausurar indefinidamente el

lugar, para lo cual sellaron las instalaciones con candado y cinta de seguridad y por ende se suspendió toda actividad y labores de sacrificio a cargo del operador.

- 10.2.** De buena voluntad y en atención a la cláusula 6ª, numeral 4 del contrato de concesión Nro. 052 del 2013 dar cumplimiento a las normas ambientales vigentes, la Unión Temporal JJ solicita convocar a unas reuniones que tuvieron lugar en el despacho del Alcalde durante el mes de octubre del 2016, donde finalmente se expresó la intención, así no fuera de su competencia y obligación, de asumir el compromiso de adelantar la gestión ante Cortolima para dicho trámite, todo por el interés de mantener el contrato en las condiciones inicialmente pactado y garantizar su normal desarrollo.
- 10.3.** Radicados los documentos elaborados por la U.T. JJ necesarios para iniciar el procedimiento para el permiso de vertimientos el 16 de diciembre de 2016 y luego de transcurridos veintitrés (23) meses desde que se procedió por Cortolima al cierre indefinido de la planta, no se observó la voluntad de la Administración Municipal en que se destrabara el proceso ante Cortolima, pues pese a que dentro del contrato se obligó (...) a.) *resolver las peticiones presentadas por el CONCESIONARIO en los términos consagrados por la Ley. 5.) cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que de él forman parte*", no las cumplió, por lo que la U.T. JJ presentó solicitud de dar por terminado e incumplido el contrato de concesión Nro. 052 de 2013, esto previa revisión del estado financiero, del inventario y los daños y perjuicios ocasionados, al no vislumbrarse la posibilidad en el corto o mediano plazo la reapertura de la planta para continuar con la prestación del servicio, petición que a la fecha de radicación de la demanda no fue contestada.
- 10.4.** Que a pesar de estar cerrada la instalación de la planta de beneficio, se continuó con el pago de gastos para la administración y el mantenimiento de la infraestructura y evitar su abandono y/o deterioro, como también el pago de algunos servicios públicos y pago de personal administrativo básico como la secretaria y personal de vigilancia, ya que independientemente que se haya cerrado el lugar, la responsabilidad de velar por la planta física y de algunos trámites menores que se debieron atender, obligaron a mi representada a hacerse cargo de estas situaciones, sin que ello signifique mantener en estado de indefinición la situación del contrato por causa de la suspensión.
- 11.** Con oficio Nro. DAL -100 de fecha 15 de agosto de 2017 el Municipio de Carmen de Apicalá negó la solicitud de pago de todo lo dejado de percibir por el cierre de la planta y la indemnización de perjuicios ocasionados a la U.T. JJ, no obstante, señala no resolvió los requerimientos planteados en el oficio de fecha 8 de agosto de 2017.
- 12.** Que todas las peticiones elevadas al Municipio de Carmen de Apicalá estuvieron acompañadas del estudio y proyecciones financieras elaborado por Contador Público, en el cual se hace un análisis de lo dejado de percibir durante el tiempo que ha permanecido cerrada la Planta de Beneficio con corte a 30 junio de 2017, como también lo que se hubiese percibido durante los doce (12) años que se encontraban pendiente de ejecución del Contrato de Concesión Nro.052 de 2013, documento que se trasladó al Municipio para su pronunciamiento, guardando silencio a esta petición.
- 13.** En aras de establecer los fundamentos facticos que rodearon el incumplimiento, señaló que la U.T. JJ mediante oficio de fecha 15 de diciembre de 2016, radico ante el Municipio de Carmen de Apicalá memorial mediante el cual hacía la entrega de los documentos necesarios para iniciar ante el ente ambiental el trámite de permiso de vertimientos de la Planta de beneficio, esto con el fin de coadyuvar en las gestiones necesarias ante dicho

ente para el levantamiento de la medida de cierre y de esta forma dar continuidad al contrato, no obstante a la fecha no se tiene conocimiento sobre el estado actual del trámite ante esta última entidad, salvo el informe de visita efectuado por dicha entidad en fecha 3 de mayo de 2017 con informe de fecha junio 5 de 2017 (hace 1 año) lo que denota la despreocupación, desidia, negligencia, desinterés y total omisión a cumplir con sus obligaciones.

14. Que con ocasión de la presentación de la demanda de la referencia el Municipio de Carmen de Apicalá no suspendió la ejecución del contrato Nro. 052 de 2013 por lo que el plazo de ejecución del mismo viene transcurriendo normalmente, entendiéndose así, que para todos los efectos dicho contrato hasta este momento se encuentra en EJECUCION, lo que significa sin lugar a dudas que estando en ejecución y vigente el citado acto contractual, se materializa sin lugar a dudas el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la entidad territorial y a nuestro juicio determina el tiempo o plazo previsto en el literal j), numeral 2) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.
15. Que Cortolima el día 03 de mayo de 2017 realiza visita de seguimiento a la Planta de beneficio a efectos de verificar el cumplimiento de la medida de cierre y suspensión de actividades, como también para dar impulso al trámite del permiso de vertimientos que finalmente dicho Municipio presentó el día 22 de diciembre de 2016 con los documentos que le fueron aportados por U.T. JJ.
16. Que el 5 de junio de 2017 se expidió informe técnico por parte de Cortolima en el que se señaló que *“(...) la planta reportaba condiciones de limpieza de sus instalaciones, no se adelantaban actividades de sacrificio en el momento de la visita argumentando el cumplimiento de la medida de suspensión del mes de Julio de 2016 (...). Por lo cual revisando lo expresado por la oficina de planeación sobre el uso del suelo, y lo establecido por el mismo ente municipal en el plan de saneamiento y manejo de vertimientos se destaca que no es viable la aprobación del permiso de vertimientos, para la PBA de Carmen de Apicalá, ya que no permite el cumplimiento del aislamiento a la franja de protección para el proceso de optimización de su PJAR y la localización del lugar para el año 2018 involucraría la construcción de un colector y el sistema de tratamiento de las aguas residuales municipales, afectando la inocuidad del producto”*.
17. Que dicho informe estableció la inviabilidad del permiso de vertimientos, toda vez que *“la oficina de planeación sobre el uso del suelo y lo establecido por el mismo ente municipal en el plan de saneamiento y manejo de vertimientos se declara inviable la aprobación del permiso de vertimientos para la PBA de Carmen de Apicalá ya que no permite el cumplimiento del aislamiento a la franja de protección para el proceso de optimización de su PTAR y la localización del lugar para el año 2018 involucrar la construcción de un colector y el sistema de tratamiento de las aguas residuales municipales afectando la inocuidad del producto incumpliendo con el Decreto 1500 de 2007 y la Resolución 240 de 2013 del Ministerio de Salud. Con base en los análisis anteriores y las observaciones establecidas en los instrumentos de planificación del municipio no es viable el otorgamiento del permiso de vertimientos hasta que el mismo municipio del Carmen de Apicalá aclare lo del uso del suelo para la operación de la PBA que indique cuando iniciara las obras del colector del matadero y cuando construirá el PTARM según lo aprobado en la Resolución Cortolima 790 de 2015 por medio de la cual Cortolima acoge la actualización del Plan de Saneamiento Ambiental y Manejo de Vertimientos PSMV posibilitando un tiempo de operación de la PBA en el sitio actual, optimice de manera adecuada el sistema de tratamiento.”*
18. En el presente caso, señala que se dio cumplimiento a las obligaciones contractuales convenidas ya que median informes de actividades presentados a la supervisión y certificación del año 2017 expedida por el director de la UMATA en este sentido; también resaltó, que no existe procedimiento administrativo alguno que se haya iniciado por el Municipio de

Carmen de Apicalá contra el demandante para conminarlo al cumplimiento de dichas obligaciones, ni tampoco imposición de multas con este propósito, o conducta que pueda calificarse como mora grave o atraso severo en la ejecución del objeto contratado, ni hecho alguno que evidencie la necesaria paralización del servicio prestado, pues el contratista se proveyó de los elementos y materiales requeridos, para adecuar la planta de sacrificio de acuerdo con los requerimientos de salubridad, realizando las inversiones necesarias, con el fin de adecuar la planta a la necesidad requerida para atender el cumplimiento de sus deberes, denotando con ello el cumplimiento pleno de las obligaciones contractuales.

- 19.** Que no solamente se adolecía de la ausencia del permiso de vertimientos, sino que además, se tenían inconvenientes con el INVIMA entidad encargada de revisar los aspectos de salubridad de la planta y de verificar el cumplimiento a lo señalado en el Decreto 1500 del 2007 y sus respectivos decretos modificatorios relacionado con el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos, destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.
- 20.** Que la U.T. JJ en cumplimiento de sus obligaciones mediante la presentación de Derecho de Petición en abril de 2015 suscrito conjuntamente con el entonces Alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá, señor Héctor Pedro Lamar Leal solicitaron inclusión de la planta de beneficio en categoría de autoconsumo, con el propósito de mantener la operación de dicho establecimiento; en este propósito de conservar la operación de la Planta, la Unión Temporal JJ atendió sinnúmero de visitas de seguimiento del INVIMA en las cuales se verificaba el cumplimiento de los requisitos legales, dejando plena constancia de ello en las actas vistas.
- 21.** Que el día 31 de enero de 2018 el INVIMA aplicó medida sanitaria de seguridad consistente en CLAUSURA TEMPORAL TOTAL, con carácter preventiva por incumplimiento a lo preceptuado en los artículos 71 y 17 del referido Decreto 1500 de 2017), la cual consiste en impedir temporalmente el funcionamiento de la planta de beneficio al considerar que está causando un problema sanitario, situación que no es cierta, si se tiene en cuenta que desde el día 8 de julio de 2016 la planta fue objeto de cierre y suspensión de actividades por parte de CORTOLIMA, situación que fue corroborada en informe de visita de fecha 5 de junio de 2017 elaborado por esta última entidad con motivo de seguimiento al cumplimiento de la medida de cierre. Situación que señala no es cierta toda vez que la U.T. JJ ha cumplido cabalmente con sus obligaciones contractuales e implementando todas las medidas y correctivos del INVIMA.
- 22.** Que gracias a los esfuerzos de la UNION TEMPORAL JJ, el día 16 de marzo de 2017 el Despacho del Gobernador del Tolima expidió el Decreto No. 0200 por el cual "...SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL PLAN DE RACIONALIZACION DE LAS PLANTAS DE BENEFICIO ANIMAL - PRPBA, EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA", en el cual dentro de la parte considerativa se expone y se reafirma lo manifestado de nuestra parte, cuando menciona que algunos Alcaldes del Tolima, entre ellos el del Municipio de Carmen de Apicalá elevaron solicitud para continuar prestando su servicio como planta de beneficio animal, bajo la modalidad de autoconsumo en donde se precisa que expuestos y debatidos los pormenores a las diferentes novedades y aclarados los pro y los contra, el Secretario de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria puso en consideración de la mesa Departamental la solicitud presentada por la Alcaldía de Carmen de Apicalá para habilitarla como planta de autoconsumo, siendo acogida dicha petición por la mesa en plena.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

23. Finalmente, señala que la entidad demandada incurrió en el incumplimiento de los numerales 4), 10) y 11) de la cláusula 6ª del contrato celebrado.

4. Fundamentos legales (fls. 4-5)

4.1.- Normas violadas.

Como normatividad transgredida, el profesional en derecho cita, las siguiente:

- *De orden constitucional:* artículo 209, 365 del C.P.
- *De orden legal:* artículos 104, 152, 141 de la Ley 1437 de 2011; 23, literal a), numeral 1, artículo 2, artículos 32, 26 y 50 de la Ley 80 de 1993.
- *De orden jurisprudencial:* sentencia del 24 de abril de 2013 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Radicación Nro.: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) y sentencia del 14 de septiembre de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Radicación Nro.: 85001233100020030042601.

4.2. Concepto de violación.

Expresó que la entidad demandada ha menoscabado las disposiciones que regulan lo relativo a la contratación estatal, al haber abierto licitación Pública Nro. 01 de 2013 con documentos, evaluaciones y estudios incompletos, ambiguos, confusos y mantenerlos incluso con posterioridad a la adjudicación y celebración del contrato, pues fue en el desarrollo del objeto contractual que el adjudicado se enteró de que el Municipio de Carmen de Apicalá omitió informar que la planta de beneficio, pese a contar con la licencia ambiental, no tenía permiso de vertimientos ni el aval necesario para garantizar el desarrollo del contrato, de lo contrario, se haría imposible ante su inminente cerramiento por las autoridades competentes – tal como sucedió.

Así mismo, señala que el Municipio de Carmen de Apicalá incurrió en el incumplimiento de las obligaciones a las cuales se comprometió en el contrato de concesión, tales como, el deber de dar respuesta o resolver las peticiones presentadas por el concesionario en los términos consagrados en la Ley; ayudar y/o apoyar al concesionario a adelantar las reuniones y gestiones tendientes a recuperar el funcionamiento de la planta de beneficio; adoptar los procedimientos tendientes a garantizar la pronta solución de la controversia generada entre las partes, pues pese a la insistencia de la entidad actora no sucedió.

También, incurrió en incumplimientos normativos y legales de manera flagrante, cuando con su actuar desconoció el deber que le impone, el artículo 209 de la C.P. en concordancia con el artículo de la Ley 80 de 1993, de desarrollar su función pública y administrativa con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como, aquel contemplado en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que deberá actuar de tal modo que por causa suya no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y en caso de que incurra, deberá en el menor tiempo posible, corregir los desajustes que pudieren presentarse y acordar los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse, de lo contrario, incurrirá en incumplimiento tal que deberá pagar por los perjuicios causados.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

III. TRÁMITE PROCESAL.

La demanda se presentó el 4 de julio de 2018³ y mediante auto del 30 de agosto de 2018⁴ fue admitida, ordenándose la notificación de la misma a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.

Surtida en debida forma la notificación a las partes, dentro del término para contestar la demanda de la referencia, la institución demandada contestó la misma, tal y como se advierte de la constancia secretarial obrante a folio 311 del cartulario principal Nro.1 digital.

3.1. Contestación de la demanda.

3.1.1. Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)⁵

Oponiéndose a totalidad de las pretensiones de la demanda, señala en sus fundamentos facticos que los actos precontractuales establecían las necesidades y reflejaban la situación precaria en que se encontraba la central de sacrificio, desde los estudios previos que advertían que la central de sacrificio no se encontraba dotada de áreas y herramientas adecuadas para el manejo de productos cárnicos bajo las condiciones óptimas, incluso para tratar las aguas residuales provenientes de sacrificio y faenado, se informó que el sistema de aireación extendida construido presenta deficiencias en todas las etapas de tratamiento, con lo que se puede determinar que la remoción de cargas contaminantes es mínima o nula.

Expresa que, no es cierto que el Municipio guardará silencio frente a las comunicaciones dirigidas por el concesionario, ya que se ofreció inclusive la posibilidad de liquidar el contrato de manera bilateral.

Señala que de la redacción fáctica surtida por el actor se puede evidenciar el incumplimiento contractual a su cargo, al no ajustarse a la normatividad técnica y ambiental para la operación de la planta de beneficio entregada en concesión.

Manifiesta que el estudio previo que soportó la convocatoria del proceso de Licitación Pública Nro. 01 de 2013, pone en conocimiento de los oferentes de manera expresa las condiciones generales en que se encontraba la planta, pues señaló que el tratamiento de las aguas residuales de origen doméstico (aguas negras), se realizaba por medio de un pozo séptico, el cual no contaba con un acceso adecuado que permitiera su inspección, a tal punto que desconocían si se realizaban labores de mantenimiento y acondicionamiento, concluyendo, que la central de sacrificio no contaba con un sistema de aguas residuales, recomendando implementar un nuevo sistema de tratamiento que permitiera actualizar o modificar la concentración de cargas contaminantes, pues el sistema de tratamiento de aguas residuales se convirtió en un foco de contaminación ambiental cruzada, atrayendo vectores, como gallinazos, roedores, ratas y cucarachas.

De lo anterior, precisa que el Municipio fue completamente transparente al advertir la difícil situación en que se encontraba el sistema de tratamiento de aguas residuales, al punto de concluir que no existía un sistema para llevar a cabo un adecuado manejo de las aguas sanitarias producto de la operación y bajo ese contexto era que la U.T. JJ debía asumir las obligaciones de naturaleza técnica para hacer posible la adecuada operación de la planta de beneficio, al punto que estableció, la obligación contractual, consistente en "*Organizar conjuntamente con las autoridades de Salud Nacional, Departamental, Municipal, la Corporación Autónoma Regional del Tolima Cortolima, Invima, Contraloría Departamental y el ICA. El cumplimiento de las funciones de control de salubridad, sanidad e higiene de sus competencias, así como el manejo adecuado del medio ambiente. En el Evento que estas entidades impongan requisitos especiales para su funcionamiento.*"

³ Cuaderno Principal 1, fl. 4 expediente digital.

⁴ Cuaderno Principal 1, fls. 42 y 43 expediente físico.

⁵ Cuaderno Principal 1, fls. 294 a 306 expediente digital.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

De esta manera, advierte que la demandante no solo pretende obviar la actitud diligente del Municipio a la hora de mostrar las distintas dificultades que presentaba la Planta de Beneficio, sino atribuir un comportamiento omisivo y ligero a cargo del ente territorial, cuando su actuar, no cabe duda, que fue con estricta obediencia al principio de planeación, al punto que determinó la necesidad de entregar en concesión la infraestructura que se tenía para la operación de la planta de beneficio animal de su propiedad, a un contratista que tuviera la idoneidad y experticia necesaria y fuera quien de manera adecuada y con pleno apego a las disposiciones técnicas, jurídicas, sanitarias y ambientales aplicables, realizara su operación.

Señala que las pretensiones indemnizatorias resultan improcedentes, por cuanto el aquí contratista desde la fase precontractual, tenía pleno conocimiento del inadecuado manejo de los vertimientos en la planta de beneficio, al punto que ni siquiera existía su tratamiento, y pese a ello decidió presentarse al proceso y hacerse adjudicatario al contrato, para incumplir sus obligaciones e incluso faltar a la buena fe objetiva que le asiste a todos los contratistas en el desarrollo de su labor, pues señala que dicho principio es de carácter objetivo e impone, fundamentalmente a las partes respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, perseverar la ejecución de lo convenido, observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende, en buena medida, de la lealtad y corrección de la conducta propia.

Finalmente, como medios exceptivos, propuso “i. incumplimiento del contrato por parte del concesionario Unión Temporal J.J. ii. trasgresión al principio de buena fe contractual por parte del contratista, como elemento para hacer improcedente el pago de indemnización”.

3.2.1. La audiencia inicial.

Vencido el término anterior, el Despacho sustanciador convocó a las partes a fin de llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C. de P.A. y de lo C.A., la cual tuvo lugar el 24 de abril de 2019, oportunidad en la que se saneó el proceso, se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación y se decretaron las pruebas del proceso (fls. 90-96).

El 10 de julio de 2020 se desarrolló la audiencia de pruebas, momento en el que se incorporaron las pruebas documentales, y se practicaron las periciales decretadas. Reanudada la misma el día 11 de septiembre de 2020 se recepcionó la prueba testimonial y se prescindió de la audiencia de que trata el artículo 182 del C. de P.A. y de lo C.A. y en su lugar, se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente (fls. 227 a 233 y 254 a 257 C.P. 1).

3.3. De los alegatos de conclusión.

3.3.1.- Parte demandante⁶.

Ratificando todos los apartes presentados en el libelo demandatorio el apoderado de la parte demandante advierte que se encuentra probado dentro del proceso que la entidad demandada estructuró la necesidad de adelantar el procedimiento sustentado en precarias y deficientes condiciones de la infraestructura que para el momento presentaba la planta, no obstante en el proceso contractual, desconociendo el principio de planeación, no advirtió en ningún momento la existencia de la sanción impuesta por Cortolima desde el año 2011 ni los requerimientos que desde el año 2005 se habían impuesto al ente municipal (situación que inició en el año 2001), ni tampoco se puso en conocimiento de los oferentes de la licitación la falta y/o inexistencia del permiso ambiental (permiso de vertimientos, requerimientos ambientales pendientes por cumplir). Aspecto este último que determina, según el

⁶ Fls. 269 a 288 cuaderno principal 2 expediente físico.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

demandante, por su gran trascendencia, el pleno conocimiento de los riesgos a futuro y garantizaban o no la prestación del servicio en condiciones normales.

Manifiesta que el Municipio de Carmen de Apicalá al no haber formulado en la etapa precontractual los riesgos que asumiría el contratista, incurrió en el desconocimiento del principio de planeación con ocasión del numeral 2.1.1. del Decreto 734 de 2012 aplicable para la época de los hechos, pues no se mencionó si existía sanción, requerimientos y/o la ausencia de permiso o licencia alguna, pues ello podría eventualmente afectar el equilibrio del contrato, máxime si se tiene en cuenta que dicho trámite no se contempló en los documentos precontractuales y contractuales.

Así las cosas, señala que guardar silencio u omitir estos aspectos que causó el cierre de la planta de beneficio el día 8 de julio de 2016 genera indiscutiblemente un vicio oculto que demuestra la mala fe del Municipio de Carmen de Apicalá, al no haber observado los principios de la contratación regulados en la Ley 80 de 1993 en especial el de transparencia desconociendo no solo la normatividad sino las obligaciones a las que se comprometió en el contrato celebrado entre las partes, en especial la cláusula 6.

Señala que en el proceso se encuentra probado que su representada procuró por todos los medios solucionar la problemática surgida, presentando escritos a lo largo de los años 2016 y 2017 (con posterioridad a la fecha de cierre por Cortolima) de manera insistente y permanente, no obstante, el ente territorial guardó silencio. Asimismo, aduce que en lo que estaba obligada dio cabal cumplimiento pues así fue certificado por el supervisor del Contrato Nro. 052 de 2013 a tal punto que no fue iniciando ningún proceso y/o requerimiento de incumplimiento por parte del Municipio.

Por lo anterior, advierte que dentro de la acción de la referencia no existe material probatorio que pueda atribuir el mentado incumplimiento al demandante, máxime cuando de la lectura de los documentos contractuales y precontractuales en virtud del principio de planeación, se evidencia que el verbo contemplado en el contrato "organizar" y no tramitar o asumir la obligación de agotar el procedimiento licenciatario. Terminología que advierte debió ser evacuada por el ente territorial de conformidad con el artículo 15 de la Ley 80 de 1993, así como debió hacer mención a la sanción impuesta previo a la celebración del contrato y los requerimientos y no lo hizo.

También señala que los documentos pre y contractuales debían establecer expresamente la existencia del riesgo de cierre por la preexistencia de la sanción impuesta por Cortolima, no debiéndose presumir o inferir, ya que el documento denominado "diagnostico" no es demostrativo a la situación de la Planta de Beneficio ni de la estimación del riesgo que debía soportar el futuro contratista en cuanto a las sanciones impuestas por Cortolima desde el 2001 y auto de requerimiento de 2005 y que derivaron en el cierre en julio de 2016.

Argumenta que la ausencia de licencia hacen poco factible la ejecución del contrato materializando en el ente territorial una conducta omisiva grave pues comprometió no solo la responsabilidad de las obligaciones que tenía a su cargo sino las de la unión demandante, pues dicha licencia debió obtenerse previo a iniciar el proceso contractual y a la firma del contrato pues debido a que es fundamental no podía haberse hecho en el transcurso, pues desde el 2001 pese a conseguir la licencia ambiental no se tenía el permiso de vertimiento y 5 años antes a la adjudicación del contrato se impuso sanción de suspensión de actividades de la planta de beneficio por no contar con el referido permiso, por lo que el apoderado de la parte demandante encuentra probada la vulneración a los principios de planeación y buena fe.

Señala que las afirmaciones dadas por el señor Héctor Pedro Lamar carecen de sustento probatorio, pues incluso allega un oficio en el que se acredita un contrato diferente y no hace referencia alguna al contrato aquí controvertido y que si en gracia de discusión, se tuviera en cuenta el contrato señalado por él no es prueba pertinente como quiera que se trata de un acto contractual totalmente independiente y autónomo y la persona señalada no era el representante legal de la Unión Temporal demandante. Por lo anterior, manifiesta que se deberá desestimar el documento

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

allegado por el testigo pues es irrelevante a los fines del presente proceso judicial y su testimonio es reprochable pues solo evidencia el estado de la planta mas no demuestra el índice de riesgo pues incluso manifiesta desconocer proceso alguno adelantado por Cortolima.

Por lo anterior, solicita se desestime el testimonio del señor Héctor Pedro Lamar Leal ya acceda a las pretensiones de la demanda, esto es, declarar el incumplimiento del contrato, ordenar la terminación del contrato y finalmente, indemnizar los perjuicios causados.

3.3.2.- Parte demandada⁷.

Ratificándose en lo expuesto en la contestación de la demanda, señala que el Municipio fue totalmente transparente al advertir la difícil situación en que se encontraba el sistema de tratamiento de aguas residuales, al punto de concluir que existía un sistema para llevar a cabo un adecuado manejo de las aguas sanitarias y que con ocasión a ello fue contemplada la cláusula de organizar conjuntamente con las autoridades competentes en el evento que se imponga requisitos especiales para su funcionamiento, aunado a lo señalado en la declaración por el señor Pedro Lamar Leal quien para la época fungía como ordenador del gasto y el alcalde del Municipio.

Concluye que el señor Jorge Alejandro Osorio Ávila, fungió como contratista de la planta de beneficio 3 meses antes de que suscribiera el contrato 052 de 2013 como oferente y representante legal de la entidad demandada, por lo que ello permite concluir que conocía el real estado físico, técnico, financiero, administrativo, contable de la planta de sacrificio del municipio, incluyendo con ello la preexistencia de los procesos sancionatorios ambientales que cursaban, así como también que la misma se encontraba cerrada o clausurada y que para dar apertura debían adoptarse ciertas medidas y obras para superar dichas contingencias y que el incumplimiento de la misma conllevó nuevamente a la clausura de la planta.

