



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GIRARDOT

Girardot, tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicado: 25307-33-33-001-2014-00291-00
Demandante: RAFAEL URIBE URIBE
Coadyuvante: MARIO BAHAMÓN MURILLO
Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT
Vinculados: PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT
SAS-PROCAGIR-
EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y
REGIONALES-SER REGIONALES-
INSTITUTO DE TURISMO, CULTURA Y FOMENTO
DE GIRARDOT
OJEDA GROUP S.A.S.

Medio de control: PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS

Juez: ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO

S E N T E N C I A

I. A S U N T O

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 34 de la Ley 472 de 1998, se procede a dictar sentencia en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos-acción popular- promovió el señor RAFAEL URIBE URIBE, coadyuvado por el señor MARIO BAHAMÓN MURILLO contra el MUNICIPIO DE GIRARDOT, al que se vincularon como terceros interesados en las resultas del proceso a la PROCESADORA DE CÁRNICOS

DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR-, la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, el INSTITUTO DE TURISMO, CULTURA Y FOMENTO DE GIRARDOT y la Sociedad OJEDA GROUP SAS.

II. ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES¹.

En la demanda se narraron por el actor popular las que se transcriben a continuación²:

1. *«Que se declare la responsabilidad del demandado respecto de la amenaza y/o violación del derecho colectivo a la moralidad pública y al patrimonio público.*
2. *Que se amparen los derechos e intereses colectivos a la moralidad pública y al patrimonio público.*
3. *Que se imparta una orden que cese la vulneración o amenaza a los derechos colectivos señalados, impidiendo la causación de perjuicios al municipio y en particular a la empresa Ser Regionales.*
4. *Que se conforme el comité de verificación.*
5. *Que se suspenda la ejecución del contrato de sociedad, por amenazar, y vulnerar los intereses y derechos colectivos señalados».*

2.2. HECHOS³.

Como fundamento de las pretensiones, se expusieron los siguientes hechos:

2.2.1. Señaló que mediante Acuerdo No. 20 de 2005 el CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT facultó al alcalde para crear una entidad jurídica, la cual podría ser de naturaleza pública o mixta, cuyo objeto fuere la construcción, organización y explotación económica de un frigorífico regional.

¹ Folio 1 a 4 «002DemandaPoderAnexos»

² Folio 13 «002DemandaPoderAnexos»

³ Folio 1 a 13 «002DemandaPoderAnexos»

2.2.2. Enunció que mediante Acuerdo No. 004 de 2008 se modificó el artículo 1º del Acuerdo 020 de 2005, en el sentido de que la facultad del alcalde otorgada para la creación de una entidad jurídica de naturaleza pública tendría por objeto la construcción, organización y explotación económica de una planta de beneficio animal regional.

2.2.3. Contó que el ex - alcalde RODOLFO SERRANO MONROY, tramitó la convocatoria pública de oferentes No. 001 de 2011, que terminó con la adjudicación mediante la Resolución No. 486 de 2011 al CONSORCIO PRB GIRARDOT 2011.

2.2.4. Indicó que, posteriormente, mediante la Resolución No. 587 de 2011 fue declarada desierta la convocatoria adelantada.

2.2.5. Narró que, 4 días después, se publicó la apertura de una nueva convocatoria, la No. 02 de 2011, que avanzó hasta la evaluación con un solo proponente de nombre CONSORCIO GIRARDOT, representado legalmente por el señor OCTAVIO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, y que, en esta oportunidad, se disminuyeron las exigencias para los proponentes, reduciendo el cupo de crédito de inversión del proponente al 50% de la inversión.

2.2.6. Aseguró que mediante la Resolución No. 030 de 9 de febrero de 2012 se revocó el acto de apertura de la mencionada convocatoria, argumentando *«Que confrontando la actuación del proceso de convocatoria pública adelantado con lo establecido en la ley respecto del PRINCIPIO DE PLANEACIÓN en la contratación de las entidades públicas, se encuentra que presuntamente se podría estar vulnerando lo consagrado en las normatividades anteriormente descritas, en lo que respecta con los estudios y análisis previos»*.

2.2.7. Adujo que en el mes de octubre de 2012 se inició la tercera convocatoria sobre el mismo objeto, identificada con el No. 01 de 2012, sin realizar nuevos estudios (de prefactibilidad, factibilidad, oportunidad y conveniencia), hecho

que, afirmó, contradice la motivación de la revocatoria del acto de apertura de la convocatoria 002 de 2011.