Señala que al haberse demostrado que el real estado de la planta fue comunicado desde un principio en la licitación, se evidencia que el demandante pretende obviar la actitud diligente del Municipio a la hora de demostrar las distintas dificultades que presentaba la Planta, no obstante el Municipio obró con estricta obediencia al principio de planeación al conceder el mencionado contrato a un contratista que tuviera idoneidad y la experticia necesaria para que fuera este quien de manera adecuada y con pleno apego a las disposiciones técnicas, jurídicas, sanitarias y ambientales realizara la operación.

Señala que para invocar en los contratos sinalagmáticos el incumplimiento total o parcial cada parte debe acreditar que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales en la forma y tiempos debidos, aspecto que, según el demandado, no satisfizo la Unión Temporal J.J. pues tan solo indica que la falta de información en las preexistencias sancionatorias conllevó a que se frustrara la ejecución del contrato de concesión Nro. 052 de 2013, no obstante, omite efectuar un estudio detallado y concienzudo de las razones que desembocaron en el cierre de la planta de beneficio animal y pretermite de manera total probar de manera clara y detallada que en calidad de contratistas cumplieron la totalidad de las obligaciones, tornándose en improcedente la pretensión de incumplimiento, pues enfatiza en que de lo probado se logra evidenciar clara y plenamente que lo que llevó a la medida de suspensión de las actividades de sacrificio animal de Carmen de Apicalá, fue en realidad que se presentó incumplimiento por parte del contratista al no realizar la totalidad de las obras y acciones de administración, operación, mantenimiento y modernización de la planta, conforme a la normatividad y los requerimientos dispuestos por Cortolima e Invima como autoridades competentes.

Señala que fue tan grave la pretermisión en el cumplimiento del contrato de concesión, que cuando la autoridad ambiental dispuso la suspensión provisional e inmediata de toda actividad en la planta de sacrificio animal, ello operaría hasta tanto cumpliera con las obligaciones sanitarias y ambientales, aspecto que necesariamente recaía en cabeza del concesionario como quiera que le era exigible

⁷ Fls. 323 a 336 cuaderno principal 2 expediente físico.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

realizar las actividades de administración, operación, mantenimiento y modernización de la planta, es más, señala que en el proceso se encuentra probado que la entidad demandante optó por abandonar el contrato concedido lo cual generó la paralización, y no acatando la norma, provocando que en el año 2016 el INVIMA impusiera multa equivalente a 400 SMLMV cuando era claro que la contratista contó con las vigencias 2013, 2014 y 2015 para haber adoptado las medidas sanitarias y ambientales tendientes a evitar dicha sanción, como quiera que en cabeza de esta recaía dicha obligación.

Frente a la indemnización solicitada, señala que dentro del proceso no existe prueba alguna de los perjuicios causados, pues no obra experticia relacionada con el desempeño financiero causado y el dejado de percibir; la valoración o cuantificación de las obras realizadas, por el contrario señala que se incurrió en un error en las pruebas allegadas no se tuvo en cuenta los ejercicios financieros completos del tiempo de operación, sino se ocupó de solo 6 meses, lo que conlleva a obtener un resultado aleatorio e impreciso.

Señala que la experticia allegada por el profesional Efraín Osorio Arévalo, incurre en errores insalvables por cuanto no se determinó si las obras realizadas en la planta era necesarias y si las mismas fueron autorizadas, permitidas o licenciadas, tampoco tuvo en cuenta el margen de depreciación de las obras, la estabilidad o vocación de permanencia y operatividad, se limitó a verificar el precio del mercado sin tener en cuenta las técnicas exigidas en la regulación prevista en el Registro Nacional de Avaluador.

Por lo anterior, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda y se abstenga de imponer condena alguna y si hay lugar a ello se proceda a la terminación y liquidación judicial del contrato 052 de 2013.

3.3.3.- Concepto Ministerio Publico.

Realizando un estudio jurisprudencial al principio de la buena fe y planeación contractual a la luz de las documentales allegadas el agente del Ministerio Público concluyó que los proponentes y oferentes de la licitación pública con la que se surtió el proceso contractual tenían conocimiento de la situación ambiental y sanitaria en que se encontraba la planta de beneficio y la incapacidad del Municipio de Carmen de Apicalá con sus propios medios de dar solución a los requerimientos de las autoridades ambientales, conllevándolo a la búsqueda de un operador de la Planta de Beneficio, pues así se consignó en los estudio previos.

Señala que no es cierto que el demandante haya sido asaltado en su buena fe en la situación sanitaria y ambiental de la planta o que tan solo hasta el 8 de julio de 2016 cuando se recibió la visita de los funcionarios de Cortolima se tuviera conocimiento de la real situación ambiental y sanitaria de la planta de beneficio, pues su conocimiento no solo se desprende de los estudios previos, del conocimiento y experiencia que acreditó uno de los integrantes del consorcio el señor Jorge Hernán López Uribe cuando fungió como contratista, sino también de aquella acreditada por la U.T. en la ejecución y realización de las actividades propias del objeto del contrato de concesión. Así como de las visitas y requerimientos que realizaron las autoridades sanitarias y ambientales entre marzo de 2013 hasta la ejecución de la medida de suspensión de actividades.

Advierte que, si bien es cierto el responsable directo de la planta de beneficio el ente territorial, también lo es que el Municipio contrató la colaboración de la Unión Temporal JJ para dar cumplimiento material a las normas y requerimientos de las autoridades, por lo que las causas que llevaron a la materialización de la suspensión fue claramente el incumplimiento de la contratista del objeto del contrato, pues en voces del agente del Ministerio Publico, de haberse realizado las acciones de administración, mantenimiento y modernización de la Planta de Beneficio conforme a la norma y los requerimientos, el cerramiento de la misma no se hubiese dado, máxime cuando no se aportó al expediente prueba alguna que indique que el contratista aportó al señor Alcalde Municipal, los insumos o documentos necesarios

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

que daban fe del cumplimiento de los requerimientos realizados por las autoridades ambientales y sanitarias, para que este los presentara ante dichas entidades.

Actuaciones estas, que señala llevaron a que se diera el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los numerales 4 y 8 de la cláusula 6 del Contrato de Concesión a tal punto que causó el cierre de la planta de beneficio municipal, más aún cuando los requerimientos de las autoridades estaban al alcance del contratista pues con el mero cumplimiento de las obligaciones contractuales se hubiesen podido subsanar los mismos.

En consecuencia, advierte que al no haberse probado el incumplimiento por la parte que tiene la carga de hacerlo, dichas pretensiones no podrán salir adelante, no obstante, al haberse acreditado el incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del contratista y demandante, señala que debe declararse el incumplimiento por parte del contratista Unión Temporal J.J. del contrato de concesión Nro. 52 de 2 de marzo de 2013 y ordenar la liquidación judicial del mismo de conformidad con el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, sin indemnización alguna para el contratista.

Aclarado que el contratista incumplió gravemente el contrato, pues la suspensión conllevó a una suspensión provisional e inmediata que paralizó el contrato, el agente del Ministerio Público objeta el hecho de que el contratista antes de proceder a dar cumplimiento a los requerimientos sanitarios y ambientales acude a la vía judicial para obtener una indemnización de perjuicios de su propia torpeza y culpa, abandonando el contrato, a tal punto que le significó al Municipio la imposición de una multa de 400 S.M.L.D.V. por el INVIMA mediante Resolución Nro. 2016015331 del 2 de mayo de 2016⁸.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Competencia.

Es competente esta Colegiatura para proferir la presente sentencia, según voces del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tanto por el factor funcional y territorial, así como por la cuantía.

2. Problema jurídico.

El presente asunto se contrae a establecer si el Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.) incumplió el contrato de concesión Nro. 052 de 2013 celebrado con la Unión Temporal J.J. ante la ausencia de las licencias, permisos ambientales y sanitarios pertinentes, lo cual impidió el desarrollo del objeto contractual, o si por el contrario el incumplido fue el contratista y en consecuencia, si es procedente declarar la terminación y liquidación judicial del contrato, junto con la correspondiente indemnización de perjuicios.

3. Régimen normativo y jurisprudencial.

3.1. integración del contrato.

Cuando se trata de establecer los derechos y las obligaciones que surgen en favor y a cargo de las partes en razón de un negocio jurídico, el Consejo de Estado ha señalado que hay tres grandes labores que debe emprender el juzgador para la verificación correspondiente.

“(...) La primera es la interpretación del negocio jurídico celebrado que tiene por objeto fundamental constatar el acuerdo al que llegaron las partes, verificar los efectos que estos le señalaron a su convenio y la incorporación de estas comprobaciones al negocio.

⁸ Fls. 258 a 268 cuaderno principal 2 expediente físico.

La segunda es la calificación del negocio celebrado, que no es otra cosa que su valoración jurídica, esto es, determinar cuál fue el esquema negocial empleado por los disponentes, precisar las repercusiones jurídicas que de ese esquema se derivan e incorporando estas consecuencias jurídicas al acuerdo.

La tercera es la integración del negocio jurídico que consiste en incorporarle toda aquella regulación que no tiene su fuente en el acuerdo de las partes sino en la ley y en general en las restantes fuentes del derecho externas al contrato, tales como los principios generales del derecho, la equidad y los usos normativos o costumbres como también se les llama.

En lo que atañe a la integración de la ley al contrato debe decirse que han de incorporarse no sólo las normas legales imperativas sino también las dispositivas, teniendo en cuenta que las primeras tienen que anidarse de manera ineludible e inmediata en el contrato, independientemente del querer de las partes, mientras que las segundas han de integrarse a falta de estipulación o de acuerdo en contrario de los contratantes, razón por la que en este último caso se dice que estas normas supletivas colman los vacíos dejados por los disponentes pero sólo aquellos que no puedan ni deban ser llenados con los criterios de la hermenéutica negocial, pues en este evento se estaría entonces frente a una labor de interpretación y no a una de integración contractual.

En síntesis, la precisión de los derechos y de las obligaciones que surgen en favor y a cargo de los contratantes supone que el juzgador realice las siguientes tareas fundamentales: interpretar el acto, valorarlo jurídicamente y finalmente integrarle todos los preceptos extranegociales que le correspondan.

Con otras palabras, el juez debe empezar por enterarse de qué fue lo que convinieron las partes (interpretar), proseguir con la valoración jurídica de lo pactado (calificando el acto, constatando los efectos jurídicos que de él se derivan e incorporando estas consecuencias jurídicas al acuerdo), para finalmente concluir con la integración de las disposiciones externas al contrato que le correspondan (normas imperativas, normas supletivas, principios generales del derecho, la equidad y los usos normativos). Ahora, estas labores cobran mayor trascendencia en la actividad del juzgador cuando hay discrepancias entre las partes sobre el verdadero esquema negocial por ellos empleado puesto que ante tales divergencias es aquel quien está llamado a puntualizarlo con autoridad y de manera vinculante y definitiva para los contendientes⁹

Doctrina jurisdiccional que además de ser reiterada, fue complementada cuando se está en presencia de contratos estatales compuestos, al señalar que **“(…) se entiende que hacen parte integral del contrato estatal no solamente las reglas contenidas en los estudios previos y los pliegos de condiciones, lo convenido por las partes en el respectivo contrato, las Leyes, los Decretos, las Resoluciones y demás normas de carácter imperativo que regulan no sólo el ejercicio de la actividad contractual del estado en general, sino también aquellas que regulan las particularidades del objeto a contratar; así como también las normas supletivas, los principios que rigen la actividad contractual, la equidad y los usos normativos.**

Luego, si lo que ocurre en un determinado asunto es que las partes en un proceso de selección establecen tanto en los estudios previos, como en los pliegos de condiciones unas reglas relativas a los riesgos que se pueden presentar en la ejecución del objeto contractual y quién debe asumir los efectos de su producción, pero nada convienen en el contrato estatal que celebran, sino que se remiten a la regulación contenida en otras normas, es evidente que en ésta hipótesis y para determinar la voluntad de las partes sobre ese asunto en específico, no sólo se deben integrar al contrato las reglas contenidas en los estudios y documentos previos y en el pliego de condiciones, sino también

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 13 de junio de 2013, Expediente: 23.730.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

la normatividad a la que las mismas partes se remiten en el contrato (Énfasis por fuera de texto)¹⁰.

- **Del Contrato de concesión.**

El numeral 4° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, define el contrato de concesión en los siguientes términos:

“Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”.

De conformidad con la Ley y la jurisprudencia las características del contrato de concesión son **i)** su celebración por parte de una entidad estatal, que actúa con carácter de concedente y por una persona natural o jurídica que toma el nombre de concesionario, **ii)** es el concesionario quien asume la gestión y riesgo de un servicio que corresponde al Estado sustituyendo a éste en el cumplimiento de dicha carga, **iii)** la entidad estatal mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario, **iv)** el concesionario recibe una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de diversas maneras (tasas, tarifas, derechos, participación en la explotación del bien, entre otros) y **v)** los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato.

Respecto del objeto sobre el cual puede versar el contrato de concesión, se ha dicho que puede encontrarse referido a la prestación de un servicio público, a la construcción de una obra pública o a la explotación de un bien estatal. En tratándose de la concesión de un servicio público, la misma tiene lugar cuando se otorga al concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público. En ese orden se ha definido como concesión de obra pública aquella se configura cuando el contratista tiene a su cargo la construcción, explotación y conservación, total o parcial, de una obra o bien destinado al servicio o al uso público y, por último, la concesión de bien público, tiene por objeto la explotación o conservación, total o parcial, de una obra o bien de dominio público ya sea fiscal o de uso público.

Frente a la naturaleza de este contrato, el órgano de cierre contencioso, ha señalado que *“el contrato de concesión no necesariamente debe circunscribirse, en su objeto, a las tres modalidades enunciadas, en tanto que “el contrato de concesión no sólo se celebra para las prestación de servicios públicos sino también para la explotación de bienes o actividades que constitucional o legalmente se hayan asignado al Estado o cualquiera de las entidades públicas, porque al fin y al cabo cualquiera que sea su naturaleza, siempre tendrá una finalidad de servicio público”*

Otro aspecto fundamental para destacar en los contratos de concesión es el que hace referencia a la vigilancia y control que ejerce la entidad concedente respecto de las actividades desarrolladas por el concesionario, la cual se acrecienta e intensifica en este tipo de contratos por el especial interés público que involucran.

Finalmente, una característica que diferencia el contrato de concesión de los demás contratos es el relacionado con la obligación que tiene el concesionario de asumir la

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, sentencia del 8 de febrero de 2017, Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01717-01(54614) Actor: Consorcio Pozos de Bogotá, Demandado: Bogotá Distrito Capital - Secretaria Distrital de Ambiente, Referencia: Acción de Controversias Contractuales (Apelación Sentencia)

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

ejecución del objeto de la concesión por su propia cuenta y riesgo. Sobre ese particular la Corporación discurrió en la forma que se transcribe a continuación:

“Y en lo atinente a (iii) la obligación, a cargo del concesionario, de asumir la ejecución del objeto de la concesión por su cuenta y riesgo, se ha indicado que en cuanto, por definición legal al concesionario corresponde actuar por su cuenta y riesgo, ello significa que deberá disponer de y/o conseguir los recursos financieros requeridos para la ejecución de la obra o la prestación del servicio, razón por la cual ha de tener derecho a las utilidades, en igual sentido, deberá asumir las pérdidas derivadas de la gestión del bien, de la actividad o del servicio concedido e, igualmente, tiene la responsabilidad de retribuir al Estado la explotación que realiza de un bien de propiedad de éste o de un servicio cuya prestación normativamente ha sido asignada a una entidad estatal, con una contraprestación económica; tal consideración es la que permite distinguir, con mayor claridad, la naturaleza jurídica o la función económico social del contrato de concesión, respecto de la de otros tipos contractuales, como la ha expresado la jurisprudencia:

*“La diferencia entre el contrato de administración delegada y el contrato de obra pública por el sistema de concesión, consistía en que en el primero el contratista, por cuenta y riesgo del contratante, se encarga de la ejecución del objeto del convenio y, **en el segundo, el concesionario se obliga, por su cuenta y riesgo, a construir, montar, instalar, adicionar, conservar, restaurar o mantener una obra pública, bajo el control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en los derechos o tarifas que, con aprobación de la autoridad competente, aquel cobre a los usuarios por un tiempo determinado, o en una utilidad única o porcentual que se otorga al concesionario en relación con el producido de dichos derechos o tarifas**”.*

*Lo dicho pone de presente que la concesión, en cualquiera de sus modalidades, es un contrato que se distingue de otros tipos negociales con los cuales tiene cierta proximidad en punto a su objeto —obra pública, servicios públicos, etcétera— por razón del factor consistente en quién asume, **entre otras responsabilidades, la de la financiación de la ejecución de la obra, de la asunción de la prestación del servicio o de la explotación del bien del cual se trate, toda vez que dicha financiación correrá, en la concesión, por cuenta del concesionario, mientras que el repago de la misma es el que habrá de efectuarse por cuanta del usuario o beneficiario de la obra a largo plazo o por la entidad contratante misma, con el consiguiente margen de riesgo empresarial que asume el concesionario, dado que despliega una gestión directa suya y no a nombre de la entidad concedente; precisamente en la concesión la Administración encarga a un particular, quien se hará cargo de la consecución de los recursos, tanto técnicos como financieros, requeridos para su ejecución, asegurándole el repago de la inversión que él realiza mediante la cesión, por parte de la entidad concedente —o autorización de recaudo o pago directo— de “derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”**¹¹.*

4. Caso concreto.

Estado de la cuestión – procesos administrativos ambientales y sancionatorios que llevaron al cierre de la planta de beneficio (PBA) del Municipio de Carmen de Apicalá.

De las pruebas allegadas al expediente se advierte, en principio, que para el año 2001, de manera concomitante la Corporación Autónoma Regional del Tolima “Cortolima” abrió dos procesos contra el Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.), de naturaleza distinta, uno de carácter ambiental y otro sancionatorio. El primero con

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, sentencia del 27 de marzo 2014, Radicación Número: 25000-23-26-000-1998-02814-01(26939), Actor: Productora de Carnes Ubate Pcu Ltda, Demandado: Municipio de Ubate Referencia: Acción de Controversias Contractuales (Apelación Sentencia)

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

ocasión a la solicitud de viabilidad ambiental para el proyecto de construcción del matadero municipal, radicada el día 14 de febrero de 2001 (expediente Nro. 001177)¹² y el segundo por iniciar la construcción del Nuevo Matadero sin tener licencia ambiental expedida por esa Corporación 2123 T.17¹³.

En cuanto a este último, encuentra la Sala que el mismo fue abierto en atención a la recomendación técnica contenida en el mensaje interno Nro. 76 del 21 de marzo de 2001 de iniciar el respectivo proceso sancionatorio, el cual, una vez aperturado, con ocasión a la validez de las pruebas practicadas por la entidad, fue comunicado a los infractores mediante oficio de fecha 6 de abril de 2001 la etapa de pruebas para determinar las responsabilidades que dieron origen a la investigación administrativa, elevándose pliego de cargos el día 22 de octubre de 2001¹⁴ y rindiéndose descargos por parte del Alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá el 16 de noviembre de 2001, no obstante, tanto dicho proceso como el licenciatorio ambiental quedaron inactivos hasta el 2004, tal y como se pasa a ilustrar.

Frente al trámite licenciatario se logra evidenciar de las documentales allegadas que mediante auto Nro. 091 del 15 de mayo de 2001 se admitió la solicitud de licencia elevada y se ordenó visita para establecer la viabilidad conforme a las características técnicas, naturales y ambientales. Mediante radicado Nro. 010794 del 24 de septiembre de 2001, se aceptan los diseños del sistema de tratamiento de aguas residuales del matadero municipal y el 8 de enero de 2002 se allegan el Plan de Manejo Ambiental, planos de red de aguas lluvia del proyecto y certificación de la inclusión del proyecto al Plan de Ordenamiento Territorial¹⁵, por lo que evaluado el estudio presentado por el Municipio, Cortolima lo conceptúa de manera favorable y mediante **Resolución Nro. 1021 del 3 de julio de 2002, otorga al Municipio de Carmen de Apicalá licencia ambiental para la construcción y operación de la Planta de Sacrificio Municipal por el término de cinco (5) años**, plazo dentro del cual debía, además de efectuar el pago de pólizas y tarifas de seguimiento ambiental, cumplir con las condiciones y especificaciones contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental presentado, crear, implementar y reglamentar las zonas de manejo especial para el saneamiento básico ambiental del Municipio, esto es, las áreas destinadas al manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, de los residuos y vertimientos de la PBA, establecer las distancias mínimas de amortiguamiento para zonas residenciales (500 mts), conectar el afluente del sistema de tratamiento al emisario final una vez se construya la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Municipales (lagunas de estabilización), debiendo esta última, ostentar los criterios de calidad establecidos en la norma para la captación, rejillas, trampas de grasa, tanque séptico, filtro anaeróbico, estructura de aforo, estructura de descarga y bay/pass¹⁶.

Dada la inactividad y la falta de información en los avances de los tramites, obras y gestiones que adquirió el Municipio de Carmen de Apicalá con la licencia ambiental otorgada, Cortolima requirió mediante auto Nro. 907 del 15 de septiembre 2004 al Municipio de Carmen de Apicalá para que en el término de 15 días diera cumplimiento al artículo 8 de la Resolución Nro. 1021 del 2002 (presentación de informes sobre los compromisos adquiridos), al sistema de tratamiento y residuos sólidos específicamente en la captación y pretratamiento, así como en el manejo adecuado del estercolero, lechos de secado, laguna de estabilización consignados en el Plan de Manejo Ambiental. Lo anterior, dado que los días 2 de septiembre de 2002, 28 de agosto de 2003, 30 de octubre de 2003 y 25 de marzo de 2004 se realizaron visitas a las instalaciones de la PBA, lográndose evidenciar que la misma no estaba funcionando y que no cumplía con las especificaciones técnicas establecidas en la licencia otorgada¹⁷.

Nuevamente se realiza inspección ocular por parte de Cortolima a la PBA el día 13 de junio de 2005, advirtiéndose que en la planta se encontraba en funcionamiento, no obstante se evidenciaba incumpliendo las especificaciones técnicas en lo atinente a las medidas de corrección y mitigación del cuarto de pieles, estercolero,

¹² Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 533- 540.

¹³ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 432 – 434.

¹⁴ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 432 – 445.

¹⁵ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fl. 446.

¹⁶ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 533 a 540.

¹⁷ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 470 – 470^a

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

aislamiento de la actividad barreras vivas, sistema de vertimientos, sistema de lavado, análisis físico-químico de los vertimientos líquidos, por lo que fue requerido el Alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá para que adoptara medidas que conllevara al correcto funcionamiento del Matadero Municipal mediante auto Nro. 785 del 5 de septiembre de 2005 (expediente 13084)¹⁸.

Obran dentro del acervo probatorio sendos contratos celebrados por el ente territorial a fin de dar cumplimiento a las especificaciones técnicas y requerimientos efectuados por Cortolima, así:

- Contrato de obra pública Nro. 001 del 21 de enero de 2006 celebrado entre el señor **Heriberto Novoa Beltrán** y el Municipio de Carmen de Apicalá con el fin de desarrollar labores de mantenimiento al matadero municipal y realizar las actividades de excavación manual, retiro de sobrantes, concreto zapatas 3000 PSI, concreto columnetas 3000 PSI, base recebo compactado, pintura estructura metálica corrales, pintura muros exteriores área de sacrificio, placa de piso andén concreto 3000 PSI, estructura metálica para columnas, estructura metálica para cubiertas – estercolero, instalación teja plástica en cubierta, instalación marco metálico con anejo mosquitero, por valor de \$10.051.788,00¹⁹.
- Orden administrativa de trabajo Nro. 035 del 27 de enero de 2006 ordenada por parte del municipio de Carmen de Apicalá a favor del señor **Luis Enrique López Manrique** cuyo objeto contractual consistió en suministro e instalación de acometida de agua caliente para el matadero municipal con su respectiva alimentada con electrobomba de presión de $\frac{3}{4}$ de HP 2020 voltios diseñada para agua caliente tipo caldera accionada por contador con bobina 220 voltios y controlada por una electro válvula modelo 6211 y presostato acoplados a un control de nivel de tipo eléctrico a 110 voltios en un plazo de 30 días por valor de \$6.100.000²⁰.
- Contrato por prestación de servicios No. 078 del 03 de agosto de 2006, suscrito entre el municipio de Carmen de Apicalá y el señor **Jesús Heriberto Novoa Beltrán**, el cual tiene por objeto la prestación de servicios para el mejoramiento del Matadero Municipal Etapa II del Municipio, para ello debía realizar las siguientes actividades: Localización y replanteo, resane de muros y mesones, vinilos muros interiores, esmalte sobre guarda escobas, esmalte sobre mesones, esmalte sobre ventanas y puertas, esmalte sobre muros²¹.

No obstante y pese a las gestiones realizadas por el ente territorial, Cortolima en virtud de los hallazgos en la visita técnica del 31 de octubre de 2006, recomienda iniciar proceso sancionatorio por el incumplimiento a lo ordenado en el auto de requerimiento Nro. 785 del 5 de septiembre de 2005, además de los olores ofensivos, vectores, residuos sólidos a campo abierto y las falencias en el sistema de tratamiento de aguas residuales, por lo que se recomienda obtener el respectivo permiso de vertimientos²². En consecuencia, mediante resolución Nro. 1318 del 27 de noviembre de 2006 se dio apertura al proceso sancionatorio en contra del Municipio de Carmen de Apicalá por el incumplimiento de las obligaciones impuestas en los autos 907 de 2004 y 785 de 2005, por lo que llama a responder por dichos cargos imputados al Alcalde Municipal²³, quien, con el oficio 61 del 4 de enero de 2007 rinde descargos, allegando todas evidencias producto de las gestiones realizadas, incluidas las contrataciones efectuadas por el Municipio a fin de cumplir con los requerimientos, por lo que Cortolima a través de oficio Nro. S.C.A 1075-07, ordena verificar la información aportada²⁴

Con ocasión de la visita técnica del día 4 de junio de 2007 donde se concluyó que la PBA tienen gran cantidad de problemas en el proceso operacional y en el tratamiento de subproductos y/o desechos, afectando significativamente el medio ambiente,

¹⁸ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 471 – 495.

¹⁹ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 518 – 524.

²⁰ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 513 – 514.

²¹ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 515 – 517.

²² Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 497 – 501.

²³ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 502 a 506.

²⁴ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 509 – 525.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

Cortolima mediante resolución Nro. 1171 del 01 de octubre de 2007 **impone sanción al Municipio de Carmen de Apicalá de carácter pecuniario** por atentar a los recursos naturales y el medio ambiente y **ordena la suspensión provisional e inmediata** de toda la actividad de la planta de sacrificio de ganado hasta tanto cumpla con las obligaciones impuestas en el auto 785 de 2005, evite los vectores, malos olores, residuos sólidos y corrija las falencias en el tratamiento de aguas²⁵. Acto que fuera confirmado de manera parcial, mediante resolución Nro. 1679 del 24 de junio de 2010 y mediante el cual se ordenó al Inspector Urbano de Policía del Municipio de Carmen de Apicalá para que diera cumplimiento al numeral 2 de la parte resolutive de la resolución Nro. 1171 de 2007²⁶. Actos debidamente notificados al ente territorial²⁷.

Con el fin de cumplir con las obligaciones impuestas por el ente ambiental, de nuevo el Municipio de Carmen de Apicalá contrata los servicios a fin de superar los incumplimientos y celebra los siguientes contratos:

- Convenio interadministrativo entre el Municipio de Carmen de Apicalá y DAGUAS S.A E.S.P. No. 084 del 18 de junio de 2008, cuyo objeto consistió en ejecutar el mantenimiento de las instalaciones para el tratamiento y disposición final de residuos y acometida y suministro de agua potable para las instalaciones del matadero municipal, comprometiéndose en el plazo de un (1) mes a administrar y dirigir el desarrollo de los trabajos bajo su exclusiva responsabilidad administrativa y técnica suministrando directa o indirectamente los medios, materiales, equipos y personal necesarios para realizar, en especial las actividades en el área de acueducto: localización y replanteo, excavaciones material común, tapada de tuberías con material excavac, suministro e instalación tubería 22, suministro e instalación tubería 11/2", suministro e instalación tubería 1", suministro e instalación tubería 3/4", suministro e instalación tubería 1/2" y en la etapa de saneamiento: excavaciones material común, tapada de tuberías con material excavac, excavación mecánica, limpieza y mantenimiento pozos (incluye implementos y accesorios) retiro de residuos producto de la limpieza, suministro de instalación de tubería de 6", por valor de "17.186.544"²⁸.
- Contrato de prestación de servicios No. 054 del 18 de abril de 2008, suscrito entre el Municipio de Carmen de Apicalá y Metálicas La Mona, representado legalmente por el señor **Tomas Lozano** y cuyo objeto contratado fue la prestación de servicios de adecuación de la infraestructura metálica en el Matadero Municipal y en especial realizar las actividades de reparaciones de lámina de ¼ brete \$320.000, soldadura mesa auxiliar \$50.000, reparaciones de talanquera \$50.000, soldadura en puerta \$20.000, reparar ruedas chinas en embarcadero \$90.000, reparar riel puerta corrediza \$10.000, adecuación de dos portones \$10.000, reparación de malla \$20.000, pasador en puerta de oficina \$10.000, elaboración e instalación de escalera metálica \$760.000, adecuación puerta marranera \$140.000, raspar anticorrosivo, pintar y soldar rejillas, por valor total de \$2.000.000²⁹.

Pese a que se realizaron dichas contrataciones, continuaron los incumplimientos por parte del Municipio frente a las especificaciones técnicas que debía ostentar la PBA, por lo que mediante **auto 1725 del 20 de noviembre de 2009** (expediente Nro. 13084), Cortolima, al encontrar sendas infracciones a la legislación ambiental requirió al ente territorial, para que en el término de 15 días hábiles **i).** presente PGIRHS a la Secretaria de Salud Departamental y Cortolima, **ii).** realice la contratación con una empresa especializada en el manejo adecuado del subproducto del faenado para el buen uso y disposición, **iii).** adecue el manejo de residuos sólidos de la PBA (estiércol descomponiéndolo en compost, aprovechándolo como abono orgánico) y **iv).** solicite a Cortolima permiso de vertimientos para la PBA³⁰.

²⁵ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 458 a 527.

²⁶ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 548 – 559.

²⁷ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fl. 558 y 612.

²⁸ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 601 – 607.

²⁹ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 585 – 587.

³⁰ Expediente físico, cuaderno de pruebas parte demandada, Fls. 13 – 17.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

Aunado al proceso administrativo sancionatorio surtido por Cortolima, la Sala Advierte que la Planta de Sacrificio Municipal de Carmen de Apicalá ostentaba otro trámite de carácter persuasivo por parte del INVIMA y por el cual celebró contrato de obra pública Nro. 022 del 19 de enero de 2010 entre el Municipio de Carmen de Apicalá y el señor **Nairo Alberto Mendoza Prada**, con el objeto de realizar obras de adecuación, mantenimiento y dotación de la planta de sacrificio animal³¹ y en especial la demolición muro en bloque, limpieza lavado de muros pañete esmaltado, muro en bloque de arcilla, pañete 1:4 e=1.5 cm sobremuro, pintura esmalte muros, pintura vinilo sobre muros, desmonte marco puerta, instalación marco metálico, instalación puerta metálica, malla tipo mosquitero, suministro e instalación llave 1/2”, rampa de concreto 2500PSI e =010m, muro en bloque tipo celosía, demolición placa de concreto e=0.15-0.2, sifón 4, mesones en concreto 3500 psi, mantenimiento sierras, suministro e instalación cuchillas de sierras, suministro ganchos giratorios acero inox para canales, tubo 02 acero inoxidable para colgar canales, limpieza y retiro sobrantes, malla eslabonada e imprevistos, conforme a las observaciones realizadas por parte de los funcionarios del INVIMA, para realizar la correspondiente corrección dentro de los plazos establecidos para la central de sacrificio, por valor de \$10.939.987,00 y un plazo de ejecución de 2 meses³².

Posteriormente, en visita de inspección para verificar las medidas sanitarias adoptadas por la PBA en los ítems BOVINOS y PORCINOS, el INVIMA no conceptuar hasta tanto se diera el cumplimiento de las exigencias que a continuación se relacionan pues las mismas podían afectar indirectamente la inocuidad del producto procesado, así:

BENEFICIO BOVINOS – Código 407B	BENEFICIO PORCINO – Código 138P
El cerco perimetral es en alambre de púas y swingla. La vía de acceso está en buen estado, pero no está pavimentada. Las claraboyas no se encuentran protegidas y las puertas en la parte inferior permiten el ingreso de plagas. El techo presenta roturas. El piso es en cemento liso, las paredes hasta una altura promedio de 1.70 metros están cubiertas con cerámicas y la parte superior con pintura lavable y el techo es teja de Eternit. Los materiales de la construcción expuestos al exterior son resistentes al medio ambiente, al uso normal pero no a prueba de insectos y roedores. Los corrales no están identificados ni numerados. No existe duchas para lavado del ganado esta labor se realiza con una manguera. Al final del riel de proceso hay 1 a adecuada con tubo y ganchos para el colgado de los cuartos de canal. No posee cuarto para almacenamiento de insumos. Una operaria realiza diferentes funciones durante el proceso lo cual puede afectar la inocuidad del producto. No se realiza escaldado de patas y estómago. No se realizan y registran los controles requeridos en los puntos críticos del proceso para asegurar la inocuidad del producto. No posee área de almacenamiento de pieles. Las áreas existentes están debidamente separadas, pero no tienen sala para almacenamiento de pieles. La unión entre pared y techo no evita la acumulación de polvo y suciedad. El sistema de canaletas y desagües para la conducción y recolección de las aguas residuales de las áreas de proceso, cuentan con la capacidad y pendientes adecuadas para permitir una salida rápida de las aguas del matadero, pero no posee rejillas de protección. No existe lavamanos de accionamiento no manual. no posee túnel de sangría. Las lámparas no poseen protección. Durante la visita no se evidenció las sierras De pecho y canales. Durante la visita no se evidenció las sierras de pecho y canales. Las hachas tienen mango de madera. Algunos ganchos utilizados para el colgado de los	El cerco perimetral es en alambre de púas y swingla. La vía de acceso está en buen estado, pero no está pavimentada. La zona de carga de canales se realiza en un aria de escapar. Las claraboyas no se encuentran protegidas y las puertas en la parte inferior permiten el ingreso de plagas. El piso es en cemento liso, las paredes hasta una altura promedio de 1.70 metros están cubiertas con cerámicas y la parte superior con pintura lavable y el techo es teja de Eternit. Los materiales de la construcción expuestos al exterior son resistentes al medio ambiente, al uso normal pero no a prueba de insectos y roedores. Existe un solo corral para recepción y sacrificio. No existe manga de conducción. No existen duchas para lavado de los porcinos esta labor se realiza con una manguera. No existe área de oreo o cuarteo. No posee cuarto para almacenamiento de insumos. El insensibilizado se realiza por conmoción cerebral, no existe polipasto para izado sin embargo el animal luego de escaldado y depilado es izado en ganchos es para arrancadores en el riel en una mesa parrilla se realiza el escaldado depilado y eviscerado. El mesón donde se realiza el escaldado, pelado y eviscera no está construido en material higiénico sanitario. No se realizan y registran los controles requeridos en los puntos críticos del proceso para asegurar la inocuidad del producto. Existe una sala donde se realizan todos los procesos. La parte inferior de la pared está recubierta en cerámica y la parte superior puñeta con terminado de pintura los pisos son en cemento liso. La unión entre pared y techo no evita la acumulación de polvo y suciedad. El sistema de canaletas y desagües para la conducción y recolección de las aguas residuales de las áreas de proceso, cuentan con la capacidad y pendientes adecuadas para permitir una salida rápida de las aguas del matadero, pero no posee rejillas de protección. No existe lavamanos de accionamiento no manual. no posee túnel de sangría. Las lámparas no poseen protección. No

³¹ que se encuentra dentro del programa denominado mantenimiento de bienes de uso público que hace parte del Plan de Desarrollo Municipal 2008 – 2011 “LIDERAZGO Y GESTION PARA EL DESARROLLO”

³² Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 588 – 593.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

<p>productos no son de material higiénico sanitario. No cuentan con manuales de protección escritos para el servicio Y el mantenimiento preventivo de los equipos e instalaciones. Los canales son retiradas inmediatamente se termina el proceso de beneficios. Los manipuladores no se lavan y desinfectan las manos hasta el codo cada vez que sea necesario. No existe un programa escrito de capacitación educación sanitaria. El matadero no cuenta con la presencia permanente de un médico veterinario. Existe un cuarto para almacenamiento, pero no se llevan registros. No se cuenta con la infraestructura y la educación necesaria para realizar la inspección antemortem y postmortem. El matadero cuenta con servicios sanitarios bien ubicados en cantidad suficiente pero no separados por sexo. No posee toallas desechables o secador eléctrico. Existen vistieres, pero no están separados por sexo. No existen casilleros. No cuenta con instalaciones y equipos apropiados para el lavado y desinfección de las manos del personal. No existen procedimientos escritos sobre manejo y calidad del agua. Durante la visita presentaron resultados de análisis realizados a muestra de agua utilizada en planta de beneficio. No se realizan procedimientos para potabilizar el agua, la planta utiliza agua del acueducto municipal la cual es tratada. Los tanques cisternas o depósitos de agua potable no están revestidos de material impermeable y con sistemas de protección Tales que impidan su contaminación y no existe registro de lavado y desinfección. Los ductos y tuberías son de material resistente, se encuentran en buen estado sin rupturas, perforaciones ni fugas, pero no están pintadas de acuerdo al código internacional de colores. Las canaletas no poseen rejillas de protección. No existen recipientes suficientes bien ubicados e identificados para la recolección de los derechos sólidos. La ventilación se realiza por claraboyas las cuales no están debidamente protegidas. No cuenta con los procedimientos escritos específicos para la limpieza y desinfección de equipos, áreas, corrales, cuartos fríos y demás. No existen registros que indiquen que se realiza inspección periódica en las diferentes áreas equipos y utensilios. No se tiene claramente definido los productos utilizados, concentraciones modo de preparación empleo y rotación de los mismos. No cuenta con procedimientos escritos para el control de plagas y no se llevan registro de su ejecución. No existen dispositivos preventivos para el control de insectos y roedores. Durante la visita no se evidenció existencia de productos para el control de roedores. El vehículo se identifica con el aviso transporte de alimentos. No existen letreros alusivos a la necesidad de lavarse las manos después de ir al baño o en cualquier cambio de actividad.</p>	<p>se cuenta con sistema de riel aéreo parrilla de pelado, estufa gas, ollas y mesones. Las ollas están en regular estado. Faltan equipos y no hay áreas definidas para proceso de vísceras y almacenamiento de productos. Falta mantenimiento de equipos y utensilios. La mesa parrilla no está construida en material higiénico sanitario. No cuentan con manuales de procedimiento escritos para el servicio y el mantenimiento preventivo de los equipos e instalaciones. Las canales son retiradas inmediatamente se termina el proceso de beneficio. Los manipuladores no se lavan y desinfectan las manos hasta el codo cada vez que sea necesario. No existe un programa escrito de capacitación en educación sanitaria. El matadero no cuenta con la presencia permanente de un médico veterinario. Existe cuarto para almacenamiento, pero no se llevan registros. No se cuenta con la infraestructura y dotación necesaria para realizar la inspección ante mortem y postmortem. El matadero cuenta con servicios sanitarios bien ubicados en cantidad suficiente pero no separados por sexo los cuales son compartidos con la planta de bovinos. No poseen toallas desechables o secadores eléctricos existen vez tienes compartidos con la planta de bovinos, pero no están separados por sexo. No existen casilleros. No cuenta con instalaciones y equipos apropiados para el lavado y desinfección de las manos del personal. El área administrativa es compartida con la planta de bovinos. No existe procedimiento escrito para manejo y calidad de agua. Durante la visita presentaron resultados de análisis realizados a muestras de aguas utilizadas en la planta de beneficio. No se realizan procedimientos para potabilizar el agua la planta utiliza agua del acueducto municipal la cual es tratada. Los tanques cisternas o depósitos de agua potable no están revestidos de material impermeable y con sistema de protección Tales que impidan su contaminación y no existe registro de lavado y desinfección. Los ductos y tuberías son de material resistente, se encuentran en buen estado sin rupturas, perforaciones ni fugas, pero no están pintadas de acuerdo al código internacional de colores. Las canaletas no poseen rejillas de protección. No existen recipientes suficientes bien ubicados e identificados para la recolección de los derechos sólidos. La ventilación se realiza por claraboyas las cuales no están debidamente protegidas. No cuenta con los procedimientos escritos específicos para la limpieza y desinfección de equipos, áreas, corrales, cuartos fríos y demás. No existen registros que indiquen que se realiza inspección periódica en las diferentes áreas equipos y utensilios. No se tiene claramente definido los productos utilizados, concentraciones modo de preparación empleo y rotación de los mismos. No cuenta con procedimientos escritos para el control de plagas y no se llevan registro de su ejecución. No existen dispositivos preventivos para el control de insectos y roedores. Durante la visita no se evidenció existencia de productos para el control de roedores. El vehículo se identifica con el aviso transporte de alimentos. No existen letreros alusivos a la necesidad de lavarse las manos después de ir al baño o en cualquier cambio de actividad.</p>
---	---

Nuevamente el ente territorial al considerar "(...) 1. Que los organismos de control y vigilancia ambiental exigen que se de tratamiento a las aguas residuales de la planta de beneficio animal", celebró contrato de obra pública No. 106 del 11 de agosto de 2010, suscrito por el Municipio de Carmen de Apicalá y el señor **Juan Carlos**

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

Rodríguez Mendoza con el fin de efectuar la adecuación de las dos lagunas de oxidación y mantenimiento de las instalaciones para el tratamiento final de residuos líquidos de la Planta de Beneficio Animal del municipio³³, comprometiéndose el contratista, en especial a realizar las excavaciones en material común, relleno de excavaciones con material seleccionado, suministro e instalación de tuberías plásticas o lisa norma técnica colombiana 3722-1, suministro e instalación de codo para uso en tubos sanitaria en pvc diámetro de 6", ministro instalación de codo para uso de tubo sanitario en pvc diámetro 6" ángulo de 45° con ajuste campana por espigo, suministro e instalación de membrana de geo textil para recubrir el piso de las dos lagunas de oxidación, suministro e instalación inicial bacteria EM pozos sépticos, limpieza y mantenimiento de pozos-incluye implementos y accesorios.

Así mismo, la empresa DAGUAS S.A E.S.P. mediante constancia de fecha 11 de agosto de 2010, certifica la prestación diaria del servicio de recolección de residuos sólidos al Matadero Municipal de Carmen de Apicalá, trasladando dichos residuos al relleno sanitario "Praderas del Magdalena" ubicado en la ciudad de Girardot Cundinamarca³⁴.

No obstante, y pese a que el Alcalde Municipal manifestó al Inspector encargado de dar cumplimiento a la orden de suspensión provisional e inmediata de la PBA, haber realizado todas las gestiones y actividades requeridas para continuar prestando el servicio, mediante **auto Nro. 4872 del 20 de septiembre de 2010** (Expediente No. 2123 T. 17) por el Jefe de Oficina Jurídica de CORTOLIMA reitera la orden de suspensión de toda actividad en la Planta de Sacrificio de Ganado³⁵.

Ello no obstó para que ordenará nuevamente una inspección ocular, en atención a la solicitud elevada por el Inspector Municipal de Policía³⁶, sin embargo, la conclusión de los funcionarios corrió la misma suerte, la PBA continuaba incumpliendo las normas ambientales, realizándose 14 recomendaciones dadas las serias falencias en el funcionamiento de la misma, así como no tener ningún tipo de permiso ambiental³⁷. Deficiencias que pese a encontrarse subsanadas de manera parcial en visita de seguimiento del 27 de octubre de 2010³⁸, el 18 de marzo de 2011, se corroboró que la PBA no contaba con permiso ambiental, plan de ahorro y uso eficiente de agua, ni permiso de vertimientos, ni concesión de aguas, ni centro de acopio o lugar definido en la planta para el depósito de residuos³⁹.

En consecuencia, mediante **Resolución Nro. 2076 del 17 de mayo de 2011, Cortolima aperturó proceso sancionatorio en contra del Municipio de Carmen de Apicalá e imputó cargos dentro del expediente Nro. 7650 Tomo 29**, por la omisión en la presentación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Peligrosos -PGIRHS y la tramitación del permiso de vertimientos para la PBA ordenados en el auto 1725 del 20 de noviembre de 2009 y el Decreto 1594 de 1984 (Art. 82 y 84)⁴⁰.

Dado que aún no se materializaba la medida de suspensión y las falencias presentadas en la PBA eran subsanables, el Municipio de Carmen de Apicalá inicia proceso licitatorio a fin de entregar la PBA en concesión, para lo cual la Sala procederá a descender a resolver el problema jurídico.

4.1. Análisis sustancial.

La controversia gira en torno a un contrato de concesión celebrado por el Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.) con la Unión Temporal JJ el 2 de marzo de 2013, es decir, que se encuentra regido por las normas del Estatuto de Contratación Estatal contenidas en la Ley 80 de 1993, la cual en el literal a), numeral 1) de su artículo 2º, definió a dicha corporación como entidad estatal para los efectos de su aplicación, con lo cual, el legislador le otorgó capacidad para celebrar contratos.

³³ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 594 – 599.

³⁴ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fl. 600.

³⁵ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 613 – 615.

³⁶ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fl. 616. A 618.

³⁷ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 620 – 628.

³⁸ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fl. 629.

³⁹ Expediente físico, cuaderno de pruebas parte demandada, Fls. 18 – 22.

⁴⁰ Expediente físico, cuaderno de pruebas parte demandada, Fls. 30 – 38.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

La sociedad demandante pretende que se declare el incumplimiento contractual del Municipio de Carmen de Apicalá, puesto que al estar ejecutándose y cumpliendo el contrato, la contratista evidenció que desde la etapa precontractual el ente territorial venía omitiendo exigencias técnicas ambientales e incumpliendo aspectos jurídicos necesarios para ejecutar el contrato, sin precisar ni demostrar la razón por la cual no se manifestó a los oferentes que la Planta de Beneficio Animal (PBA) (o de sacrificio municipal) no contaba con la licencia ambiental requerida para su funcionamiento, ni su respectivo permiso de vertimientos, circunstancia esta que pese haberse surtido el proceso de selección, convenir los requerimientos técnicos y adjudicar el contrato, llevaron al cierre por parte de las entidades ambientales de la PBA, causándole graves perjuicios a la demandante, como quiera que su clausura se dio por causas imputables exclusivamente a la demandada. Sostuvo, además que, en desarrollo del contrato, la contratante no efectuó requerimientos, tampoco impuso multas ni hizo efectiva la cláusula penal o declaró la caducidad del contrato. Por el contrario, encontró probado el cumplimiento del objeto y pagó lo acordado.

Por su parte, el Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.), alegó la excepción de contrato no cumplido, al manifestar que la Unión Temporal demandante no cumplió con las obligaciones a su cargo, máxime cuando desde la etapa precontractual fue clara y transparente en advertir que no existía un sistema de tratamiento de aguas residuales, el estado deficiente en que se encontraba la PBA y que las obligaciones pactadas en el contrato convenido contemplaban que dicha gestión debía ser asumida por la entidad contratada, por lo que mal haría la demandante en beneficiarse de su propia culpa al haber transgredido el principio de buena fe contractual.

En consecuencia, a pesar de que la unión temporal contratista hizo alusión dentro de la redacción de un desequilibrio económico del contrato, lo cierto es que, se itera, sus pretensiones y los fundamentos fácticos que le sirven de sustento se centran en alegar el incumplimiento contractual en que incurrió la entidad pública contratante por las razones antes advertidas, cuestión que le ocasionó perjuicios al contratista, en razón de lo cual la Sala abordará el análisis de los primeros eventos desde la óptica del incumplimiento contractual.

Como es bien sabido, para la prosperidad de las pretensiones tendientes a obtener la declaratoria de incumplimiento contractual de la contraparte, se requiere que el demandante acredite a su vez, haber cumplido o haberse allanado a cumplir en la forma y tiempo debidos, es decir, que pesa sobre él la carga probatoria de estos dos extremos, por lo que esta Sala pasará a establecer cuáles fueron las obligaciones pactadas en el contrato de concesión, para después entrar a determinar, si con ocasión de los presupuestos del contrato sinalagmático, el contratista o concesionario demandante cumplió las obligaciones contractuales a su cargo, caso en el cual resultará procedente, de conformidad con la jurisprudencia, descender a analizar la controversia planteada dentro del *sub lite*, esto es, determinar qué obligaciones insatisfechas resultan exigibles por parte de la demandada y su indemnización. De lo contrario se deberá negar la pretensión toda vez que el incumplimiento contractual del contratista hace improcedente la reclamación de perjuicios al no cumplir las obligaciones a su cargo⁴¹.

De acuerdo con el acervo probatorio allegado al plenario, el contrato de concesión Nro. 052 del 2 de marzo de 2013 celebrado entre las partes tenía como objeto *“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 por el termino de quince (15) años mediante contrato de concesión, en concordancia, con lo estipulado en el Pliego de Condiciones y todas aquellas normas pertinentes vigentes que regulen la prestación de este servicio. Para tal efecto el Concesionario por su cuenta y riesgo ejecutara todas las tareas necesarias y suficiente para cumplir a cabalidad con el objeto del contrato”*, constando como obligaciones contractuales, las siguientes⁴²:

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (E), sentencia del 08 de junio de 2016, Radicación número: 25000-23-26-000-2007-10170-01(39665), Actor: Jeinner Guilombo Gutiérrez, Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso – FONPRECON, Referencia: apelación sentencia - acción de controversias contractuales.

⁴² Expediente físico, anexo Nro. 3, “Documentos contractuales”, fls. 226 a 230.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

OBLIGACIONES DE LAS PARTES (Clausula sexta)	
“EL CONSECIONARIO, se obliga:	“LA ENTIDAD ESTATAL SE OBLIGA A:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir con el objeto del presente contrato. 2. Garantizar el adecuado servicio de corrales, pesaje de ganado en pie, sacrificio de ganado mayor y menor, el adecuado manejo de los subproductos teniendo en cuenta las disposiciones legales en esta materia y una excelente atención a los ganaderos y comerciantes de ganado y carne. 3. <u>Aplicar estrictamente las normas sanitarias vigentes a los usuarios del matadero para el transporte y manipuleo de productos cárnicos.</u> 4. <u>Mantener en perfecto aseo todas las instalaciones y dar cumplimiento a las normas ambientales vigentes.</u> 5. Asegurar el cuidado, la conservación y la integridad física de todos los activos de propiedad del Municipio entregados en administración garantizando su mantenimiento y reparaciones cuando sea necesario. 6. Establecer y manejar la base de datos y estadísticas que los organismos oficiales requieren sobre la actividad económica propia de los mataderos y suministrar los datos oportunamente, igualmente reportar estos informes a la administración municipal de manera mensual en formatos que diseñe la Secretaria de Hacienda conjuntamente con el administrador seleccionado. 7. <u>Cancelar oportunamente la prestación de los servicios públicos necesarios para la operación del matadero municipal y sus costos de operación complementarios.</u> 8. <u>Organizar conjuntamente con las autoridades de salud departamental, municipal la Corporación Autónoma Regional del Tolima "Cortolima", INVIMA, Contraloría Departamental y el ICA, el cumplimiento de las funciones de control de salubridad, sanidad e higiene de sus competencias, así como el manejo adecuado del medio ambiente. En el evento que estas entidades impongan requisitos especiales para su funcionamiento.</u> 9. Facilitar a los organismos de control fiscal la información oportuna requerida para el cumplimiento de sus funciones de control inherentes a sus competencias. 10. Recaudar los valores por concepto de servicios e impuestos inherentes a la actividad de sacrificio de ganado mayor y menor y consignarlos oportunamente en las cuentas que previamente Se acuerden con la administración municipal. 11. Adoptar las medidas pertinentes para que en las instalaciones a su cuidado se cumplan rigurosamente las normas sobre seguridad y orden público, seguridad social y conducta ciudadana. 12. <u>Garantizar el adecuado suministro y abastecimiento de productos cárnicos a la comunidad del municipio de CARMEN DE APICALA.</u> 13. Promover y coordinar periódicamente con el municipio de CARMEN DE APICALA, campañas con los organismos de seguridad para restringir el contrabando de productos cárnicos provenientes de otros municipios o degüellos clandestinos. 14. <u>Rendir informe semestral de las operaciones al municipio de CARMEN DE APICALA y sus resultados económicos.</u> 15. Elaborar conjuntamente con el Municipio de CARMEN DE APICALA mediante el PLAN ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA, el PLAN MENSUAL DE INGRESOS Y GASTOS de la Central de Sacrificios, este PAC debe ser aprobado por la Secretaria de Hacienda. 16. El contratista debe dar cumplimiento estricto al Acuerdo de tarifas del Concejo Municipal, de CARMEN DE APICALA. 17. El Municipio de CARMEN DE APICALA, a través del interventor realizara permanentemente labores de autoría de los procesos y resultados tanto 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entregar al contratista toda la planta física del matadero municipal de Carmen de Apicalá a título de Concesión. 2. Entregar el inventario de todos los bienes representados en activos fijos (muebles e inmuebles) y otros activos, realizado por la Alcaldía Municipal con los funcionarios delegados que la empresa designe para tal fin. 3. Suscribir un acta que hará parte integral del contrato con el contratista donde se deje constancia de lo anteriormente señalado. 4. <u>Resolver las peticiones presentadas por el CONCESIONARIO en los términos consagrados por la Ley.</u> 5. <u>Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que de él forman parte.</u> 6. La puesta a disposición de estos inmuebles tendrá lugar una vez que se hayan cumplido por parte del concesionario los requisitos para iniciar la ejecución del contrato. La entrega de dichos bienes se hará libre de ocupantes y mediante acta donde se indiquen ubicación, descripción, inventario, y estado de los mismos. 7. <u>Suministrar al CONCESIONARIO toda la información indispensable para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, que se encuentre en su poder o en el de otras autoridades del orden municipal. El costo de esta información será, por cuenta del CONCESIONARIO.</u> 8. <u>Supervisar la ejecución del presente contrato, a través de la interventoría y de acuerdo con las normas legales sobre la materia.</u> 9. Resolver a petición de cualquier usuario eventuales conflictos que surjan entre estos y el CONCESIONARIO, con motivo de la prestación del servicio a cargo de este último, cuando las causas que los originen no hayan sido solucionadas oportunamente por el CONCESIONARIO o cuando el usuario tenga motivos fundados de inconformidad con la determinación adoptada por aquel. Para el cumplimiento de esta obligación se seguirá un procedimiento que disponga, notificaciones, plazos, recursos y, en general medidas que garanticen el derecho de defensa, según lo establezca el municipio y en un todo de acuerdo con la ley. 10. <u>Colaborar con el CONCESIONARIO, cuando este lo solicite en las gestiones que deba realizar ante autoridades y entidades de cualquier orden para obtener permisos, licencias o similares, requeridos directa o indirectamente para la ejecución y cumplimiento del contrato.</u> 11. <u>Adoptar procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten entre las partes con motivo de la celebración, ejecución, terminación y liquidación del presente contrato, en los términos de la ley (Resalto por fuera de texto)”.</u>

administrativos como económicos del presente contrato.

18. El contratista debe cumplir con las obligaciones con el Sistema de Salud, Pensión, Riesgos Profesionales de todas las personas que hagan parte de la planta de personal utilizada para el cumplimiento del objeto del I contrato. Se advierte que será causal de caducidad del contrato cuando se compruebe la evasión en el pago total o parcial de estos aportes por parte del contratista durante la ejecución del contrato.
19. Garantizar la calidad y/o buena prestación del servicio objeto del contrato mediante certificación de la autoridad competente según la naturaleza de los mismos.
20. Cumplir con las obligaciones laborales del personal contratado en la ejecución del contrato.
21. **Aplicar estrictamente las normas sanitarias vigentes a los usuarios del matadero para el transporte y manipulación de productos cárnicos.**
22. **Recibir y mantener en igual o mejor estado en que le fueron entregados los bienes muebles e inmuebles, que le serán entregados en concesión y que quedarán escritos en el acta de entrega de la planta física del matadero, la misma que contendrá el inventado de los bienes. Estos bienes se destinarán exclusivamente a la prestación de los servicios de administración, operación, mantenimiento, modernización de la planta de sacrificio animal y se restituirán al término del contrato. Las mejoras que realice el Concesionario a los bienes entregados y los inmuebles muebles, equipos y maquinaria adquiridos por el Concesionario para la prestación de los servicios administración, operación, mantenimiento, modernización del matadero, pasaran a ser de propiedad del municipio de Carmen de Apicalá, una vez se termine el plazo de la concesión y se firme el acta de liquidación y traspaso de los bienes, sin que que implique compensación a favor del Concesionario.**
23. **Llevar permanentemente actualizada la contabilidad de la prestación de los servicios de acuerdo con las disposiciones legales con sujeción a los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.**
24. Garantizar la seguridad y vigilancia en las instalaciones, bienes y equipos objeto de esta concesión de acuerdo con las normas vigentes en materia de vigilancia, que garanticen la integridad de los bienes y usuarios del matadero.
25. **Responder y atender las quejas, reclamos y peticiones formuladas por los usuarios de los servicios y por la ciudadanía en general, la interventoría y los entes de control, dentro de los términos de Ley.**
26. **El concesionario deberá presentar a la Interventoría de la Concesión, en medio magnético e impreso dentro de los plazos y con la periodicidad que se señala a continuación los siguientes informes: a)** Informes Mensuales: Dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente, deberán ser remitidos a la Interventoría informes mensuales, Copia de los recibos de los pagos realizados al Municipio; Copia del recibo de pago de servicios públicos. **b.)** Informes Semestrales: Dentro de los primeros diez (10) días hábiles siguientes a la finalización del semestre deberán: ser remitidos a la interventoría informes semestrales que contengan la siguiente información: Relación de muebles y equipo y su estado, utilizado en el matadero; Plan de acción indicando el avance del mismo; Información ambiental y demás información del periodo que el concesionario considere pertinente incluir en el informe.
27. Las demás que por ley o contrato le correspondan (Resalto por fuera de texto)".

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

Conforme al artículo 1602 del Código Civil, el contrato se constituye en ley para las partes y, por virtud del artículo 1494 *ibidem* en fuente de obligaciones, las que, tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte hasta tanto la otra no cumpla o se allane a cumplir lo que le corresponde (art. 1609 C.C.). Desde esta perspectiva, para la Sección 3a del Consejo de Estado ha señalado que resulta claro que para invocar la declaratoria de incumplimiento parcial o total, cada parte debe acreditar que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, en la forma y tiempo debidos. Sobre el particular, ha señalado:

“18. En los contratos bilaterales y conmutativos -como son comúnmente los celebrados por la administración-, teniendo en cuenta la correlación de las obligaciones surgidas del contrato y la simetría o equilibrio de prestaciones e intereses que debe guardar y preservarse (arts. 1494, 1495, 1530 y ss. 1551 y ss. Código Civil), la parte que pretende exigir la responsabilidad del otro por una conducta alejada del contenido del título obligacional debe demostrar que, habiendo cumplido por su parte las obligaciones del contrato, su cocontratante no cumplió con las suyas, así como los perjuicios que haya podido sufrir.

19. Quiere decir lo anterior que el éxito de la acción de controversias contractuales de que trata el artículo 87 del C.C.A. cuando se pretende obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y la condena en perjuicios presupone que la parte que la ejerce acredite en el proceso haber cumplido o estado presto a cumplir sus obligaciones; o lo que es igual, para abrir paso a pretensiones en ese sentido la parte que las invoca debe probar que satisfizo las obligaciones que le incumben o se allanó a hacerlo, para demostrar que la otra parte está en un incumplimiento de las obligaciones a su cargo, que éstas son exigibles y que, por tanto, se encuentra en mora para su pago⁴³.

20. La Sala reitera⁴⁴ que esa carga de la prueba que pesa sobre quien alega y pretende la declaratoria de incumplimiento en los contratos sinalagmáticos⁴⁵ tiene una doble dimensión:

“Tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte, hasta tanto la otra no cumpla la que le corresponde (Art. 1609 C.C.). Desde esta perspectiva, para la Sala es evidente que para poder solicitar ante el juez la declaratoria de incumplimiento, de una parte, o de la totalidad del contrato por parte del contratista, es indispensable que éste, a su vez, acredite que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, de manera tal que hace exigibles las de su co-contratante.

En este sentido, no resulta procedente solicitar solamente la declaratoria de incumplimiento del contrato (...), sin antes haber acreditado plenamente el cumplimiento propio de quien lo alega, pues ello constituiría una pretensión incongruente, donde una eventual condena devendría en injusta e irregular, en tanto no está plenamente establecido que el incumplimiento del co-contratante obedeció a mora en el pago de la obligación, que sería, en el presente caso, la única situación que justificaría la condena solicitada ⁴⁶”.

Posteriormente, el Consejo de Estado señaló⁴⁷ que es principio general que los contratos se celebran para ser cumplidos y también que, como consecuencia de su fuerza obligatoria, las partes deban ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna, de suerte que el incumplimiento de las mismas, por falta de ejecución o ejecución tardía o defectuosa, es sancionada por el orden jurídico a título de responsabilidad por culpa que sólo admite exoneración, en

⁴³ [6] “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 17552”.

⁴⁴ [7] “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 17552”.

⁴⁵ [8] “Artículo 1498 del C.C.: “El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez...”

⁴⁶ [9] “Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 24 de febrero de 2005, Exp. No. 14.937. C.P. Germán Rodríguez Villamizar”, reiterada por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH, sentencia del 30 de octubre de 2013, Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02303-01(27195), Actor: Auditorías, Consultorías y Revisorías Fiscales Aurea LTDA. Demandado: Cámara de Representantes y la sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, providencia del 8 de julio de 2016, Proceso número: 250002326000200001251-01 (36837), Actor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Demandado: Consorcio Ingefer Acción: Contractual, Referencia: acción de controversias contractuales

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, providencia del 8 de julio de 2016, Proceso número: 250002326000200001251-01 (36837), Actor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Demandado: Consorcio Ingefer Acción: Contractual, Referencia: acción de controversias contractuales

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

principio, por causas que justifiquen la conducta no imputables al contratante fallido (*fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del cocontratante, según el caso y los términos del contrato*).

En efecto, el contrato, expresión de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio "*lex contractus, pacta sunt servanda*", consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. En concordancia con la norma anterior, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todo aquello que emana de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenece, sin cláusula especial.

En los contratos bilaterales y conmutativos -como son comúnmente los celebrados por la administración-, teniendo en cuenta la correlación de las obligaciones surgidas del contrato y la simetría o equilibrio de prestaciones e intereses que debe guardar y preservarse (arts. 1494, 1495, 1530 y ss. 1551 y ss. Código Civil), **la parte que pretende exigir la responsabilidad del otro por una conducta alejada del contenido del título obligacional debe demostrar que, habiendo cumplido por su parte las obligaciones, el otro no cumplió con las suyas, así como los perjuicios que haya podido sufrir**⁴⁸.

Quiere decir lo anterior que el éxito de la acción de controversias contractuales de que trata el artículo 141 del C. de P.A. y de lo C.A. cuando se pretende obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y la condena en perjuicios, presupone que la parte que la ejerce acredite haber cumplido o estado presto a cumplir; **o lo que es igual, para abrir paso a pretensiones en ese sentido el contratante que invoca debe probar que satisfizo las prestaciones a su cargo o se allanó a hacerlo y solo así demostrar que la otra parte no cumplió, que las obligaciones insatisfechas resultan exigibles y que, por tanto el incumplido debe ser compelido a indemnizar**⁴⁹.

Dado que la pretensión de incumplimiento no solo se presenta, entre otras, por la actuación de las partes que desconocen el catálogo de principios que orientan la contratación y que igualmente se entienden incorporados en la relación jurídica bilateral, sino también por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el texto contractual, incluidos todos los documentos que lo integran, tales como los pliegos de condiciones o términos de referencia que, por regla general, fungen como soportes de la formación del vínculo jurídico, descende la Sala a analizar todos los documentos precontractuales y contractuales sustento del proceso licitatorio que llevó a la adjudicación del contrato de concesión Nro. 052 de 2013, previa estructuración del estado de la cuestión.

- **Del cumplimiento contractual por parte de la Unión Temporal JJ, concesionario de la Planta de Beneficio Animal del Municipio de Carmen de Apicalá.**

Proceso licitatorio Nro. 1 de 2013 y contrato de concesión Nro. 52 de 2013.

El 25 de enero de 2013, el Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.) emite los estudios previos, estableciendo los aspectos ambientales y sanitarios en los que se encontraba – para la época - la central de sacrificio del municipal concluyendo, de manera expresa **el estado crítico y deficiente en el que se encontraba cada una de sus dependencias y procesos**, esto es, la operación de sacrificio bovinos y porcinos, la generación y disposición final de los residuos sólidos, la estructura física, los desagües, el sistema de almacenamiento y recuperación de subproducto cárnico, la señalización de la PBA, los usos y consumo de agua, electricidad, la capacitación del personal, la inexistencia de un sistema de tratamiento y recolección de aguas

⁴⁸ Sentencia de 29 de agosto de 2012, M.P. Danilo Rojas Betancourth, exp. 21315.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, providencia del 8 de julio de 2016, Proceso número: 250002326000200001251-01 (36837), Actor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Demandado: Consorcio Ingefer Acción: Contractual, Referencia: acción de controversias contractuales

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

residuales que den remoción a las cargas contaminantes del agua residual de origen industrial que se convirtió en un foco de contaminación ambiental y cruzado con los servicios sanitarios de la planta, los lixiviados y vectores.

Dichos estudios previo, señalan que la necesidad a satisfacer con la contratación se debe a que *“el municipio del Carmen de Apicalá necesita desarrollar la actividad relacionada (...) para suplir la carencia de una buena planta de sacrificio beneficio animal, en donde se garantice un servicio eficiente higiénico a los ganaderos de la región y abastecimiento de productos cárnicos a la ciudad en general, de conformidad lo preceptuado en la Ley 9 de 1979, en el Decreto Reglamentario 2278 de 1982, en los decretos 1036 del año 1991, 1500 de 2007 y demás normas complementarias sobre medidas sanitarias y ambientales. (...)*

(...) el Invima realiza visitas de control y seguimiento a las plantas de sacrificio animal y emite conceptos de acuerdo a lo observado en la práctica de la inspección, haciendo mayor referencia a los aspectos relacionados con las instalaciones, operaciones de sacrificio, personal manipulador conceptos que en caso de ser desfavorable pueden conducir al cierre de la planta de beneficio animal, debido a condiciones sanitarias no óptimas o la inadecuada operación del matadero, por lo tanto es importante ajustar la planta de sacrificio animal, a la nueva normatividad, en cuanto a la estructura misma de la planta, ya que muchas plantas de beneficio, dentro de los municipios del Departamento, fueron diseñadas o adaptadas a lo señalado por el Decreto 1036 de 1991, el cual reglamentaban las características de una planta tipo mínimo, sin embargo con el nuevo Decreto 1500 de 2007, se reglamenta lo relacionado con estas plantas y se da un plazo de tres años para ajustar las instalaciones a las nuevas exigencias, lo cual es obligación de los municipios, quien por medio de su representante legal debe acudir a la realización de las nuevas adecuaciones.

Como se desprende de lo mencionado con anterioridad, es deber del municipio por intermedio de su representante legal, adecuar las plantas de beneficio animal a la nueva normatividad, so pena de exponerse a que la planta sea cerrada, con todas las implicaciones de tipo social, económico, político, legal y disciplinario que ello conlleva, por lo tanto en aras de cumplir con estas disposiciones legales el municipio debe adelantar un proceso de licitación pública con el objeto de escoger el proponente que por medio de la figura de concesión, asuma la administración, operación, mantenimiento, modernización, y expansión de la planta de beneficio animal del municipio del Carmen de aplicarla, debido a que el municipio no cuenta con los recursos de tipo económico para la realización de esta alta inversión económica, la cual se aproxima a los trescientos ochenta y tres millones de pesos (\$383.000.000) por eso se debe acudir a entregar en concesión la administración y operación del matadero, bajo unas condiciones que impliquen y con lleven a una ganancia del municipio por estos conceptos, como un valor agregado por la entrega de la concesión (...)⁵⁰.

Posteriormente, se expiden los pliegos de condiciones definitivos⁵¹, con ocasión a la aprobación del Concejo Municipal para la adjudicación de la Planta de Beneficio Animal en concesión, **fijándose 2 fases contractuales: la primera la adecuación, compra e instalación de maquinaria y equipos para la PBA**, la cual será ejecutada en un plazo máximo de 6 meses y un presupuesto de inversión inicial estimado de \$383.000.000, financiado con los fondos provenientes de los recursos del Concesionario ya sean propios o a través de los créditos otorgados; y **la segunda etapa**, esto es una vez surtida la primera, **la remuneración por la administración, operación y mantenimiento de la planta**, la cual se hará mediante la sesión de los recaudos provenientes de la tarifa tasa del sacrificio de res animal que el municipio haría en favor del concesionario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los artículos 60 de la Ley 143 de 1994, estimando que el valor de los créditos que pueden adquirir el concesionario debe corresponder máximo al 70% del valor de la inversión inicial y en consecuencia, el aporte de recursos propios del concesionario debe ser mínimo del 30% del valor de la inversión. Así mismo, se relacionaron las obligaciones - arriba citadas - a las que se comprometía el oferente ganador.

⁵⁰ Expediente físico, Documentos Precontractuales ANEXO No. 02. Fls. 78 a 92.

⁵¹ Expediente físico, Documentos Precontractuales ANEXO No. 02. Fls. 95 – 141.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

Para la acreditación de la experiencia y experticia, se exigió que el proponente debía contar con al menos un año de experiencia en actividades de administración, producción, beneficio o comercialización preferiblemente productos cárnicos de ganado mayor y menor y actividades conexas, así como debía ostentar conocimientos sobre tecnología, metodología y ciencia que posea sobre la materia relacionada con esta actividad económica, siendo válidos para el consorcio o las uniones temporales los contratos donde cualquiera de sus integrantes tuviera dicha experiencia.

Frente a las obras mal ejecutadas o los daños causados a la PBA, se convino que era responsabilidad del concesionario reemplazar los materiales mal suministrados, reparar o reconstruir los daños, de lo contrario debía asumir el costo de la misma en un 30%. **Finalmente, en cuanto los riesgos y mecanismos de cobertura se fijó que el concesionario debía asumir los rechazos y/o modificaciones en las fórmulas tarifarias o tasas diseñadas o los retrasos al momento de finalizar y operar las obras de adecuación de la planta de beneficio animal, mediante obstáculos que provengan de las autoridades ambientales, para la concesión, y una vez operando la concesión las modificaciones que puedan presentarse en los estándares ambientales y que elevaran el costo de la operación de las mismas.**

De la propuesta presentada por parte del único oferente, se evidenció que la Unión Temporal J.J. transcribió las obligaciones contenidas en el pliego de condiciones y señaló que aquellas eran las funciones que se prestarían en la central de sacrificio, una vez evaluada la misma, se procedió a adjudicar el contrato mediante Resolución Nro. 100 del 26 de febrero de 2013⁵², suscribiéndose acta de inicio del contrato de concesión Nro. 052 de marzo 02 de 2013 por el jefe del UMATA y el representante legal de la Unión Temporal JJ **el día 08 de marzo de 2013**⁵³.

Dicho contrato, entre su clausulado contempló valor (clausula segunda), tasas, importes o derechos (clausula tercera), forma de pago de la remuneración del concesionario (clausula cuarta), obligaciones de las partes (clausula sexta), horarios (clausula séptima), garantías (clausula octava), supervisión (clausula novena), de incumplimiento – de terminación (clausula Decima), caducidad y sus efectos (clausula undécima), multas y clausula penal pecuniaria (clausula décimo segunda), solución de controversias (clausula décimo tercera), responsabilidad del concesionario (clausula décimo cuarta), inhabilidades e incompatibilidades (clausula décimo quinta), perfeccionamiento requisitos de ejecución (clausula décimo sexta), clausulas excepcionales (clausula décimo séptima), cesión (clausula décimo octava), reversión (clausula Décimo novena), indemnidad (clausula vigésima) y domicilio (clausula vigésima primera)⁵⁴.

Del acervo probatorio allegado, se logró acreditar que, durante el proceso de licitación y adjudicación del contrato de concesión, el Municipio de Carmen de Apicalá suspendió actividades en la PBA y así lo evidenció la visita realizada por el INVIMA el día 13 de febrero de 2013 cuando encontró que la PBA no estaba en funcionamiento, dado que se le estaban realizando a la fecha obras de adecuación en infraestructura, lo que no permitía realizar operaciones de sacrificio y faenado de animales no pudiendo diligenciarse acta de Inspección Sanitaria a la Planta de Beneficio⁵⁵.

Establecidas las condiciones en que se suscribieron los diferentes documentos pre-contractuales que rodearon el proceso licitatorio y la adjudicación del contrato de concesión Nro. 052 de 2013, procede la Sala a determinar de las pruebas allegadas al proceso si la Unión Temporal cumplió las obligaciones que estaban a su cargo conforme a la cláusula sexta del citado contrato.

- Actuaciones ambientales contractuales y ejecución del Contrato de Concesión Nro. 052 de 2013.

⁵² Expediente físico, Documentos Precontractuales ANEXO No. 02. Fls. 152 a 221.

⁵³ Expediente físico, Documentos Contractuales ANEXO No. 03. Fl. 244.

⁵⁴ CD, Documentos Precontractuales ANEXO No. 02. – CONTRATO CONCESIÓN 052 2013.PDF. Fls. 1 – 5.

⁵⁵ CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 1.pdf– Fls. 2 – 10.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

En atención a las carentes condiciones en las que se encontraba la Planta de Beneficio Animal, las entidades de vigilancia y control ambiental, tales como el INVIMA y Cortolima se encontraban de manera paralela y concomitante surtiendo sendas actuaciones administrativas con el fin de que el ente territorial cumpliera con las especificaciones técnicas que la norma exigía, por lo que para ello la PBA recibía constantemente visitas técnicas, quedando documentado de manera expresa los avances y/o retrocesos que sufría la misma, así:

De los informes técnicos se logra advertir que después de 3 meses de haberse adjudicado el contrato y que la Unión Temporal JJ estuviese ejecutando el mismo, el INVIMA en inspección ocular realizada el día 6 de junio de 2013 encontró que en la PBA estaba realizando un inadecuado manejo de los residuos sólidos y líquidos, provenientes del proceso de sacrificio pues no existía un programa documentado e implementado de gestión integral de los residuos peligrosos generados – PGIRHS, ni mucho menos se había celebrado contrato con una empresa especializada y autorizada para el transporte y disposición final de residuos peligrosos. Igualmente, constató que no se garantizaba totalmente el uso del agua potable en la planta de beneficio animal, por lo que decidió que, pese a la clasificación dada a la planta de beneficio animal, *“no podría distribuir carne hacia otros municipios diferentes al Carmen de Apicalá, sin previo convenio escrito y aprobado previamente por el INVIMA (...)”*.⁵⁶

En consecuencia y mediante acta Nro. F33-PM02-IVC el INVIMA el 06 de junio de 2013 resolvió aplicar la medida sanitaria de seguridad consistente en *“CLAUSURA TEMPORAL TOTAL DEL ESTABLECIMIENTO PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL – MATADERO MUNICIPAL DEL CARMEN DE APICALÁ – TOLIMA, IDENTIFICADO CON EL CÓDIGO 407B”*⁵⁷; medida que persistió en visita realizada el 25 de julio de 2013, pues tan solo fue levantada hasta el 18 de octubre de 2013, cuando se dio cumplimiento a las causas que originaron el concepto desfavorable lográndose constatar que en la PBA únicamente, se estaban sacrificando bovinos, toda vez que no existía instalaciones para efectuar la actividad porcina⁵⁸.

Asimismo, encontrándose en pleno desarrollo de su objeto la PBA recibe nuevamente visita de funcionarios del INVIMA el día 21 de enero de 2014 quienes encuentran que la planta de beneficio del Carmen de Apicalá, para su adecuado funcionamiento debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos por parte de las autoridades competentes, así:

“En la zona externa del área de proceso de la planta y cerca a los corrales se encuentran ubicadas trampas de sólidos y cajas de inspección, de las cuales algunas no cuentan con tapa y en otras estas no se utilizan permaneciendo destapadas. (...) se evidencia la deficiente limpieza de estas trampas y cajas de inspección, así como emanación de malos olores y moscas alrededor de estas. Se observa gran cantidad de cascotes de bovinos en proceso de secado ubicados sobre la tapa en concreto del tanque del sistema de tratamiento de aguas residuales. Los residuos líquidos generados del proceso de beneficio son conducidos por tubería en PVC a dos lagunas, se observa en varios tramos que parte de la tubería de conducción presenta averías y deterioros ocasionado fuga de los residuos líquidos y las lagunas con su capacidad al límite; motivo por el cual se evidencian malos olores y presencia de aves carroñeras (gallinazos). (...) se observan excavaciones en la tierra con la presencia de cascotes, sebo y algunos huesos lo que genera expedición de olor repulsivo y presencia de aves carroñeras (gallinazos). Se cuenta con un estercolero en cemento, ubicado detrás de los corrales, cubierto con malla de polisombra para el almacenamiento del contenido ruminal, el cual es retirado permanentemente de las instalaciones de la planta para ser utilizado como abono de pastos y forrajes (...)” (Énfasis por fuera de texto)⁵⁹.

Posteriormente, en visitas técnicas realizadas los días 22 de enero de 2014⁶⁰ y 27 de febrero de 2015⁶¹, el INVIMA conceptúa de manera favorable, no obstante, **requiere**

⁵⁶ CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 1.pdf – Fls. 14 – 29.

⁵⁷ CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 1.pdf – Fls. 31 – 37.

⁵⁸ CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 1.pdf – Fl. 40 a 55.

⁵⁹ CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 1.pdf – Fls. 4 – 5.

⁶⁰ CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 1.pdf – Fls. 6 – 15.

⁶¹ Expediente físico, Documentos INVIMA ANEXO No. 08, Fls. 777 – 785.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

al señor Jorge Osorio – administrador de la planta de beneficio las guías – para que destine la carne procedente de los mataderos Clase III, Clase IV y mínimos, únicamente para la comercialización y consumo dentro de la jurisdicción de la localidad donde está situado el matadero, así como dar cumplimiento a las observaciones contenidas en el acta de inspección, esto es, “el cerco perimetral en su mayor parte es en poste de madera y alambre de púas el cual permite el ingreso de personas y animales, la vía de acceso es en superficie no tratada y se encuentra en regular estado de mantenimiento, el descargue de animales se realizan un desembarcadero que comunica con la vía pública el patio de maniobras para carga de productos no es en superficie tratada, el piso en las áreas de proceso es en cemento rústico el cual no facilita su limpieza y desinfección, uno de los desembarcadero de animales se encuentra sobre la vía pública, los corrales no se encuentran identificados según su clasificación y expone de plataforma elevada de observación algunos corrales comparte en bebederos se observa que los bebederos presentan deficiencias en su lavado, existe un área para almacenamiento de insumos pero no se encuentra debidamente identificada, el sistema de descuadrado permite el roce de la piel con la canal, se realizan los controles pero no se registran, el piso de las áreas de proceso es en cemento rústico el techo no permite una fácil limpieza y desinfección se observó una perforación en una de las tejas del área de proceso, la separación entre la salas de vísceras rojas y de vísceras blancas no es completa, la unión entre paredes y techos facilita la acumulación de polvo y suciedad, algunas lámparas no tienen protección, los grilletes utilizados paralizado no son en material sanitario, los ganchos de colgado de víscera Rojas se encuentran recubiertos con pintura, no se observó lavado frecuente de manos, en el cronograma de capacitación no se estipula el adiestramiento al operador encargado del manejo en calidad de agua, la infraestructura no es suficiente para realizar la inspección posmortem, se observó un locker con deficiente estado de limpieza, no se cuenta con sistema de lavado de manos en el filtro sanitario, no se observa sistema de captación de emisiones, No se observó claridad en la preparación de las concentraciones del hipoclorito de calcio, existen los dispositivos para el control de roedores pero están desprovistos de producto, se almacenan con diferentes productos, durante la visita no se observan frecuente lavado de manos durante el proceso y se observan algunos operarios sin casco y sin guantes de acero”(Resalto por fuera de texto).

Dichos incumplimientos continuaron, pues pese a que en visita técnica del 27 de febrero de 2015, el INVIMA le concedió, so pena de aplicar las medidas previstas en la legislación sanitaria⁶², un plazo de 30 días para ajustar el matadero a las normas sanitarias (en los ítems 1.1 – 1.2 – 1.4 – 1.13 – 1.14 – 1.20 – 2.3 – 2.4 – 3.3 – 3.4 – 3.5 – 3.6 – 3.10 – 4.4 – 4.5 – 4.8 – 6.7 – 6.10 – 7.7 – 8.4 – 8.5 – 9.4.1 – 10.3 – 11.3 – 13.2 – 14.1.), de conformidad con lo establecido en la legislación sanitaria Ley 9 de 1979 y su reglamentación, en particular los Decretos 2278- de 1982 y 1036 de 1991, no obstante, no lo hizo y en consecuencia, mediante auto Nro. 15002884 del 19 de octubre de 2015, el Secretario General con Delegación de Funciones de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del INVIMA, inició proceso sancionatorio en contra del Municipio de Carmen de Apicalá – en calidad de propietario de la Planta de Beneficio de Bovinos y formula cargos en su contra por presuntamente ejecutar acciones de sacrificio bovino sin garantizar las condiciones higiénico sanitarias establecidas en la normatividad sanitaria y trasladan cargos proceso No. 201500910⁶³.

En atención a la apertura del proceso sancionatorio, nuevamente se realizó visita de seguimiento por parte del INVIMA el 27 de enero de 2016 en la que requirió ajustar al matadero a las normas sanitarias, además de las enlistada en la visita del 19 de octubre de 2015, las contempladas en los ítems 1.1 – 1.2 – 1.4 – 1.5 – 1.6 – 1.8 – 1.13 – 1.14 – 1.19 – 2.3 – 2.4 – 3.3 – 3.4 – 3.5 – 3.6 – 3.10 – 4.7 – 4.8 – 4.9 – 5.4 – 5.8 – 7.10 – 8.3 – 8.4 – 8.5 – 8.6 – 8.7 – 9.1 – 9.3 – 10.1.6 – 10.2.5 – 10.5.1 – 10.5.2 – 10.5.3 – 11.1 – 11.4 – 13.1 – 13.4 – 14.1, observando que dicha planta, para su adecuado funcionamiento debía dar cumplimiento a las exigencias establecidas por las autoridades competentes, entre otras las ambientales, teniendo en cuenta que el INVIMA conceptúa respecto a los asuntos de su competencia en lo relacionado a los aspectos sanitarios⁶⁴. En consecuencia, mediante resolución Nro. 2016015331 del 2

⁶² CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 2.pdf – Fls. 20 – 28.

⁶³ Expediente físico, Documentos INVIMA ANEXO No. 08, Fls. 689 – 695.

⁶⁴ CD, FL. 12, Cuaderno de pruebas parte demandada, Acta de visita 2.pdf – Fls. 30 – 41.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

de mayo de 2016 el INVIMA calificó el proceso sancionatorio y ordenó imponer multa consistente en 400 SMLMV.

Concomitante al proceso de control y vigilancia ejercido por Cortolima e INVIMA, el supervisor del contrato, esto es **el Jefe de la UMATA, requiere al señor Jorge Alejandro Osorio, en calidad de representante legal de la Unión Temporal JJ, los días 21 de enero de 2014 (Oficio SG-UM-111-008), 31 de marzo de 2014 (Oficio SG-UM-111-060) y 7 de julio de 2014 (Oficio SG-UM-111-127)** para que diera cumplimiento a las obligaciones pactadas en el contrato de concesión, en especial, remitir a la interventoría *i)*. los informes mensuales, *ii)*. copia de los recibos de pagos realizados al municipio, *iii)*. la copia del recibo de pago de los servicios públicos del periodo comprendido entre marzo de 2013 y marzo de 2014 e *iv)*. informó el cobro que la empresa de servicios públicos DAGUAS S.A. E.S.P., so pena de suspensión, la deuda que tenía la Planta por dicho concepto y la cual ascendía a la suma de \$3.8113.823. Asimismo, le requiere para que se abstenga de recibir semovientes sin la normatividad expedida por el ICA y la Ley⁶⁵. De dicho incumplimiento el interventor comunicó al Alcalde y al Jefe de Contratación del Municipio a través de Oficio SG-UM-111-084 con fecha el 25 de abril de 2014 y Oficio SG-UM-111-085 con fecha el 25 de abril de 2014.

En atención a dicho incumplimiento el Supervisor del contrato efectúa visita a la PBA el día 23 de enero de 2015, en el que se verificó que la Unión Temporal JJ estaba incumpliendo las obligaciones Nro. 2, 6, 7, 10, 14, 18, 20, 22 y 26 contempladas en la cláusula 6ª del contrato de concesión Nro. 52 de 2013⁶⁶, quedando consignado, adicionalmente en el acta de visita que **si bien existen mejoras en la infraestructura, equipos en general y buen estado de limpieza, no se coloca la fecha ni la hora del ingreso de los animales a la PBA; se encontró en la zona de faenado una cuchilla utilizada en las labores de la PBA en el suelo en avanzado estado de oxidación y sobre la plataforma un hacha utilizada para cortar el esternón de las reses con puntos de oxidación y sifones con rejillas en mal estado, entre otros**⁶⁷. En febrero de 2015 la U.T. JJ solicita Alcalde municipal de Carmen de Apicalá, la realización de unas obras complementarias – instalación de tuberías de los lavaderos-, las cuales no se encuentran estipuladas en el contrato de concesión⁶⁸.

Dichos incumplimientos perduraron en el tiempo pues el 6 de marzo de 2015 el Director de la UMATA del Carmen de Apicalá y la Almacenista Municipal dejaron constancia que, pese a que la PBA se encontraba en buen estado de limpieza, **se verificó que la Unión Temporal JJ estaba incumpliendo las obligaciones Nro. 2 (parcialmente), 6, 7, 10 (parcialmente), 13, 14, 15, 18, 19, 20, 23, 25 y 26 contempladas en la cláusula 6ª del contrato de concesión Nro. 52 de 2013**⁶⁹.

Teniendo en cuenta que la Unión Temporal JJ se comprometió a presentar informe técnico de la planta de beneficio el 15 de febrero, sin que lo hiciera, el director de la UMATA mediante oficio Nro. 2016-019 con fecha el 19 de febrero de 2016 requirió su entrega inmediata. Ante la negativa reiterada de entrega, nuevamente fue requerido mediante Oficio No. 2016-024 con fecha el 03 de marzo de 2016 para que rindiera informe técnico de la planta de beneficio animal incluyendo el *i)* Numero de machos sacrificados, *ii)* Numero de hembras sacrificadas, *iii)* Peso en pie, *iv)* Peso en canal y *v)* Procedencia del ganado. Lo anterior, debido a que tampoco se habían recibido informes respecto de dichos ítems⁷⁰.

Adicional a los procesos administrativos de carácter sancionatorio y de supervisión que se estaban desarrollado en razón al incumplimiento de la normatividad ambiental y contractual, Cortolima reanudó el día 27 de junio de 2015 el proceso sancionatorio, que había iniciado en el año 2001 con una inspección ocular en la que se evidencia que la PBA se encontraba incumpliendo especificaciones técnicas, tales como no poseer manual de operación y mantenimiento, lagunas de oxidación por estar

⁶⁵ Expediente físico, Documentos Contractuales ANEXO No. 03. Fl. 251, Expediente físico, Documentos Vigencias 2014/2015 ANEXO No. 01. Fl. 35 y 42

⁶⁶ Expediente físico, Documentos Vigencias 2014/2015 ANEXO No. 01. Fls. 46 – 48.

⁶⁷ Expediente físico, Documentos Vigencias 2014/2015 ANEXO No. 01. Fls. 44 - 45.

⁶⁸ Expediente físico, Documentos Contractuales ANEXO No. 03. Fl. 249.

⁶⁹ Expediente físico, Documentos Vigencias 2014/2015 ANEXO No. 01. Fls. 58 – 60.

⁷⁰ Expediente físico, Documentos Vigencias 2014/2015 ANEXO No. 01. Fl. 56.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

deshabilitadas al estar cubiertas de vegetación ocultando toda su estructura, ni caracterización fisicoquímicas de las aguas residuales con el fin de determinar el grado de eficiencia de remoción en cargas contaminantes de sistema; presentar las aguas residuales de color marrón oscura con presencia de espuma y grasa y existir una mala disposición de residuos sólidos (estiércol) extraídos de la planta sobre la parte final⁷¹, por lo que procedió mediante Auto No. 1949 del 27 de abril de 2016, expediente No. 2123 a “(...) *materializar una medida de suspensión de la actividad desarrollada en la planta de sacrificio animal*”.⁷²

En atención al inminente cierre se realiza visita el 8 de julio de 2016 por parte del **Profesional Universitario S.C.A. CORTOLIMA**, la cual determinó que si bien, la **Planta** está presentando un mejoramiento en condiciones sanitarias, se **dio trámite al cumplimiento de la materialización de la medida preventiva de suspensión de actividades de sacrificio, ordenando que para que la misma sea levantada se debía presentar el informe de permiso de vertimientos de líquidos, autorizar el sacrificio de 44 reses observadas en corrales por condiciones de bioseguridad y por último, mejorar el sistema de tratamiento de las aguas residuales a fin de que cumpliera con lo establecido en las normas ambientales de vertimientos**⁷³. Finalmente, CORTOLIMA, concluyó en informe técnico de fecha 21 de julio de 2016 que el Municipio de Carmen de Apicalá y el Concesionario se encontraban en estado de rebeldía, al haber omitido los requerimientos efectuados en el Exp. 7650-T29, 2123 y L13084 para la instalación Planta de Beneficio de Ganado⁷⁴.

Medida que fue reforzada cuando, pese a que fue solicitado el 09 de abril de 2015 con oficio No. 13462-15D por el Alcalde y el concesionario la categorización en autoconsumo la PBA, mediante Oficio comisorio Nro. 710-0077-2017 con fecha del 27 de enero del 2017, el INVIMA, luego de la inspección realizada a la planta de beneficio Carmen de Apicalá encontró que dicho establecimiento no había sido seleccionado dentro del plan de racionalización de plantas de beneficio animal del Departamento del Tolima, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 2965 de 2008, modificado por el Decreto 2380 de 2009 y según los términos de la Resolución 3659 de 2008, en el cual se buscan que dichas plantas fueran viables desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social, y que se garantizara un adecuado abastecimiento de carnes a la población, por lo que profirió medida sanitaria de seguridad consistente en la “CLAUSURA TEMPORAL TOTAL”⁷⁵.

Así las cosas, de conformidad con las pruebas allegadas y analizadas advierte la Sala, en primer lugar que, la Unión Temporal JJ, tan solo ejerció el objeto contractual, desde el momento en que suscribió el acta de inicio del contrato de concesión, esto es, **el día 8 de marzo de 2013, hasta la fecha del cierre por parte de la entidad de vigilancia y control - Cortolima el 8 de julio de 2016**, por lo que será este lapso de tiempo el que se analizará a la luz de las pruebas para determinar si existió o no cumplimiento y/o incumplimiento por parte de esta en sus obligaciones contractuales, toda vez que con posterioridad a dicha fecha la PBA no estaba autorizada y/o habilitada, ni la concesionaria podía continuar ejecutando la labor.

En consecuencia, al realizar un análisis al acervo probatorio arrimado con la demanda la Sala encuentra que está plenamente demostrado el incumplimiento del contratista respecto a sus obligaciones contractuales, toda vez que, contrario a lo manifestado por el demandante, las gestiones realizadas por el supervisor del contrato durante el tiempo que la Unión Temporal JJ estuvo administrando la Planta de Beneficio Animal o gran parte de él, permitieron evidenciar que el concesionario había incumplido las siguientes obligaciones:

“(...) 2. Garantizar el adecuado servicio de corralejas, pesaje de ganado en pie, sacrificio de ganado mayor y menor, el adecuado manejo de los subproductos teniendo en cuenta las disposiciones legales en esta materia y una excelente atención a los ganaderos y comerciantes de ganado y carne; 6. Establecer y manejar la base de datos y estadísticas que los organismos oficiales requieren sobre la actividad

⁷¹ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 645 – 648.

⁷² Expediente físico, Oficios Vigencias 2016 ANEXO No. 04, Fls. 261 – 262.

⁷³ Expediente físico, Documentos CORTOLIMA, ANEXO No. 07. Fls. 658 – 661.

⁷⁴ Cuaderno de pruebas parte demandada, expediente físico, Fls. 44 – 47.

⁷⁵ Expediente físico, Documentos INVIMA ANEXO No. 08, Fl. 765.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

económica propia de los mataderos y suministrar los datos oportunamente, igualmente reportar estos informes a la administración municipal de manera mensual en formatos que diseñe la Secretaria de Hacienda conjuntamente con el administrador seleccionado; 7. Cancelar oportunamente la prestación de los servicios públicos necesarios para la operación del matadero municipal y sus costos de operación complementarios; 10. Recaudar los valores por concepto de servicios e impuestos inherentes a la actividad de sacrificio de ganado mayor y menor y consignarlos oportunamente en las cuentas que previamente se acuerden con la administración municipal; 13. Promover y coordinar periódicamente con el municipio de CARMEN DE APICALA, campañas con los organismos de seguridad para restringir el contrabando de productos cárnicos provenientes de otros municipios o degüellos clandestinos; 14. Rendir informe semestral de las operaciones al municipio de CARMEN DE APICALA y sus resultados económicos; 15. Elaborar conjuntamente con el Municipio de CARMEN DE APICALA mediante el PLAN ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA, el PLAN MENSUAL DE INGRESOS Y GASTOS de la Central de Sacrificios, este PAC debe ser aprobado por la Secretaria de Hacienda; 18. El contratista debe cumplir con las obligaciones con el Sistema de Salud, Pensión, Riesgos Profesionales de todas las personas que hagan parte de la planta de personal utilizada para el cumplimiento del objeto del I contrato. Se advierte que será causal de caducidad del contrato cuando se compruebe la evasión en el pago total o parcial de estos aportes por parte del contratista durante la ejecución del contrato; 19. Garantizar la calidad y/o buena prestación del servicio objeto del contrato mediante certificación de la autoridad competente según la naturaleza de los mismos; 20. Cumplir con las obligaciones laborales del personal contratado en la ejecución del contrato; 22. Recibir y mantener en igual o mejor estado en que le fueron entregados los bienes muebles e inmuebles, que le serán entregados en concesión y que quedarán escritos en el acta de entrega de la planta física del matadero, la misma que contendrá el inventario de los bienes. Estos bienes se destinarán exclusivamente a la prestación de los servicios de administración, operación, mantenimiento, modernización de la planta de sacrificio animal y se restituirán al término del contrato. Las mejoras que realice el Concesionario a los bienes entregados y los inmuebles muebles, equipos y maquinaria adquiridos por el Concesionario para la prestación de los servicios administración, operación, mantenimiento, modernización del matadero, pasaran a ser de propiedad del municipio de Carmen de Apicalá, una vez se termine el plazo de la concesión y se firme el acta de liquidación y traspaso de los bienes, sin que implique compensación a favor del Concesionario; 23. Llevar permanentemente actualizada la contabilidad de la prestación de los servicios de acuerdo con las disposiciones legales con sujeción a los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia; 25. Responder y atender las quejas, reclamos y peticiones formuladas por los usuarios de los servicios y por la ciudadanía en general, la interventoría y los entes de control, dentro de los términos de Ley; 26. El concesionario deberá presentar a la Interventoría de la Concesión, en medio magnético e impreso dentro de los plazos y con la periodicidad que se señala a continuación los siguientes informes: a) Informes Mensuales: Dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente, deberán ser remitidos a la Interventoría informes mensuales, Copia de los recibos de los pagos realizados al Municipio; Copia del recibo de pago de servicios públicos. b.) Informes Semestrales: Dentro de los primeros diez (10) días hábiles siguientes a la finalización del semestre deberán ser remitidos a la interventoría informes semestrales que contengan la siguiente información: Relación de muebles y equipo y su estado, utilizado en el matadero; Plan de acción indicando el avance del mismo; Información ambiental y demás información del periodo que el concesionario considere pertinente incluir en el informe”.

Incumplimiento que no solo se corrobora de las actuaciones surtidas por el director de la UMATA, en calidad de supervisor del contrato, sino que fueron certificadas por el INVIMA y Cortolima con ocasión de las múltiples inspecciones oculares realizadas a la Planta de Beneficio Animal en las que se evidenció el estado crítico en que se encontraba la misma.

También se encuentra demostrado que el actor no presentó los informes de gestión a los que estaba obligado, pues causa extrañeza para esta Sala que de los anexos allegados con la demanda se echen de menos los mismos, cuando debieron estar en poder de la entidad demandante, por lo menos, 38 de ellos dado el tiempo de ejecución del contrato (marzo de 2013 a julio de 2016). Aunado a lo anterior, los informes no se entregaron en la forma exigida por la entidad, presentaron inconsistencias y varios de ellos no reflejaron la realidad de los procesos surtidos,

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

incluso le fue recomendado por parte del INVIMA usar los códigos asignados a la PBA a fin de que solo comercializara el ganado oficial, no clandestino.

Si bien es cierto, dentro de los documentos precontractuales y/o contractuales el Municipio de Carmen de Apicalá no expresó de manera tacita la falta de licencia ambiental y/o permiso de vertimientos por parte de la entidad competente – Cortolima- o su diligenciamiento, también lo es que, no existe justificación alguna para que el concesionario exija de aquel el cabal cumplimiento y actúe como si su conducta fuera irrelevante, buscando sancionarlo por su omisión, con total desconocimiento de las propias suyas, máxime cuando, las entidades de control reguladoras del ambiente y sanidad dieron un amplio margen de tiempo para que las falencias encontradas fueran subsanadas, aproximadamente 3 años, sin que lo fueran, o por lo menos ello no se probó.

En la etapa precontractual, advierte la Sala que se describió el estado crítico en que se encontraba la Planta de Beneficio Animal, incluso se estableció su inminente clausura en atención a que se requería su actualización técnica y de infraestructura para poder, no solo operar, sino para ser clasificada en la normatividad vigente. Dentro de los estudios previos se especificaron las siguientes falencias en las áreas del proceso de beneficio animal:

“(…) ASPECTOS AMBIENTALES GENERALES.

A realizar la recolección de las aguas residuales, se cuenta con alcantarillado separado para agua de proceso conocidas como aguas rojas y aguas verdes, el tratamiento de las aguas residuales de origen doméstico (aguas negras), se realiza por medio de un pozo séptico, el cual no cuenta con un acceso adecuado que permita su inspección y se desconoce si se realizan labores de mantenimiento y acondicionamiento.

Los corrales carecen de desagüe de agua, en algunas ocasiones se realiza el barrido en seco pero el mayor porcentaje de estiércol es barrido con agua lluvia o bien con agua utilizada para el lavado de los pisos con lo cual se incrementa el aporte a cargas contaminantes. Aparte para tratar las aguas residuales provenientes de sacrificio y faenado, se tiene construido un sistema de aireación extendida el cual presenta deficiencias en todas las etapas de tratamiento, con lo que se puede determinar que la remoción de cargas contaminantes es mínima o nula. Los residuos sólidos y cárnicos son manejados deficientemente generando impactos ambientales significativos en el recurso suelo, agua y aire debido a la disposición a cielo abierto de los decomisos, becerros, cebos, rumen, estiércol y demás residuos sólidos como envases de gaseosa o empaques de comestibles, razón por la cual se tiene un gran número de aves como gallinazo y perros dentro del perímetro de la central del sacrificio. Por parte la recuperación del subproducto como sangre, contenido (...) el uso de contenedores adecuados para dicha actividad, pelos y fibras capilares, cebos, estiércol de corrales, presenta deficiencias operacionales, debido a la tecnología y manejo por parte de los operarios, para realizar la separación del residuo in situ cómo rejillas en el piso de la planta de faenado, manejo de la sangre al interior de la central de sacrificio, incorrecta disposición de sebo y decomiso la falta de contenedores isotérmicos de polietileno y falta de tecnología para transformación de sus productos cárnicos. Todo lo anterior hace que el grado de contaminación ambiental y sanitaria se incremente, presentándose un mayor impacto negativo en el entorno y pérdidas económicas, por el manejo de su producto cárnico con valor comercial. Los sistemas y prácticas utilizados para almacenamiento y recuperación de sus productos cárnicos permiten que se genere un punto crítico debido a la aparición de vectores como moscas, gallinazo, roedores y a la generación de olores ofensivos. No se tienen establecidas ni señalizadas áreas para almacenamiento de su producto cárnico, por lo cual su disposición dentro del perímetro de la planta física afecta tanto el ganado en pie como los recursos naturales y las personas que transitan en las cercanías de la central de sacrificio. En el área general se generan olores ofensivos debido a la disposición del su producto cárnico a cielo abierto, los cuales deben ser mejoradas con el uso de contenedores adecuados para dicha actividad

Usos y consumos de agua.

(...) pues que se utiliza para las labores de beneficio cárnico en la central de sacrificios suministra a través de acueducto municipal (...) para el almacenamiento de agua de reserva en el proceso de beneficio animal, limpieza y desinfección y otras actividades se cuenta con un tanque construido en concreto revestido en su interior de baldosa el cual se desconoce sus dimensiones, dicho tanque de almacenamiento no se encuentra en funcionamiento actualmente y debe ser reevaluado para ser utilizado como tanque de almacenamiento de agua, los equipos utilizado para el suministro de agua al interior de la central de sacrificio son deficientes, se utilizan mangueras en mal estado y no tienen instaladas pistolas de control de caudal o presión. (...) en la central de sacrificio se utiliza agua en diversas áreas del proceso de faenado de ganado bovino y porcino, pero se carece del recurso en actividades requeridas como son el lavado ante mortem de ganado bovino y porcino, lavado de canales de bovino y porcino (...).

Usos y consumo de energía.

El uso y consumo de energía eléctrica en la central de sacrificio es deficiente, las instalaciones eléctricas no se encuentran en buenas condiciones y las lámparas instaladas son de alto consumo y no reglamentadas para este tipo de industria alimenticia (...).

Sistema de Tratamiento para las Aguas Residuales.

La central no cuenta con sistema para aguas residuales. *Para llevar a cabo la remoción de cargas contaminantes del agua residual de origen industrial, se recomienda implementar un nuevo sistema de tratamiento de tipo anaeróbico y de sistemas modulares que permitan ser actualizado o modificado de acuerdo a la necesidad del tratamiento o a la concentración de cargas contaminantes generados. Por otra parte, el sistema de tratamiento de aguas residuales se ha convertido en un foco de contaminación ambiental y cruzada para la central de sacrificio pues esto es un atrayente de vectores como gallinazo, ranas, roedores y cucarachas principalmente.*

Aguas sanitarias.

Prende el agua residual generada por el uso de los servicios sanitarios para los cuales se dispone en un tanque séptico, el cual no fue posible visualizar debido a que no fue diseñado bajo los parámetros adecuados y no posee cámaras de inspección, no se tiene memorias de diseño, parámetros de remoción de cargas contaminantes de dicho tanque séptico. En la central de sacrificio se está generando una cantidad importante de lixiviados, debido a las prácticas inadecuadas de manejo de algunos o productos o residuos como contenido rumial, sebos y decomisos.

Generación y disposición final de los residuos sólidos.

(...) para llevar a cabo un manejo eficiente adecuado de los subproductos cárnicos, se debe implementar sistemas de recuperación, almacenamiento y tratamiento como coagulador es de sangre, prensado de contenido rumial, compostaje y almacenamiento en frío de sebos, huesos y decomisos. El manejo actual que se le da a los subproductos cárnicos y los residuos sólidos generados crea un punto crítico de control identificado por malas prácticas y sistemas deficientes en el almacenamiento el cual permite la proliferación de olores ofensivos y vectores. No se tiene documentado, ni implementado un plan de gestión de residuos peligrosos, el cual es un requerimiento del decreto 4741 de 2005, no se lleva acabo el inventario de residuos peligrosos generados, fichas de seguridad, sistema de manejo, almacenamiento, transporte y disposición final. Se recomienda aplicar los requerimientos descritos en el decreto 4741 y los lineamientos para llevar a cabo la implementación del plan de gestión de residuos peligrosos para el territorio nacional emitido por el ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial para el cual se cuenta con un plazo de dos meses aproximadamente. (...) al mismo tiempo se debe instalar contenedores hizo térmicos al interior de la central de sacrificio con el fin de recuperar y almacenar residuos peligrosos procedentes del ganado como son la médula de bovinos, el cual corresponde a un punto crítico de control para centrales de sacrificio.

Operación de sacrificio para bovinos y porcinos.

Las operaciones de sacrificio de ganado bovino y porcino son deficientes (...) La etapa degüello de los bovinos presentan deficiencias que pueden ser corregidas con el uso de tecnología eficiente como cuchillos huecos o vampiro que permite recuperar un volumen representativo de sangre con mayor inocuidad y pureza generando un mayor valor agregado al producto final, el tiempo de sangría dado a los bovinos en la actualidad no supera los cuatro minutos antes del corte de la cabeza, por lo cual se tiene una recuperación mínima de sangre de buena calidad, la poceta de sangría no se encuentra construida acorde a las necesidades de dicha etapa de sacrificio de ganado bovino. Las actividades siguientes relacionadas con el beneficio cárnico de ganado bovino y porcino son deficientes debido a las prácticas utilizadas y a que no se tiene implementado equipos para el buen desarrollo de la actividad. Las rejillas internas para retención de sólidos son deficientes, se encuentran oxidadas y requieren lavados constantes no se encuentran construidas

Control de Plagas

(...) no se realizan prácticas de control, disminución o eliminación de plagas, no se tienen documentados los procedimientos para evitar este tipo de contaminación de los productos finales.

Los diferentes tipos de plagas cuentan con varias rutas de acceso a la central de sacrificio tanto a áreas externas como internas, dentro de la principal ruta de acceso se encuentra el cerco perimetral lo cual está construido de material vegetal el cual constituya un atrayente de plagas como moscas y roedores permitiendo su entrada a la central.

(...) 6.3 Degüello y Sangrado

El degüello se realiza sin la aplicación de tecnologías limpias como es el cuchillo hueco o vampiro el cual permite recuperar y almacenar de manera más sanitaria la sangre proveniente del degüello del ganado bovino, a su vez las deficiencias en el diseño de la poceta y las malas prácticas de lavado por parte del operario permiten una alta pérdida de sangre y que el mayor volumen de este sea vertido directamente a fuentes de agua y en el suelo generando un impacto ambiental importante.

6.4 Izado

*Las reses se suspenden en una pata con un gancho a un riel inicial donde se da curso al animal hacia la primera operaciones, **el propósito del izado es evitar la contaminación de la carne por el contacto del animal con el piso de la planta facilitar las acciones de los operarios** y contribuir a un mejor y más rápido sangrado de los animales, **pero de allí en adelante los sistemas de rieles, la falta de áreas de tratamiento y de sistemas de transporte de las unidades cárnicas del animal, hacen que sea necesario utilizar el piso como herramienta de faenado lo cual es una práctica inadecuada.***

(...) 4.8 Inspección Sanitaria

No se dispone de inspector sanitario por parte de la Administración Municipal tal como lo determina el Decreto 1500 y la resolución 2905 de 2007, durante la visita no se evidenció la presencia de médico veterinario, ni auxiliar de inspección ante-mortem y pos-mortem. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos "INVIMA", no ha designado el médico veterinario para el acompañamiento en las labores de inspección, vigilancia y control de los productos cárnicos destinados para consumo humano. (...)76".

De la lectura de las especificaciones técnicas, advierte la Sala que en ejercicio de los principios de planeación y de previsibilidad tanto contratante como contratista – en el sentido amplio - deben determinar los posibles acontecimientos o contingencias que se puedan presentar en la ejecución del contrato y que generen una alteración de la ecuación económica del mismo, sus consecuencias y establezcan cuál de las partes debe asumirlos conforme a sus capacidades de gestión, administración y control;

⁷⁶ CD. Anexo Nro. 2 documentos precontractuales LP 001-2013, expediente físico.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

otorgándoseles el derecho a discutir de manera conjunta esa tipificación, estimación y asignación de riesgos. Ello implica que a la entidad le corresponde realizar un ejercicio detallado de estimación, tipificación y estimación de los riesgos previsibles que se puedan presentar en la ejecución del contrato estatal, **pero es al contratista que con su experticia y sus conocimientos sobre el objeto a contratar a quien le corresponde complementar dicha información suministrada por la entidad contratante**⁷⁷.

En consecuencia, considera la Sala que constituía un hecho notorio y previsible para el concesionario que la PBA no contaba con licencia ambiental y/o permiso de vertimientos pues de la redacción de los documentos precontractuales, se advierte que la misma se encontraba en un estado tan crítico, que no se requerían mayores elucubraciones para inferir, a partir del notable incumplimiento normativo, que la planta no contaba con dichos permisos, por lo que no es de recibo para esta Sala lo argumentado por el demandante cuando manifiesta que el incumplimiento del contrato es atribuible única y exclusivamente al ente territorial en razón a que omitió dicha información, pues tal y como lo advierte el principio de previsibilidad, es al contratista en este caso al concesionario a quien le corresponde complementar la información suministrada, dado que es en éste en quien radican los especiales conocimientos sobre la materia, especialmente cuando se ostenta experiencia relacionada sobre la materia, pues resultaría ilógico que un experto “en actividades de administración, producción, tecnificación, beneficio o comercialización de productos cárnicos de ganado mayor y menor y actividades conexas pensara que una planta que no contara con sistema de aguas residuales o un programa documentado e implementado de gestión integral de los residuos peligrosos generados – PGIRHS, ostentara licencia ambiental y/ permiso de vertimientos”.

Además, de dicha situación la Unión Temporal JJ tuvo conocimiento de esos acontecimientos desde el mismo momento en el que fueron publicados los estudios previo y el pliego de condiciones y no obstante tener conocimiento de esas dificultades, decidió continuar con la ejecución de las obras objeto del contrato, incluso agotado el tiempo que tenía la Unión Temporal JJ para la adecuación física de la planta, esto es, 6 meses, la misma guardó silencio, a tal punto que fue tan solo hasta unos meses antes del eminente cierre de la planta que el concesionario decidió realizar unas peticiones incipientes e insustanciales frente a la grave situación que estaba atravesando la PBA.

Pero además de decidir continuar con la ejecución de las obras objeto del contrato, no desplegó las medidas tendientes a apaciguar los efectos o consecuencias nocivas de los acontecimientos que se estaban presentando y que impedían la oportuna ejecución de las adecuaciones y operación de la PBA, máxime cuando en el acápite de “*riesgos y mecanismo de cobertura de los riesgos*” se estipuló que “*al momento de finalización y operación de las obras de adecuación de la planta de beneficio animal, puede retrasarse mediante obstáculos que provienen de las autoridades ambientales, para la concesión, y una vez operando la concesión pueden presentarse modificaciones en los estándares ambientales que pueden elevar el costo de la operación*” o en la cláusula del objeto contractual se estableció que “*(...) el CONCESIONARIO por su cuenta y riesgo ejecutará todas las tareas necesarias y suficientes para cumplir a cabalidad con el objeto del contrato.*”

Ahora bien en la etapa contractual, esto es en la suscripción del Contrato, también advierte la Sala que el concesionario tenía pleno conocimiento de las obligaciones a las cuales se estaba comprometiendo con la suscripción del contrato de concesión Nro. 052 de 2013, pues de la cláusula 6 se evidencia, que la Unión Temporal no solo se obligó a “**Organizar conjuntamente con las autoridades de salud departamental, municipal la Corporación Autónoma Regional del Tolima "Cortolima", INVIMA, Contraloría Departamental y el ICA, el cumplimiento de las funciones de control de salubridad, sanidad e higiene de sus competencias, así como el manejo adecuado del medio ambiente. En el evento que estas entidades impongan requisitos especiales para su funcionamiento (...),** sino

⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, sentencia del 8 de febrero de 2017, Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01717-01(54614), Actor: Consorcio Pozos de Bogotá, Demandado: Bogotá Distrito Capital - Secretaria Distrital de Ambiente, Referencia: acción de controversias contractuales (apelación sentencia)

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

también a **Responder y atender las quejas, reclamos y peticiones formuladas por los usuarios de los servicios y por la ciudadanía en general, la interventoría y los entes de control, dentro de los términos de Ley**, aunado a que dentro de las obligaciones del Municipio se encontraba la de **Colaborar con el CONCESIONARIO, cuando este lo solicite en las gestiones que deba realizar ante autoridades y entidades de cualquier orden para obtener permisos, licencias o similares, requeridos directa o indirectamente para la ejecución y cumplimiento del contrato.**

Es decir que, de la lectura integral del contrato, las partes tenían certeza de que para el funcionamiento se requería el trámite de licencias y/o permisos y que los mismos debían aunar esfuerzos para conseguir la acreditación de la PBA y su funcionamiento, tal y como lo hicieron cuando, conjuntamente concedente y concesionario radicaron oficio Nro. 13462-15D del 09 de abril de 2015 solicitud ante el Gobierno Departamental para que la Planta de Beneficio Animal del Municipio fuera incluida en la Categoría de Autoconsumo, con el fin de abastecer carnes al respectivo municipio en el que se encuentra ubicada y otros municipios limítrofes⁷⁸.

En otras palabras, la Sala encuentra demostrado que con ocasión del contrato Nro. 52 de 2013 el concesionario se obligó a ejecutar una prestación consistente en administrar, operar, mantener, modernizar la PBA, que una vez inició el proceso licitatorio tuvo conocimiento de una serie de dificultades o vicisitudes, pese a lo cual procedió a suscribir contrato y acta de inicio, que no obstante no haber podido sortear las referidas vicisitudes a través de la suscripción de dichos acuerdos, persistió en ejecutar el objeto contractual sin realizar ningún pronunciamiento, es decir, con fundamento en el principio de buena fe confió en que podía ejecutar las obras de perforación contratadas hasta su terminación, trasladando de ésta forma las circunstancias alegadas como constitutivas de hechos imprevisibles a aleas o riesgos normales del contrato.

Incluso 3 meses después de suscribir el contrato de concesión fue clausurada, por primera vez y por aproximadamente 4 meses, de manera temporal la PBA, sin que el concesionario desde el mismo momento en el que suscribió el acta de suspensión manifestara las dificultades o vicisitudes que se estaban presentado y que le impedían o eventualmente le impidieran ejecutar adecuadamente el objeto contractual, ni adoptó las medidas necesarias para sortear los efectos o consecuencias de las referidas vicisitudes o alegar la imposibilidad para llevar la prestación contratada a feliz término, pues fue solo hasta cuando clausularon de manera permanente la PBA en que se evidencia una gestión clara y reiterada de la Unión Temporal JJ para superar las mismas.

Adicional a lo anterior la Unión Temporal JJ debió cumplir con el requisito de oportunidad, es decir, debió presentar las solicitudes, reclamaciones o salvedades por las circunstancias sobrevinientes, imprevistas y no imputables a ninguna de las partes, dentro de las oportunidades que en el ejercicio de la actividad contractual ha tenido para reestablecer el equilibrio económico que se ha visto roto, esto es, al momento de haberse presentado la clausura parcial o cuando advirtieron que no podían dar cumplimiento a las especificaciones técnicas para ser clasificados conforme a la norma, etc.

Asimismo, de las pruebas se evidencia que, pese a que tenía 6 meses para realizar las labores de adecuación, la Unión Temporal JJ no logró realizarlas, incluso con posterioridad a dicho plazo y encontrándose en el periodo de concesión, aun persistían las falencias y observaciones que desde el año 2001, cuando se aperturó el primer proceso sancionatorio y de licenciamiento, fueron observados en la planta, y que, en gracia de discusión, correspondían a la mecánica normal de la prestación del servicio, que no requería de mayores actividades para subsanarlas, como las condiciones de aseo de las instalaciones, el estado de oxidación de los implementos y/o herramientas de trabajo, los manipuladores no se lavan ni desinfectan las manos, el inexistente control de vectores, etc.

En consecuencia, para la Sala, las circunstancias que se alegan por el contratista como constitutivos de incumplimiento contractual por parte del Municipio de Carmen

⁷⁸ Expediente físico, Documentos INVIMA ANEXO No. 08, Fl. 765.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

de Apicalá no tienen la virtualidad para liberarlo del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, y sólo denotan la falta de previsión, de cuidado y de control sobre las condiciones particulares de la PBA, pues aún, teniendo conocimiento de las vicisitudes que se estaban presentando desde el mismo momento en el que empezó a ejecutar el contrato, confió con fundamento en el principio de buena fe en que podía ejecutarlo en su totalidad, pese a que los incumplimientos fueran propios de su labor y nada tuviera que ver con ostentar o no la licencia ambiental, pues pese a que no la tenían las entidades de control permitieron por espacio de más de 10 años su funcionamiento, esperando que el concesionario o quien ostentara la administración de la planta cumpliera con los mínimos requerimientos sanitarios y ambientales para su operación, exigencias que – se reitera - no exigían mayor esfuerzo por parte del concesionario.

Ahora en el evento hipotético en el cual se considerara que los hechos o acontecimientos que el contratista alega como constitutivos de fuerza mayor, hubieran configurado dicho fenómeno, tampoco habría lugar a la indemnización de perjuicios que se pide, pues tanto en los estudios previos, el pliego de condiciones como el contrato, las partes fueron claras al señalar que ante la presencia de situaciones constitutivas que impidieran de forma definitiva el cumplimiento de las prestaciones objeto del contrato, no habría lugar a reclamaciones, ni reconocimientos de una parte a la otra, en razón a la indemnidad contemplada en la cláusula .

Adicionalmente, advierte la Sala que el Concesionario Unión Temporal JJ tenía la obligación, en razón a la especialidad y especificidad de su labor, no solo de aclarar esos puntos, de trabajar conjuntamente con el municipio y demás entes de control gestionando sus requerimientos, sino también, independientemente se gestionara la licencia y/o permiso, debía *“recibir y mantener en igual o mejor estado en que le fueron entregados los bienes muebles e inmuebles, que le serán entregados en concesión y que quedaran escritos en el acta de entrega de la planta física del matadero (...)”* situación que no ocurrió, por el contrario, pese a que el proceso sancionatorio venía de mucho tiempo atrás, contó con aproximadamente 3 años para subsanar las falencias, dada su experticia, no obstante, eso no ocurrió, por el contrario continuaron a tal punto que fue clausurada por dos entes de control la planta hasta tanto no se superaran los daños, es decir, la intención de dichos entes fue usar los cierres preventivos como medidas persuasivas a fin de que tanto el ente territorial como el concesionario, dentro de sus competencias, realizaran lo requerido a fin de que la PBA funcionara en óptimas condiciones y fue tan laxa en su poder sancionatorio que pasaron más de 10 años para el municipio y 3 años para el concesionario, sin que se hubiese podido lograrlo.

En cuanto a la carga de la prueba en cabeza del consorcio accionante, encuentra la Sala que éste no allegó ninguna prueba tendiente a demostrar que las circunstancias sobrevinientes alegadas no se ocasionaron por alguna culpa imputable a él, pues tal como se señaló en líneas anteriores, eran razonablemente previsibles y se encontraban dentro de las áleas normales del contrato.

Y mucho menos se puede admitir que la demandante incumplida se escude en esta situación para justificarse, alegando a su favor la excepción de contrato no cumplido, por cuanto como lo tiene definido de tiempo atrás la jurisprudencia del Consejo de Estado, *“(...) a una parte contratante que incumple un deber que es primero en el tiempo, no se le puede conceder el medio defensivo de la excepción de incumplimiento, puesto que su conducta la rechaza, por ser contrario a la bona fides in solvendo”*⁷⁹, pues si bien la PBA del Municipio de Carmen de Apicalá no contaba con el licenciamiento ambiental, también lo es que ello no era óbice o no implica *per se*, su inminente clausura.

Lo anterior, como quiera que después de concedido el contrato permitieron extender en el tiempo los requerimientos y demorar la imposición de la sanción de cierre a fin de que el municipio y en este caso con su concesionario cumplieran con los requerimientos incluso mínimos – requerimientos que no fueron cumplidos por el concesionario no siendo dable beneficiarse de su propio incumplimiento, más aún si

⁷⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 1984, expediente 2509, C.P. José Alejandro Bonivento Fernández. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2008, expediente 35843, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

se tiene en cuenta que su adjudicación se debió a que el concesionario, además de contar con la experiencia específica requerida, tenía el presupuesto propio para subsanar y adecuar la planta a las especificaciones requeridas, sin que dependiera de la falta del presupuesto municipal que conllevara a entorpecer y/o afectar el funcionamiento de la PBA, razón por la cual se reitera que “(...) [e]n el evento de que se prueben las condiciones que configuran la excepción de contrato no cumplido, se desdibuja el incumplimiento del contratista, pues conforme lo establece el artículo 1609 del C.C., él no está obligado a cumplir sus obligaciones cuando la entidad contratante incumplió las propias. Así, dentro de los efectos que produce la presencia de la excepción de contrato no cumplido, está la imposibilidad para el juez o árbitro de declarar el incumplimiento del contratista”⁸⁰.

En consecuencia, la Sala considera que la pretensión de incumplimiento contractual por parte del ente territorial de la demanda no está llamada a prosperar, por lo que se procederá a negar la misma y en ese sentido, correrá la misma suerte la pretensión económica, pues está plenamente demostrado el incumplimiento de la Unión Temporal JJ respecto a sus obligaciones contractuales, no encontrándose demostrado el desequilibrio económico del contrato, el cumplimiento por parte del actor ni el incumplimiento de la entidad y por tanto no hay lugar a reconocer valor alguno por concepto de perjuicios.

De la pretensión de terminación y consecuente liquidación del Contrato de concesión Nro. 52 de 2013.

Además de pretender que se declare el incumplimiento contractual por parte del Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.), la Unión Temporal demandante, igualmente, de manera consecencial, solicitó que se declarara la terminación del Contrato No. 052 del 2 de marzo de 2013, celebrado entre dichas partes como resultado del procedimiento de selección – licitación pública 001 de 2013.

De los elementos de juicio allegados al proceso se desprende que el contrato de concesión Nro. 052 fue celebrado entre el municipio de Carmen de Apicalá y la Unión Temporal JJ, el día 7 de julio de 1982, el plazo de ejecución inicialmente pactado fue de 15 años calendario. Sin embargo, de los elementos de juicio allegados por las partes no es posible establecer con certeza si los contratantes establecieron la extinción de la relación jurídica, y si bien la terminación del contrato puede coincidir con el agotamiento o la llegada del plazo pactado para el cumplimiento de las obligaciones, por solución o pago de las mismas en su más amplia acepción, que es realmente lo que se espera, también puede suceder que no se dio cumplido el plazo pactado, como sucede el presente caso.

Así que en el asunto *sub lite*, el único extremo que puede servir de referente para establecer el momento a partir del cual surgió la obligación de dar por terminado el contrato es el de la clausura y/o cerramiento de la Planta de Beneficio Animal por parte de Cortolima, pues de las afirmaciones contenidas en la demanda y su contestación, así como de las diferentes pruebas documentales allegadas en torno a la fecha en la cual se agotó entre las partes la entrega de la planta y/o la terminación del contrato entre las partes el expediente se encuentra huérfano de pruebas.

En efecto, dentro del proceso obran sendos oficios elevados por parte de la Unión Temporal JJ en el que le solicita al Municipio de Carmen de Apicalá dar por terminado el contrato y reconocer los perjuicios causados con ocasión de la clausura de la planta, por lo que dicha administración municipal mediante oficio de fecha 29 de julio de 2016 dio respuesta, aclarando que no reconocerá ningún valor a favor del contratista ante la conclusión de la concesión por daño, perjuicio o cualquiera de los conceptos que adujo la Unión Temporal JJ.⁸¹

Ahora bien, dentro del dictamen pericial se hace una distinción entre el primer cierre y el segundo hecho por el INVIMA, sin embargo, como se anotó líneas atrás, tales

⁸⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2008, expediente 35843, Magistrado P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, reiterada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, Consejero Ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH, sentencia del 30 de octubre 2013, Radicación Número: 25000-23-26-000-2001-02303-01(27195), Actor: Auditorías, Consultorías y Revisorías Fiscales Aurea Ltda, Demandado: Cámara de Representantes.

⁸¹ Expediente físico, Oficios Vigencias 2016 ANEXO No. 04, Fls. 297 – 302.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

extremos no fueron acreditados dentro del proceso y en esas condiciones la Sala no puede tomar dichos supuestos como ciertos para efectos de establecer la fecha en la que realmente surgió la obligación de declarar la terminación del contrato, con miras a establecer a partir de cuándo surge el momento de su liquidación. En consecuencia, ante la ausencia de cualquier otro elemento de juicio que permita establecer con certeza la fecha a partir de la cual surgió la obligación de liquidar el contrato, porque se dio la terminación del mismo, la Sala advierte que se consolidó con la clausura de la planta de beneficio ordenada por Cortolima y efectiva a partir del 8 de julio de 2016, como quiera que es esta fecha en la que la PBA quedó inhabilitada para funcionar, no pudiendo el concesionario continuar ejecutando su exigua labor.

La liquidación judicial es aquel balance, finiquito o corte de cuentas que realiza el juez sobre un determinado contrato estatal dentro de un proceso judicial y, que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ni unilateral del respectivo contrato estatal celebrado.

Ya en anteriores oportunidades la Sección Tercera de esta Corporación al referirse a esta modalidad de los contratos estatales había precisado que:

“(...) es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionadas.

El juez deriva su competencia sobre esta materia, entre otras disposiciones legales, tanto de los dictados del artículo 87 como de lo dispuesto en la mencionada letra d) del numeral 10 del artículo 136, ambas normas del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.–.

En efecto, el citado artículo 87 del C.C.A., en su inciso 1º, al consagrar la acción de controversias contractuales -acción por cuya virtud las partes de un contrato quedan habilitadas para acudir ante el juez del mismo-, de manera explícita dispone que en ejercicio de dicha acción y en relación con el correspondiente contrato estatal, pueden pedirse “otras declaraciones y condenas”, aspecto genérico este dentro del cual, como es natural, tiene cabida perfectamente la posibilidad de solicitar la liquidación del respectivo contrato, norma legal que, a su vez, faculta al juez para hacer los pronunciamientos que correspondan en relación con tales pretensiones.

La norma legal en cita encuentra perfecto complemento en la disposición de la letra d) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., la cual, al ocuparse de definir el término de caducidad de las diferentes acciones judiciales faculta al interesado para que – en los casos en los que se cumplan los presupuestos procesales correspondientes, incluidos en esa misma norma, pueda acudir ante la jurisdicción, es decir ante el juez del contrato, para obtener de éste la liquidación correspondiente”⁸². Ahora bien, en lo relativo a la competencia temporal de la administración para liquidar los contratos estatales, conforme a

⁸² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 9 de octubre de 2013, Exp. 30.680, reiterada por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (E), sentencia del 08 de junio de 2016, Radicación: 25000-23-26-000-2007-10170-01(39665), Actor: Jeinner Guilombo Gutiérrez, Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso – FONPRECON, Referencia: Apelación sentencia - acción de controversias contractuales.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

lo previsto en los artículos 60⁸³ y 61⁸⁴ de la Ley 80 de 1993 con la reforma introducida por la ley 446 de 1998, se tiene que una vez vencido el plazo contractual la administración dispone de 4 meses para efectuar la liquidación bilateral, en caso de no realizarse así tiene 2 meses más para hacerlo unilateralmente y en el evento en que así no lo hubiere hecho, podrá intentarla hasta antes de que transcurra el término de 2 años más para que opere la caducidad de la acción contractual.

Para resolver sobre este punto de la impugnación, es importante señalar que la liquidación del contrato es el “*balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es el de determinar quién le debe a quién y cuánto*”; es el procedimiento a través del cual las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, con el fin de saldar las respectivas cuentas, todo lo cual, como es apenas obvio, supone que dicho trámite únicamente proceda con posterioridad a la terminación de aquél.

La liquidación debe contener las cuentas, los ajustes y los reconocimientos que se encuentren directamente relacionadas con el contrato que se pretende liquidar, de ahí que únicamente las actuaciones del contratista que se lleven a cabo dentro del marco de la ejecución del contrato estatal se pueden entender como parte de la ejecución del objeto contractual y, por ende, el acta de liquidación del mismo sólo puede consignar las pretensiones que emanen directamente del contrato.

El argumento central expuesto tanto en la demanda como en los alegatos de conclusión se encaminó a advertir la configuración del incumplimiento contractual imputable a la entidad estatal, lo cual según su parecer trajo consigo la clausura de la Planta de Beneficio Animal del Municipio de Carmen de Apicalá.

Al descender al análisis de fondo sobre la liquidación judicial del contrato de concesión pretendida con la demanda, advierte la Sala de los documentos precontractuales y contractuales, lo siguiente:

El proyecto de pliego de condiciones para la licitación pública Nro. 001 de 2013 “*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 (SIC)*”⁸⁵, estableció como presupuesto estimado el monto de trescientos ochenta y tres millones de pesos (\$383.000.000), que se invertirán en obras de mejoramiento, así:

“(…)

MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL BOVINO OBRAS DE MEJORAMIENTO	
<i>Sistema Eléctrico</i>	<i>\$ 22.000.000,00</i>
<i>Sistema hidráulico</i>	<i>\$ 20.000.000,00</i>
<i>Maquinaria y Equipo</i>	<i>\$100.000.000.00</i>

⁸³ **Artículo 60°.-** *De Su Ocurrencia y Contenido.* Modificado por el art. 217, Decreto Nacional 019 de 2012. Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

⁸⁴ **Artículo 61°.-** *De la Liquidación Unilateral.* Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdos sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición

⁸⁵ CD anexo 2 “documentos precontractuales LP. 001-2013.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

Pisos Exteriores 3,5 M3	\$ 60.000.000,00
Pañete Paredes	\$ 11.000.000,00
Pisos Interiores 180 M3	\$40.000.000,00
Obras de Embellecimiento	\$ 40.000.000,00
Corrales	\$ 30.000.000,00
Unidades Sanitarias	\$30.000.000,00
Separación Bovino-Porcino con Construcción de Instalaciones	\$ 20.000.000,00
Traslado, Instalación y adecuación Cuarto Frio	\$ 100.000.000,00
Valor Total	\$ 383.000.000,00

(...)

1.19.4 -FINANCIACIÓN DEL PROYECTO

La financiación de la inversión inicial se hará con los fondos provenientes de los recursos del CONCESIONARIO ya sean propios o a través de los créditos otorgados al mismo, para desarrollar los trabajos de adecuación, compra e instalación de maquinaria y equipos. La remuneración del contrato de Concesión se hará, mediante la cesión de los recaudados proveniente de la tarifa o tasa del sacrificio de res animal, que el municipio hará a favor del concesionario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 60 de la ley 143 de 1994. EL MUNICIPIO estima que el valor de los créditos que puede adquirir EL CONCESIONARIO debe corresponder máximo al 70% del valor de la inversión inicial y que, en consecuencia, el aporte de recursos propios del CONCESIONARIO debe ser mínimo del 30% del valor de la inversión inicial (Énfasis por fuera de texto).

(...)

2.13 CONDICIONES TÉCNICAS

2.1.3.1 (...)

El proponente además de manifestar su compromiso de cumplir estrictamente con todas y cada una de las obligaciones antes propuestas debe consignar en su propuesta los siguientes temas:

(...)

5) - **La propuesta económica debe ceñirse estrictamente a las cifras contenidas en el Acuerdo de Tarifas, así:**

Valor unitario- Sacrificio de Una (1) Res= \$55.000

Promedio diario de sacrificio de Res= 35

Impuesto Degüello Municipio= \$7.700

Impuesto Nacional Fedegan: \$11.237

6) **Durante los primeros cinco días hábiles del mes siguiente los recaudos que efectúe el administrador por concepto de servicios e impuestos, debe ser consignado en la cuenta previamente establecida y acordada con la Secretaría de Hacienda, a nombre del Municipio de CARMEN DE APICALA, previa la cancelación de los gastos Administrativos, operacionales requeridos para el cumplimiento del objeto del contrato y las transferencias a Fedegan, Porcicultura, y Gobernación del TOLIMA (el 60% del recaudo por concepto de ganado mayor).**

(...) **2.15 RECAUDO DE IMPUESTOS Y FONDOS.**

El proponente debe utilizar los mecanismos y procedimientos ordenados por el municipio para el timbre de la papelería pre-numerada y certificada por la administración y a su vez asumir los costos de liquidación de los impuestos de degüello, báscula, corraleja y las cuotas para los fondos de Fedegan.

2.16 VALOR DEL CONTRATO.

Para efectos de la contratación la secretaria de hacienda certifica que el valor aproximado del contrato será la suma de Trescientos Ochenta y Tres Millones de Pesos (\$383.000.000) Por Quince (15) años, valor proyectado en el escenario financiero, que sustenta en la estimación de precios.

El valor del Contrato está sujeto a los ajustes anuales necesarios como consecuencia de los cambios económicos determinados por los indicadores del mercado.

(...)

3.2.3-Obras mal ejecutadas

(...)

Si el CONCESIONARIO se negare a reemplazar los materiales mal suministrados o a reconstruir las obras mal ejecutadas, EL MUNICIPIO lo realizará y cobrará al CONCESIONARIO el costo correspondiente, más un 30% sobre su valor total, por concepto de administración sin perjuicio de las sanciones contractuales pactadas.

Lo anterior no implica que EL MUNICIPIO releve al CONCESIONARIO de sus obligaciones y responsabilidades por la calidad de los trabajos, materiales y estabilidad de las obras objeto esta licitación pública.

7.5. RIESGOS Y MECANISMO DE COBERTURA DE LOS RIESGOS

(...)

- Al momento de finalización y operación de las obras de adecuación de la planta de beneficio animal, puede retrasarse mediante obstáculos que provienen de las autoridades ambientales, para la concesión, y una vez operando la concesión pueden presentarse modificaciones en los estándares ambientales que pueden elevar el costo de la operación de las mismas (Énfasis por fuera de texto).”

Posteriormente, se expidió el pliego de condiciones de la licitación pública Nro. 001 de 2013 de forma definitiva, modificándose de los ítems citados, a través de la adenda Nro. 2, únicamente, lo siguiente:

**“(…) 5) La propuesta económica debe ceñirse estrictamente a las cifras contenidas en el Acuerdo de Tarifas, así:
Valor unitario- Sacrificio de Una (1) Res= \$72.000
Promedio diario de sacrificio de Res= 6
Impuesto Degüello Municipio= \$9.825
Impuesto Nacional Fedegan: \$14.738 (...)”**⁸⁶

En consecuencia, el contrato de concesión suscrito entre la Administración Municipal de Carmen de Apicalá (Tol.) y la Unión Temporal JJ, pese a que en su clausulado no contempla la forma y términos en que se debe surtir la liquidación del mismo, se itera que la misma deberá ser llevada a cabo por el competente, cuando las partes de común acuerdo o de forma unilateral la administración no la han surtido dentro del tiempo otorgado por la Ley. Así las cosas y con el fin de determinar los ítems objeto de liquidación, procede la Sala a determinar, del acervo probatorio allegado al *sub-lite*, los acuerdos que en materia económica, financiera y compensatoria se obligaron concedente y concesionario.

“(…) CLAUSULA SEGUNDA: VALOR: *Para todos los efectos fiscales el valor del presente contrato se establece en la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$383.000.000) M/CTE*

CLAUSULA TERCERA. - TASAS, IMPORTES O DERECHOS: *las tasas, importes o derechos que el CONCESIONARIO entregara o pagara al municipio, durante el termino de ejecución del contrato será el equivalente al valor señalado en el estatuto tributario municipal vigente para el impuesto de degüello por unidad de ganado que se sacrifique. En las tasas, importes o*

⁸⁶ CD anexo 2 “documentos precontractuales LP. 001-2013 –.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

*derechos pactados no se incluye el apoyo voluntario al deporte, educación y cultura, que para sus efectos del cobro por parte del municipio será el impuesto del deporte según el estatuto de rentas municipal. **PARAGRAFO PRIMERO** El municipio no queda obligado al reconocimiento de las eventuales remuneraciones y compensaciones económicas que incluyen la amortización de las inversiones efectuadas por el CONCESIONARIO para la organización y puesta en funcionamiento de la concesión. Siendo entendido que el MUNICIPIO no queda obligado a reintegrar suma alguna al CONCESIONARIO por aquella parte de la inversión que no haya sido completamente amortizada al término del plazo de la concesión. salvo los casos de ley. **PARAGRAFO SEGUNDO.** La remuneración establecida en la presente cláusula se entiende sin perjuicio de los montos adicionales o de las deducciones a que haya lugar, como consecuencia de la imposición de sanciones, o de la aplicación de actualizaciones o revisiones en los eventos de desajustes o desequilibrio económico financiero (subrayado por fuera de texto).*

CLAUSULA CUARTA. - FORMA DE PAGO DE LA REMUNERACION AL CONCESIONARIO: *Sera descontada por el CONCESIONARIO directamente, con cargo a los recursos recaudados por concepto de la prestación de los servicios de administración, operación y modernización de la Planta de Beneficio Animal, objeto del presente contrato. El CONCESIONARIO se compromete a cancelar mensualmente al MUNICIPIO por concepto de tasas, importes o derechos en los términos y los porcentajes estipuladas en la cláusula tercera del presente contrato (...)⁸⁷.*

Para soportar los ingresos percibidos entre el inicio del contrato y el momento en que fue clausurada la PBA, esto es, de conformidad con el acta de inicio entre el 8 de marzo de 2013 y el 8 de julio de 2016, el demandante allega únicamente los soportes de pago de los impuestos de degüello de los años 2015, el primer semestre del 2016 y el peritaje financiero con el cual pretenden probar los ingresos dejados de percibir, proyectando los ingresos percibidos en los últimos 6 meses de funcionamiento de la PBA a valor futuro, es decir, a 31 de marzo de 2028 momento en el cual se cumplía el plazo de 15 años pactado entre las partes en el contrato de concesión.

Así las cosas y teniendo en cuenta que la fecha de terminación anormal del contrato, es el día en que fue clausurada la PBA, como quiera que no podían seguir desempeñando la labor para la cual fue concedida, se procederá a analizar si las exiguas pruebas allegadas resultan suficientes, pertinentes e idóneas para efectuar la liquidación judicial del contrato de concesión celebrado entre el Municipio de Carmen de Apicalá y la Unión Temporal JJ.

En el curso del proceso el Tribunal decretó las pruebas solicitadas por las partes, entre ellas dos dictámenes periciales: uno, con el objeto de que un contador público estableciera los ingresos y utilidades dejadas de percibir en el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2016 al 30 de junio de 2017 por concepto dejado de sacrificar llevado a futuro hasta el 2028 y otro, con la finalidad de que un arquitecto determinara las cantidades de obra y valoración de mejoras a la PBA.

El perito contador rindió la experticia encomendada, relación de ganado sacrificado durante el año 2015 y primer semestre de 2016, comprobantes de pago de cuotas de fomento ganadero y lechero al Fondo Nacional de Ganado "FEDEGAN" durante el año 2015 y 2016-6 y comprobantes de pago de impuesto de degüelle a la secretaria de hacienda del Municipio de Carmen de Apicalá, durante el año 2015 y primer trimestre de 2016.

El experto fue enfático en afirmar que la base del dictamen lo fue la documentación aportada por la parte actora, con fundamento en la cual calculó con los ingresos y egresos de los últimos 6 meses en que estuvo en funcionamiento la PBA el valor futuro que dejó de percibir el concesionario hasta marzo del 2028, fecha en la que se vencía la concesión otorgada con el contrato suscrito entre las partes.

Una vez realizado el ejercicio, el perito concluyó:

⁸⁷ CD anexo 2 "documentos precontractuales LP. 001-2013 -.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

RELACIÓN DE PAGOS REALIZADOS POR CONCEPTO DE IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR (anexo 12, fls. 1075 a 1115)			
RECIBO DE CAJA INGRESO Nro.	FECHA (sello recibido Secretaría de Hacienda)	VALOR	Nro. bovinos
GI4 201500213	29 de enero de 2015	\$ 6,807,229.00	181
GI4 201500240	2 de febrero de 2015	\$ 1,429,142.00	38
GI4 201500521	23 de febrero de 2015	\$ 2,895,893.00	77
GI4 201500794	31 de marzo de 2015	\$ 6,844,838.00	213
GI4 201500860	8 de abril de 2015	\$564,135.00	15
GI4 201500922	15 de abril de 2015	\$ 1,880,450.00	50
GI4 201500987	23 de abril de 2015	\$ 1,692,405.00	45
GI4 201501133	8 de mayo de 2015	\$376,090.00	10
GI4 201501197	16 de mayo de 2015	\$ 1,805,232.00	48
GI4 201501245	23 de mayo de 2015	\$ 452,180.00	20
GI4 201501318	29 de mayo de 2015	\$ 4,663,516.00	124
GI4 201501583	27 de junio de 2015	\$ 7,597,018.00	202
GI4 201501827	28 de julio de 2015	\$ 6,732,011.00	179
GI4 201501854	31 de julio de 2015	\$94,225,00	25
GI4 201502636	29 de agosto de 2015	\$2,597,618.00	202
GI4 201502122	8 de septiembre de 2015	\$1,805,232.00	48
GI4 201502165	11 de septiembre de 2015	\$1,466,751.00	39
GI4 201502274	26 de septiembre de 2015	\$ 2,971,111.00	79
GI4 201502296	29 de septiembre de 2015	\$ 902,616.00	24
GI4 201502545	31 de octubre de 2015	\$ 7,296,146.00	194
GI4 201502617	12 de noviembre de 2015	\$2,218,931.00	59
GI4 201502729	28 de noviembre de 2015	\$9,402,250.00	250
GI4 201502737	30 de noviembre de 2015	\$ 1,880,450.00	50
GI4 201502754	31 de diciembre de 2015	\$ 451,308.00	12
GI4 201502941	30 de diciembre de 2015	\$ 6,017,440,00	160
GI4 201600237	29 de enero de 2016	\$ 9,495,932.00	236
GI4 201600462	20 de febrero de 2016	\$6,437,920.00	160
GI4 201600574	29 de febrero de 2016	\$3,339,671.00	83
GI4 201600591	1 de marzo de 2016	\$ 8,852,140.00	220
GI4 201600729	15 de marzo de 2016	\$ 6,357,446.00	158
GI4 201600885	30 de marzo de 2016	\$ 11,306,597.00	281
GI4 201600918	2 de abril de 2016	\$ 1,207,110.00	30
GI4 201601026	13 de abril de 2016	\$ 4,305,359.00	107
GI4 201601029	13 de abril de 2016	\$11,019,437.00	293
GI4 201601194	29 de abril de 2016	\$3,621,330.00	90
GI4 201601195	29 de abril de 2016	\$4,627,255.00	115
GI4 201601245	5 de mayo de 2016	\$ 1,126,636.00	28
GI4 201601362	17 de mayo de 2016	\$5,391,758.00	134
GI4 201601448	31 de mayo de 2016	\$8,972,851.00	223
GI4 201601707	9 de julio de 2016	\$14,123,187.00	351

Teniendo en cuenta los valores de los últimos 6 meses de funcionamiento, se realizó dictamen pericial en el que se tuvo en cuenta los siguientes valores⁸⁸:

⁸⁸ Anexo 11, fls. 887 expediente físico

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALA TOLIMA										
RELACION DE INGRESOS E IMPUESTOS AÑO 2016										
RESPONSABLE: JORGE OSORIO										
PROCEDIMIENTOS: 1) Tabulación de la información relacionada con el sacrificio de ganado, cuyas fuentes son los documentos recibidos.										
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
N°	FECHA	RECIBO DE CAJA DE OTROS INGRESOS	CANT.	VR UNIDAD	VR INGRESO PARCIAL (DXE)	IMPUESTO UNIDAD FEDEGAN	IMPUESTO UNIDAD SRIA.HDA	IMPUESTO TOTAL (G+H)	IMPUESTO TOTAL (DXI)	INGRESO NETO RECIBIDO F-J
1	ENERO 29/2016	GI4 201600237	236	135.000,00	31.860.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	9.495.932,00	22.364.068,00
2	FEBRERO 20/2016	GI4 201600462	160	135.000,00	21.600.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	6.437.920,00	15.162.080,00
3	FEBRERO 29/2016	GI4 201600574	83	135.000,00	11.205.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	3.339.671,00	7.865.329,00
4	MARZO 01/2016	IGI4 201600591	220	135.000,00	29.700.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	8.852.140,00	20.847.860,00
5	MARZO 15/2016	GI4 201600729	158	135.000,00	21.330.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	6.357.446,00	14.972.554,00
6	MARZO 30/2016	GI4 201600885	281	135.000,00	37.935.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	11.306.597,00	26.628.403,00
7	ABRIL 02/2016	GI4 201600918	30	135.000,00	4.050.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	1.207.110,00	2.842.890,00
8	ABRIL 13/2016	GI4 201601026	107	135.000,00	14.445.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	4.305.359,00	10.139.641,00
9	ABRIL 29/2016	FALTA	205	135.000,00	27.675.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	8.248.585,00	19.426.415,00
10	ABRIL 29/2016	GI4 201601194	90	135.000,00	12.150.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	3.621.330,00	8.528.670,00
11	ABRIL 29/2016	IGI4 201601195	115	135.000,00	15.525.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	4.627.255,00	10.897.745,00
12	MAYO 05/2016	GI4 201601245	28	135.000,00	3.780.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	1.126.636,00	2.653.364,00
13	MAYO 17/2016	GI4 201601362	134	135.000,00	18.090.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	5.391.758,00	12.698.242,00
14	MAYO 30/2016	FALTA	281	135.000,00	37.935.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	11.306.597,00	26.628.403,00
15	MAYO 31/2016	IGI4 201601448	223	135.000,00	30.105.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	8.972.851,00	21.132.149,00
16	JUNIO 10/2016	GI4 201601509	116	135.000,00	15.660.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	4.667.492,00	10.992.508,00
17	JUNIO 30/2016	GI4 201601707	351	135.000,00	47.385.000,00	17.237,00	23.000,00	40.237,00	14.123.187,00	33.261.813,00
TOTAL			2.818	135.000,00	380.430.000,00	17.237	23.000,00	40.237,00	113.387.866,00	267.042.134,00

OBSERVACION: A falta documentos expedidos por la Alcaldía Del Carmen De Apicalá en los registros 9 y 14, se toman como soporte (los documentos expedidos por el Fondo Nacional Del Ganado FEDEGAN, así:
1) Registro N°9 de abril 29 de 2016: Documentos CPC-CFGL-FNG1199646, 1199647, 1199648, 1199649, 1199650, 1199651, 1199652, 1199653, 1199654 Y 1199655; total en estos documentos 205 reses sacrificadas.
2) Registro N°14 de mayo 30 de 2016: Documentos CPC-CFGL-FNG1199664, 1199665, 1199666, 1199667, 1199668, 1199669, 1199670, 1199671, 1199672, 1199673, 1199674, Y 1199675; total en estos documentos 134 reses sacrificadas

De los valores en cita, se realizó un estado de resultados del primer trimestre del año 2016, esto es, 1 de enero a 30 de junio de 2016⁸⁹, así:

“ESTADO DE RESULTADOS
PERIODO: enero 1° a junio 30 de 2016

INGRESOS OPERACIONALES	\$ 267.042.134.00
Sacrificio de ganado	\$380.430.000.00
Menos Impuestos	\$113.387.866.00
 GASTOS OPERACIONALES	
\$101.145.070.00	
Gastos de personal	\$70.837.070.00
Servicios personales	\$16.800.000.00
Servicios públicos	\$13.500.000.00
 UTILIDAD OPERACIONAL	
\$165.897.064.00	

(...)

Para llegar a este punto, previo a proyectar el valor futuro dejado de percibir, advierte la Sala que dichos datos no fueron analizados a la luz del contrato de concesión celebrado entre las partes, pues el perito manifestó desconocer el mismo, así como el proyecto financiero del concesionario en su declaración rendida en la audiencia de pruebas surtida el día 10 de julio de 2019, cuando al ser cuestionado por la exigua información recaudada y el poco tiempo tomado de muestra para establecer no solo lo dejado de percibir con la planta sino los perjuicios ocasionados, señaló:

“(…) Pregunta Apoderado de la Unión Temporal JJ: *Sírvase en precisar, de que fecha está hablando de los ingresos, es decir, la información que le fue suministrada a usted para poder hacer la proyección, ¿entre que fechas fue?*

*R/. Se encuentra en la segunda página del informe, de enero 29 de 2016 a junio 30 de 2016, 17 documentos.*⁹⁰

⁸⁹ Anexo 11, fls. 889 expediente físico.

⁹⁰ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:13:30.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

Pregunta Apoderado del Municipio de Carmen de Apicalá: Usted le manifestó al despacho que únicamente para efectos de hacer su dictamen pericial conto con 17 documentos o recibos de degüello de ganado expedido por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Carmen de Apicalá. ¿Conoció esta información con lo incluido en el contrato de concesión suscrito con la Unión Temporal JJ?

R/. Yo no conozco el contrato.⁹¹

Pregunta Apoderado del Municipio de Carmen de Apicalá: **¿En ese orden, tampoco conoce el proyecto financiero de la Unión JJ proyectada hasta el 2028?**

R/. No señor.⁹²

Pregunta Apoderado del Municipio de Carmen de Apicalá: Dentro de su experiencia hace referencia a 17 años como auxiliar de la justicia, en este tipo de actividad litigiosa que comporta contratos de concesión, **¿No es necesario analizar el modelo o la ecuación financiera del contrato de concesión para relacionarlo con la información que realmente encuentra para llegar a la conclusión de su dictamen?**

R/. Es posible que sea necesario, pero en mi caso me limito a lo que mi cliente me exija.⁹³

Pregunta Agente del Ministerio Publico: Según el acta de inicio del Contrato de Concesión, inicio el 08 de marzo de 2013, en su experticia solamente toma en cuenta el periodo comprendido entre enero de 2016 a junio de 2016, en principio dijo que eso fue lo que le pidieron que hiciera, la pregunta es, para efectos de hacer una proyección, no indago entonces usted a quien le encargó el dictamen, **¿por qué solo ese periodo y no todo el periodo de ejecución del contrato hasta la suspensión del mismo?**

R/. Yo considere que 6 meses eran suficientes, los últimos 6 meses y con base en esos meses proyecte los 12 meses siguientes.⁹⁴

Intervención Magistrado:

Insisto en la importancia de la pregunta del procurador, yo miro dos cosas que no son muy consistentes, la primera, es suponer usted como perito que lo que se hizo en la fecha en la que se da inicio al acta de iniciación del contrato y el 8 de julio de 2016 cuando cierran el matadero, usted asume que en esos meses del 2016, el ganaba lo mismo que hace meses atrás, ya que están hablando de un contrato de concesión de 14 años, entonces usted supone que lo que dejo de percibir desde el año 2013 al año 2016 es igual a lo que percibe de enero a junio de 2016.

La segunda parte del tema, es que tiene que ver que usted hace unas proyecciones, no se dé donde las toma y las indexa y suma todas indexaciones con posterioridad a julio de 2016 y el año 2017, esa parte quiero que la aclare.⁹⁵

R/. **No está dentro del informe, pero yo consulte con fuentes del DANE el consumo de carne a nivel nacional en esos días, no está en el informe porque no lo considere necesario y, determine que el consumo de carne no era inferior, usted tiene razón Doctor, yo debí tomar más tiempo, no lo hice porque mi juicio dice que 6 meses son suficientes, me equivoque no me equivoque juzgue usted Doctor.**

La segunda parte, lo hice para mantener el valor constante, cuanto me vale el sacrificio de reses hoy y cuánto vale en el periodo siguiente con el fin de mantener el valor constante.⁹⁶

Intervención Magistrado:

Pero fíjese que especula, usted corre el riesgo de especular en eso porque es que a partir de marzo de 2016 cierran el matadero, entonces como puede decir que, yo dejo de percibir por ese registro de degüello tantas sumas de dinero cuando la planta no está operando.⁹⁷

⁹¹ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:14:55.

⁹² CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:15:04.

⁹³ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:15:40.

⁹⁴ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:23:20.

⁹⁵ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:24:00.

⁹⁶ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:24:50.

⁹⁷ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:26:49.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

R/. Es cierto, en la planta no hubo sacrificios porque fue cerrada, pero como la misión mía en ese momento era determinar cuánto dejaba de percibir esa empresa y la previsión que yo hice lo hice aplicando los índices de precio al consumidor y de mantener el valor constante y ese mismo lo apliqué 18 – 19 años después.⁹⁸

Intervención del Magistrado:

Usted adjunta copia de unas nóminas que, aunque les da el título de nóminas planta de beneficio animal, parece ser nóminas de planta de personal, ¿Usted tuvo oportunidad de revisar los contratos que se hicieron?

R/. No señor.⁹⁹

Intervención Apoderado Unión Temporal JJ: *¿Manifiesta al despacho y a esta audiencia, sí o no, ¿la labor a la cual se le encomendó, fue determinar la proyección de ingresos y utilidades esperadas desde la fecha de cierre hasta la fecha prevista como terminación del contrato de concesión en la Planta de Beneficio del Carmen de Apicalá?*

R/. Sí señor.¹⁰⁰

De lo anterior se evidencia que el contador “presumió” que la sociedad contratista dejó de percibir la suma de “\$6.030.160.091 más utilidades por valor de \$345.401.286.00” y así lo infirió, no solo el perito sino el operador judicial y el agente del Ministerio Público quienes no requirieron mayores consideraciones para llegar a dicha conclusión, pues al no haber tenido en cuenta todas las variables requeridas, los datos allí contenidos resultan inexactos e incorrectos. Al no tener conocimiento de lo pactado en el contrato de concesión, el perito desconocía los términos en que debía ser deducida la remuneración del concesionario, así como la forma en que este debía deducirla de las tasas, importes y/o derechos que el concesionario entregaría o pagaría al municipio e incluso su desconocimiento llegó a tal punto, que ignoró que el valor señalado en el Estatuto Tributario Municipal vigente para el impuesto de degüello por unidad de ganado que se sacrifique de cada año es objeto de variación ya sea con ocasión a las UVT o el S.M.L.M.V. y en ese sentido, la base para liquidar anualmente dichas tasa variaría, no pudiendo, entonces ser una constante como lo manifestó el perito en su dictamen.

Adicionalmente, la Sala encuentra una inconsistencia en las sumas totalizadas por el auxiliar de la justicia en la columna “K” del cuadro denominado “*relación de ingresos y utilidades año 2016*” que llevan a que los demás resultados que tuvieron como base dicha suma sean incorrectos e inexactos, esto es, los estados de resultado del primer trimestre de 2016, indexaciones de ingreso, impuestos y gastos de los años 2016 y 2017 y los estados de resultado proyectados a 2028, dado que la suma totalizada por concepto de “*INGRESO NETO RECIBIDO F-J*” no corresponde a \$267.042.134.00, sino \$264.199.244,00.

La Sala considera que, si bien en el dictamen rendido por el contador público designado por la parte actora se establecieron mayores ingresos, gastos y costos administrativos, financieros y de equipos, de dichas conclusiones no se puede efectuar un balance final del contrato para establecer quién le debe a quién y cuánto, aspecto indispensable para efectos de la liquidación del contrato, pues, amén de lo anterior, dicho dictamen tampoco tuvo en cuenta para los años 2013 a 2016 el promedio diario de sacrificio que tenía permitido la PBA en razón a su clasificación, ni los ingresos, ni las deducciones (Fedegan, Porcicultura y Gobernación del Tolima), que debía hacer el concesionario en estos años, también se echa de menos, si el valor del contrato por la suma de \$383.000.000 para las adecuaciones físicas y técnicas de la planta había sido ya cancelado en su totalidad o si por el contrario, quedaba un excedente y a cuanto ascendía el mismo, si los hubiere.

Por otro lado, en el dictamen pericial rendido por el Arquitecto, sobre la descripción de las cantidades de obra y la valoración de mejoras a la Planta de Sacrificio Animal

⁹⁸ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:27:30.

⁹⁹ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:28:10.

¹⁰⁰ CD, Audiencia de Pruebas. Min: 1:29:30.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

del Municipio de Carmen de Apicalá consta que “se hizo un levantamiento físico con medición y también un levantamiento planimétrico de las obras que se llevaron a cabo, que posteriormente llevaron a cabo la valoración de ellas, correspondiente a todos los elementos que se encontraban allí instalados y que fueron aportados mediante registro fotográfico del estado como estaba antes y como está hoy en día, se procedió a valorar cada una de las áreas que se ejecutaron y se hizo una investigación de los precios de los materiales en la región, tanto de la mano de obra como de los insumos”, no obstante, sostuvo que el proyecto únicamente se modificó por mayores y menores cantidades de obra final, es decir al momento en que se realizó el dictamen “no se pudieron determinar algunas, puesto que es muy posible que debido al estado de abandono y al estado que transcurrió durante el tiempo en que se ejecutaron las obras (...) algunas hayan sido sustraídas”. Además, afirmó que no conoció el contrato de concesión celebrado entre las partes, ni los requerimientos establecidos por las autoridades reguladoras, las obras que estas exigían en la PBA y que el auxiliar de la justicia únicamente se remitió para el “ámbito de la evaluación de la planta física, (...) a hacer el levantamiento y a recoger el testimonio de las personas que llevo a cabo las obras”.

El dictamen cuenta con un anexo (Excel) soporte del cálculo del área total construida, con la descripción de cada zona e identificación de las obras ejecutadas, como preliminares, excavaciones y rellenos, acero refuerzo, mampostería, cubierta, pisos, instalaciones hidráulicas, eléctricas, pañete, enchapes muros, carpintería lamina, madera, pintura, transporte, aseo obra. También se elaboraron los planos sobre la zonificación de las áreas, junto con un registro fotográfico de cada lugar.

Dentro del expediente a folios 246 a 250 del cuaderno “anexo Nro. 03” se encuentra “acta de entrega de bienes muebles y equipos que conforman las instalaciones de la planta de beneficio animal (matadero) de propiedad del Municipio de Carmen de Apicalá” en la que se evidencia que le fue entregado al señor Jorge Alejandro Osorio Villa en calidad de Representante Legal de la Unión Temporal JJ, los siguientes elementos:

Grupo Invent	Nombre	Can	Valor Total	Estad
2-06	Marmita en acero Inoxidable con capacidad de 1500 Litros y su respectivo sistema de quemado a gas	1	4.000.000	Bueno
2-08	Sierra para canales marca Ken Master	1	13.000.000	Bueno
2-08	Sierra para pechos marca Ken Master	1	7.000.000	Bueno
2-08	Ascensor para utilización cierra canal	1	4.000.000	Bueno
2-08	Diferenciales manuales	2	380.576	Bueno
2-08	Carro acero inoxidable calibre 18 transporte vísceras	1	2.146.000	Bueno
2-14	Báscula marca Pro metálicos tipo ganadero modelo 1500 GP, para 1500 kilos de capacidad con corraleja para una res con brazo impresor de tiquetes tipo mecánico	1	4.082.500	Bueno
2-22	Moto reductor corona sin fin relación 62.21 Con motor trifásico de 5 HP y freno electromagnético	1	2.900.000	Bueno
2-22	Inversor de marcha para 20 amperios	1	400.000	Bueno
2-22	Tambor para enrollamiento de cable y dos chumaceras 1/2	1	400.000	Bueno
2-22	Motoreductor corona sin fin relación 60,21 con motor trifásico de cinco HP y freno electromagnético	1	2.900.000	Bueno
2-22	Inversor de marcha para 20 amperios	1	400.000	Bueno
2-22	Tambor para enrollamiento de cable y dos chumaceras 1/2	1	400.000	Bueno
2-22	Equipo hidroneumático de 200 l litros con bombas centrífugas de 1,6 HP con su control encendido automático con su respectiva protección, dos presostatos, 1 manómetro, 1 flotador y 2 llaves de 1", 2 cheques y accesorios	1	6.500.000	Bueno

La Sala evidencia que el dictamen rendido por el arquitecto consta de una descripción “obra de mejoras planta de sacrificio”, junto con la “relación del presupuesto civil de obra, de insumos y equipos y la memoria de cantidades de obra”, no obstante, a dicha base de datos no le fue anexado las cuentas de cobro, facturas y/o cotizaciones respectivas que permitan determinar y comprobar de manera fidedigna los datos allí consignados.

Si bien se pudiera llegar a establecer una diferencia entre lo entregado y lo adquirido y ostentado por la Unión Temporal JJ, con ocasión de la celebración del contrato, como quiera que las partes dejaron constancia de los conceptos que daban lugar a incrementar el valor de las prestaciones inicialmente contratadas, no se cuenta con soportes o información de las facturas y/o cuentas de cobro que permitan evidenciar los precios en los que fueron adquiridas, pues es evidente que la entidad demandante

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

debía ostentarlas al ser esta quien las adquirió con ocasión del contrato celebrado. Se desconoce si las mismas se realizaron a fin de cumplir con los requerimientos exigidos por las entidades reguladoras de las PBA. Tampoco de las pruebas allegadas al proceso a la luz del dictamen aquí surtido se puede establecer una mayor área construida por el concesionario pues sólo aparecen descritas las actividades desarrolladas en el marco del contrato (obras preliminares, mampostería, prefabricados, instalación eléctrica, pañetes, pisos, cubiertas, carpintería, enchapes, iluminación, sanitarios, cielos rasos, pintura, vidrios, cerraduras y aseo), el porcentaje ejecutado en cada una de ellas y el valor estimado por cada una.

La prueba pericial se limitó a señalar el valor del total del área construida, describiendo las obras realizadas, tales como localización y replanteo general de obra, demoliciones muros antepecho, retiro sobrantes obra, campamento y bodega obra, descapote, retiro capa vegetal, demolición placa piso existente, retiro sobrante, relleno y nivelación recebo compactado manualmente, muro de ladrillo, construcción caseta medidor gas ladrillo prensado, entre otras y el valor total de las mismas, sin establecer ni discriminar la cantidad de metros cuadrados que se construyeron en cada una de ellas o realizando una comparación con los contratados, según las especificaciones técnicas exigidas por la norma y las entidades reguladoras del PBA, que hacen parte del contrato, pero que, en todo caso, tampoco fueron aportadas por la parte actora, omitiendo el deber que la ley le imponía en virtud del artículo 226 del C.G. del P.

EFRAIN OSORIO AREVALO
Arquitecto

LOCALIZACIÓN: KM. 1 VEREDA BRASIL MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALA TOLIMA
PROYECTO: CANTIDADES DE OBRA Y VALORACION MEJORAS PLANTA DE SACRIFICIO, MUNICIPIO CARMEN DE APICALA
RECLAMANTE/SOLICITANTE: UNION TEMPORAL J.J. REPRESENTANTE LEGAL: JORGE ALEJANDRO OSORIO VILLA

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD	VR. UNITARIO M. OBRA	VR. UNITARIO MATERIALES Y EQUIPO	VR. PARCIAL MANO O. MATERIALES Y EQUIPOS	VR. PARCIAL CAPITULO OBRA
1 PRELIMINARES							
1.1	Localización y Replanteo general de obra	M2	203.03	2.028.72	1.952.62	3.981.34	808.332.32
1.2	Demoliciones muros antepecho, retiro sobrantes obra	M2	5.00	10.143.62	11.083.88	21.227.49	106.137.47
1.3	Campamento y bodega obra	UND	1.00	202.872.37	784.400.00	987.272.37	987.272.37
1.4	Descapote, retiro capa vegetal	M2	139.79	3.347.39	304.31	3.651.70	510.142.85
1.5	Demolición placa piso existente, retiro sobrantes	M2	73.05	10.143.62	11.083.88	21.227.49	1.550.808.40
SUBTOTAL							
2 EXCAVACIONES, RELLENOS							
2.1	Relleno y nivelación, recebo compactado manualmente	M3	3.83	7.607.71	26.793.75	34.401.46	131.638.92
SUBTOTAL							
3 ESTRUCTURAS CONCRETO, METALICAS							
3.1	Placa aerea concreto reforzado	M2	8.10	45.646.28	99.148.21	144.794.50	1.172.835.42
3.2	Columnas en celosia, angulo 1x1/8"	ML	9.80	18.637.61	15.777.00	34.414.61	330.380.26
SUBTOTAL							
4 ACERO REFUERZO							
4.1	Hierro refuerzo placa aerea	KG.	73.54	1.521.54	3.106.08	4.627.62	340.314.50
SUBTOTAL							
5 MAMPOSTERIA							
5.1	Muro ladrillo tolete comun	M2	32.34	11.715.88	15.546.91	27.262.79	881.727.62
5.2	Construcción caseta medidor gas ladrillo prensado	UND.	1.00	55.232.00	203.809.79	259.041.79	259.041.79
5.3	Relleno celosias	GL	1.00	350.000.00	275.000.00	625.000.00	625.000.00
SUBTOTAL							
1.765.769.41							

PRESUPUESTO MEJORAS MATADERO
Página 1

EFRAIN OSORIO AREVALO
Arquitecto

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD	VR. UNITARIO M. OBRA	VR. UNITARIO MATERIALES Y EQUIPO	VR. PARCIAL MANO O. MATERIALES Y EQUIPOS	VR. PARCIAL CAPITULO OBRA
6 CUBIERTA							
6.1	Cubierta teja lamina galvanizada tipo zinc, incluye correas	M2	18.77	11.157.98	26.662.63	37.720.61	708.021.53
6.2	Cubierta teja fibrocemento G.O. Incluye correas	M2	55.80	11.157.98	26.398.53	37.556.61	2.095.658.70
SUBTOTAL							
7 PISOS							
7.1	Piso concreto fiamado 2800 PSI E= 07 ML	M2	318.19	13.389.59	38.667.41	52.056.99	16.564.220.73
7.2	Piso mortero 1:5 llanado nivelación E= 07 ML	M2	45.88	8.368.49	34.442.27	42.810.75	1.964.242.92
7.3	Piso mortero esmaltado y color mineral E= 07 ML	M2	28.71	11.715.88	36.663.02	48.378.90	1.288.958.10
7.4	Construcción canchales concreto 2800 psi. Resquezon agua, lavado	ML	74.00	13.389.59	21.956.07	35.345.64	2.619.492.30
7.5	Enchape piso baldosa porcelanizada trafico 4	M2	14.30	12.248.42	45.695.31	57.943.73	828.421.54
7.6	Guarda escoba retal baldosa	ML	14.45	3.499.55	3.483.38	6.982.92	100.803.24
SUBTOTAL							
8 INSTALACIONES HIDRAULICAS, GAS							
8.1	Acomedia provisional red agua potable	UND.	1.00	174.977.42	55.848.60	230.826.02	230.826.02
8.2	Punto agua potable 1/2" tubería y accesorios pvc. Presion	SAL.	16.00	20.997.29	12.930.75	33.928.04	542.848.64
8.3	Instalacion llave terminal 1/2"	UND.	10.00	5.249.32	24.370.50	29.619.82	296.198.22
8.4	Punto gas	UND.	1.00	800.000.00	150.000.00	950.000.00	950.000.00
8.5	Instalacion medidor gas 1" uso industrial	UND.	1.00	2.800.000.00	2.800.000.00	2.800.000.00	2.800.000.00
SUBTOTAL							
9 INSTALACIONES ELECTRICAS							
9.1	Acomedia general electrica	UND.	1.00	233.303.22	1.007.328.00	1.240.631.22	1.240.631.22
9.2	Punto electrico salida luminaria	UND.	13.00	20.997.29	44.298.60	65.295.89	848.648.57
9.3	Punto electrico salida tomacorriente doble	UND.	5.00	20.997.29	44.298.60	65.295.89	326.479.45
9.4	Instalacion lampara led 24 w	UND.	9.00	12.248.42	39.442.75	50.691.17	304.147.51
9.5	Lampara fluorescente 2x32 con mueble	UND.	5.00	12.248.42	39.442.75	51.741.17	258.705.85
9.6	Baldosa especiales alimentacion extractores	UND.	8.00	26.248.61	58.902.90	85.149.51	681.198.10
9.7	Instalacion extractores 15"	UND.	9.00	43.744.35	270.492.75	314.237.10	2.513.896.83
9.8	Tallero general circuitos	UND.	1.00	3.000.000.00	3.000.000.00	3.000.000.00	3.000.000.00
SUBTOTAL							
9.173.803.03							

PRESUPUESTO MEJORAS MATADERO
Página 2

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

EFRAIN OSORIO AREVALO
Arquitecto

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD	VR. UNITARIO M. OBRA	VR. UNITARIO MATERIALES Y EQUIPO	VR. PARCIAL MANDO O MATERIALES Y EQUIPOS	VR. PARCIAL CAPITULO OBRA
10 PAÑETES, ENCHAPE MUROS							
10.2	Pañete mortero 1:4 sobre muros	M2	62.85	11,715.88	9,877.77	21,593.65	1,352,827.25
10.3	Enchape sobre muro baldosa ceramica porcelanizada	M2	349.54	12,248.42	22,374.86	34,623.28	12,102,221.86
SUBTOTAL							13,455,049.11
11 CARPINTERIA LAMINA, MADERA							
11.1	Reja tubo C.R. 3/4" y angulo 1X1/8"	M2	2.64	96,237.58	85,071.75	181,309.33	479,418.13
11.2	Reja varilla cuadrada 3/8" y angulo de 3/4X1/8"	M2	6.96	96,237.58	85,071.75	181,309.33	1,261,912.93
11.3	Puertas lamina cal. 18" ornamentado	M2	13.92	128,316.77	242,283.00	370,599.77	5,157,118.19
11.7	Compuerta lamina afajor tanque visceras	M2	2.38	37,275.22	90,598.60	127,873.82	304,314.12
SUBTOTAL							7,202,763.36
12 PINTURA							
12.1	Resane y pintura sobre muros vinilo exterior lavable	GL	575.50	5,249.32	2,039.25	7,288.57	4,194,573.47
12.2	Pintura esmalte sobre lamina	M2	27.83	5,249.32	5,598.60	10,847.92	301,910.70
12.3	Pintura esmalte sobre rejas metalicas	M2	6.96	5,249.32	5,598.60	10,847.92	75,501.54
SUBTOTAL							4,571,985.71
13 TRANSPORTES							
13.1	Transporte material de arrastre e insumos	V.J.	6.00	38,038.57	206,000.00	244,038.57	1,464,231.41
SUBTOTAL							1,464,231.41
14 ASEO OBRA							
14.1	Aseo general obra retiro sobrantes y equipos	JOR	6.00	36,517.03	52,452.75	88,969.78	533,818.66
14.2	Retiro escombros y sobrantes de obra	M3	6.12	41,505.24	21,218.00	62,723.24	509,180.11
SUBTOTAL							1,042,998.77
1 SUB-TOTAL COSTOS DIRECTOS							\$ 75,704,396.24
ADMINISTRACION/SUPERVISION OBRA 10%							7,570,439.62
IMPREVISTOS 3%							2,271,130.69
2 SUB-TOTAL COSTOS INDIRECTOS							9,841,569.31
1+2 VALOR TOTAL PRESUPUESTO OBRA							\$ 85,545,925.56

PRESUPUESTO MEJORAS MATADEIRO

Página 3

Por otro lado, en cuanto al cálculo de la obra construida, el perito fue claro en señalar que para establecer el estado en que fue entregada la obra y determinar los que había en ese momento fue el registro fotográfico entregado por la parte actora, sin embargo dentro del experticio allegado por el arquitecto se echa de menos el mismo, no obstante dentro de las documentales allegadas por la demandante se encuentra el "anexo 17" denominado "registro fotográfico antes y después de la P.B.A.", si bien es cierto, el Consejo de Estado¹⁰¹ se ha referido al valor probatorio de las fotografías, y de manera reiterada ha dispuesto como regla general, que las mismas no tienen mérito probatorio porque son documentos privados representativos que sólo prueban el registro de unas imágenes, sin que sea posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época en que fueron tomadas (como en el presente caso); no obstante, podrían en un momento dado tener el valor de prueba documental, en los eventos en que sean reconocidas por los testigos o confrontadas con otros medios de prueba dentro del proceso, situación ésta que no aconteció, pues las fotografías no fueron cotejadas por el perito con ningún otro medio de prueba que en principio le permitiera evidenciar con grado de certeza que las fotografías entregadas correspondían al estado en que fue entregada la PBA a la demandante, pues ello no se probó, por lo que esta Sala, no tiene certeza sobre el origen, ni el lugar, ni la época en que estas fueron realizadas, máxime cuando no tienen ni siquiera fecha de su reproducción y en ese sentido no podrán ser valoradas.

Así las cosas, no se entiende cómo se establece una mayor área construida o que dentro del desarrollo del contrato, esto es, 2013 a 2016 cuando el contratista ejecutó las obras y/o compra de bienes muebles conforme a los planos y requerimientos entregados por la entidad, no se hubiera demostrado ninguna modificación que incidiera en la ejecución o allegara alguna prueba al proceso que permitiera evidenciar de manera conducente los materiales y/o inmuebles adquiridos, pues tales comprobantes, facturas y soportes contables debían estar en poder de la entidad demandante, los cuales de conformidad con el artículo 226 del C.G. del P., debían ser anexados con la demanda o el dictamen pericial.

Lo cierto es que, con arreglo al texto contractual, los diligenciamientos de las experticias allegadas al expediente por sí solas no resultaban suficientes para respaldar la ejecución de las actividades contratadas, en razón a que para su reconocimiento debían contrastarse con el resto de documentos que obligatoriamente debían aportarse con el fin de obtener certeza sobre lo gestionado dentro de la P.B.A.

Si bien con la demanda la parte actora allegó, sendas solicitudes de reconocimiento de desequilibrio económico, se evidencia que con el mismo no se allegó un cuadro comparativo de las cantidades contratadas y las ejecutadas por cada ítem del proyecto, ni esta información fue verificada por el perito ni tenida en cuenta para rendir la experticia.

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 15 de febrero de 2018, Nro. de expediente: 05001233100020030399301 (44494).

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

En consecuencia, frente a las experticias rendidas dentro del sublite cabe anotar que para que un dictamen tenga eficacia probatoria con respecto de los hechos que se pretenden probar, según el artículo 232 del Código de General del Proceso, se deberá tener en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, esto implica también que las conclusiones del experto deben ser claras, firmes y una consecuencia lógica de sus fundamentos.

El dictamen pericial no puede ser considerado como una verdad incontrovertible, sino que constituye un medio probatorio que debe ser analizado en los términos del artículo 176 del C.G. del P., esto es, en conjunto con el material probatorio y de acuerdo a las reglas de la sana crítica. Esto, de conformidad con los artículos 226 (inciso 6) y 232 ibidem, que disponen:

“(…) Artículo 226. Procedencia. La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

(...)

Todo dictamen debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones.

(...)

Artículo 232. Apreciación del dictamen. El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso (...).”

Sobre el particular se debe tener en cuenta que el juez, a la luz de la sana crítica y las reglas de la experiencia, debe valorar el dictamen pericial con el fin de acogerlo total o parcialmente o desechar sus resultados. Se trata de considerarlo, siempre que, por su claridad, precisión y detalle, infunda certeza, dada la conducencia y soporte de las conclusiones e idoneidad del experto, previa confrontación y siempre que supere las observaciones y objeciones y aclare las dudas.

En los términos del artículo 257 y 260 del C.G. del P., la prueba pericial procede en los casos en que se necesiten especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos, para verificar ciertos hechos que interesan al proceso. No basta con responder a los interrogantes planteados por las partes o el juez, sino hacerlo con suficiencia, infundiendo certeza sobre los hechos objeto de la experticia, para lo cual deben soportar sus conclusiones en pruebas que demuestren sus afirmaciones, lo que no se demostró con la experticia rendida por el contador público y el arquitecto designados como peritos en el presente asunto.

Así las cosas, la Sala negará igualmente la pretensión de liquidación judicial del contrato en la medida que, si bien el Consejo de Estado¹⁰² ha establecido que esta es una de las pretensiones que pueden ser formuladas en ejercicio de la acción contractual, el operador judicial solo debe realizar dicha liquidación cuando se haya planteado una *controversia* sobre la forma como debe realizarse, o cuando resulte necesario efectuar un balance final del contrato para establecer *quién le debe a quién* y cuánto. Solo en tales eventos debe hacerse la liquidación del contrato ***lo que implica establecer los conceptos por los cuales cada una de las partes en el contrato resulta adeudándole a la otra suma de dinero y determinar una suma final en la cual se establezca lo anteriormente señalado.***

El artículo 2.2.1.1.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, que incorporó el artículo 37 del Decreto 1510 de 2013 dispone que *<<vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o*

¹⁰² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz, sentencia del 5 de octubre de 2020, Radicación Número: 68001-23-31-000-2001-00930-01(46687), Actor: Talleres Friocol Ltda, Demandado: Nación - Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación, Referencia: Acción De Controversias Contractuales (Apelación Sentencia).

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación>>¹⁰³, situación que no fue allegada al proceso de la referencia.

En el presente asunto la demandante se limitó a formular una pretensión del siguiente tenor: << 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 que haya lugar>>, pero no sustentó afirmaciones tendientes a plantear una controversia sobre la falta de liquidación ni realizó ninguna actividad probatoria para demostrar si existía un saldo a su favor como consecuencia de la ejecución del contrato, pues tan solo se limitó a demostrar con las pruebas allegadas los perjuicios ocurridos con ocasión del cierre y lo que dejó de percibir a partir de ese momento, echándose de menos prueba alguna tendiente a demostrar lo debido y el monto de lo debido, máxime cuando las pruebas periciales allegadas no constituyen plena prueba. La reclamación de perjuicios no tiene dicho propósito y la demanda que la define no estructura ni resuelve, de ninguna manera, una controversia alrededor de la <<liquidación del contrato>>.

Así las cosas, la Sala procederá a denegar las pretensiones de terminación y liquidación del contrato y en consecuencia se condenará en costas a la parte demandante.

De acuerdo a las consideraciones que anteceden, estima la Sala que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo cuestionado razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda.

5. Condena en costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

En única instancia.

- a. *Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido.*
- b. *En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V.*

En primera instancia.

- a. *Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:*

¹⁰³ De acuerdo con los principios y disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas, la Sala considera que las entidades deben proceder a hacer el cierre del expediente del proceso de contratación incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato, para efectos de establecer dentro de la entidad estatal el estado final de los contratos celebrados. Se trata de un trámite interno en el que, al menos, se haga un recuento del contenido del proceso de contratación surtido y que consta en el expediente, se relacione y compare lo ejecutado con lo pagado y se verifique el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la finalización de la ejecución del contrato (garantías de estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes), con el fin de proceder con el cierre y archivo del expediente y otros trámites a que haya lugar (por ejemplo) Consejo de Estado⁵⁶ Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas, sentencia del 28 de junio de 2016, Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) Actor: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Sentencia
Radicación: 73001-23-33-006-2018-00344-00
Medio de Control: Controversias Contractuales
Demandante: Unión Temporal J.J.
Demandado: Municipio de Carmen de Apicalá (Tol.)

(i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.

(ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.

c. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

En segunda instancia.

Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.

Así las cosas, se condenará en costas procesales a la parte accionante, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación; adicionalmente se ordenará incluir en la liquidación, el equivalente a un (1) SMLMV por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que por Secretaría se efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala Oral de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: COSTAS a cargo de la parte demandante. Líquidense por Secretaría.

En firme ésta providencia, regresen los autos al Juzgado de origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Los Magistrados,


ANGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Nota: Se suscribe esta providencia con firma digital, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de 2020 y otros, con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 – coronavirus- en Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en armonía con el Acuerdo PCSJA20-11567 del 05 de junio 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales.

Firmado Por:

Jose Aleth Ruiz Castro

Magistrado

Oral 006

Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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

Código de verificación: **257d853a7542a674f22412e5c4fccc20bfd0e9e0869a84336b0ded506b7c7ccc**

Documento generado en 17/06/2022 02:13:28 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>