2.2.8. Precisó que en cambio de los estudios, se publicó un documento de justificación propio de la modalidad de contratación directa en el que, según lo narrado, se observan irregularidades que atentan contra los principios de la contratación y un evidente perjuicio económico al Municipio, así:

2.2.8.1. No se enuncia el beneficio para la creación de una sociedad de economía mixta sobre una pública.

2.2.8.2. No se justifica el término de duración de la sociedad en 30 años ni se hace estudio que arroje su necesidad por dicho tiempo.

2.2.8.3. No se explica que el capital autorizado se hubiera distribuido en relación de 90% para el socio privado y el 10% para el municipio, cuando en las anteriores convocatorias era de 80-20.

2.2.8.4. No se explica por qué la planta actual deja de ser un aporte accionario y se convierte en una entrega gratuita.

2.2.8.5. No se analiza el impacto de las decisiones en la estabilidad de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-.

2.2.8.6. No se explica por qué se determina un irrisorio capital suscrito y pagado, pues en el modelo de contrato publicado en el SECOP sólo se tiene una cifra de CIEN MILLONES DE PESOS.

2.2.8.7. No aparece avalúo del terreno que se pretende aportar.

2.2.8.8. No aparece el presupuesto de la vía que debe entregar el Municipio como aporte, ni la disponibilidad presupuestal o la autorización de vigencia futura que debieron expedirse previamente a asumir el compromiso.

2.2.8.9. No se valora el momento de la instalación de los servicios públicos hasta el lugar de la planta que debe entregar el Municipio en condición de aportes.

2.2.8.10. No aparece estudio que valore el monopolio actual del mercado y la potencialidad del mismo.

2.2.8.11. No se valora el incremento del valor del predio aportado por el Municipio al desenglobarlo, hacer la vía de acceso e instalar los servicios públicos que generan plusvalía en el mismo.

2.2.9. Enunció que en dicho documento no hay elementos de juicio suficientes para establecer que efectivamente los aportes del Municipio solo ascienden a CIEN MILLONES DE PESOS (\$100.000.000), pues de lo contrario, se habría concluido que: *«i) en un mercado en expansión dado el monopolio que se presente que no solamente es local sino regional, y no solamente se circunscribe a bovinos, porcinos y caprinos, sino que se amplía al sector avícola, pesquero y derivados y no solo a la actividad industrial de procesamiento, sino a la comercialización integral, lo cual significa que en ejercicio de la actividad monopólica absorberá la totalidad del mercado, ese solo ítem supera el valor de los mil millones asignado al municipio como aportes en la sociedad. ii) que igualmente está cercano al valor de los mil millones la explotación de la planta actual por el socio privado, durante todo el tiempo que dure la construcción de la nueva planta; iii) que igual valdría o por lo menos un valor cercano, el lote, con el nuevo uso del suelo, el desenglobe, y cuando el propio municipio construya la vía y los servicios por la plusvalía generada».*

2.2.10. Afirmó que en ninguno de los acuerdos se autorizó al alcalde para entregar a título de aportes a la nueva sociedad, bienes de propiedad de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, ni la operación de la planta de beneficio animal existente que produce utilidades al Municipio.

2.2.11. Señaló que mientras en la justificación se habla de 4 aportes del Municipio (lote, infraestructura vial y servicios hasta el lindero del predio, construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y usufructo del monopolio zonal de la planta de beneficio) en los pliegos sólo se habla de 3 aportes (lote, infraestructura vial en recebo hasta el lindero y usufructo del monopolio zonal de la planta de beneficio).

2.2.12. Indicó que en el punto 2.1.9., garantía de seriedad de la propuesta, el documento de justificación dice que debe ser por el 10% del monto de la participación del proponente, pero al señalar cómo se diligencia dice que es el 1.5% del monto, hecho que sucede de la misma manera en el pliego de condiciones.

2.2.13. Aseguró que en el documento de justificación se señala que el proponente debe presentar cupo de crédito igual al 30% del valor del porcentaje de participación del proponente que equivale a DOS MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.700.000.000), pero en el punto 2.4.3.1., la sumatoria de la discriminación que hace del cupo de crédito arroja un monto de TRES MIL MILLONES DE PESOS (\$3.000.000.000).

2.2.14. Insistió en que se flexibilizó el proceso, exigiendo no un cupo de crédito del 100% como en la primera convocatoria, ni del 50% como en la segunda, sino del 30% de la inversión del oferente, según el documento de justificación o del total de la inversión según el pliego.

2.2.15. Puntualizó que el 30% mencionado se distribuyó así: QUINIENTOS MILLONES DE PESOS por una o varias entidades financieras; CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS por proveedores de materiales y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS por proveedor de equipos y maquinaria para la dotación del frigorífico.

2.2.16. Indicó que dos años después de la escogencia de socios, no se ha pagado el capital inicial de la sociedad.

2.2.17. Adujo que, en el documento de la sociedad se estableció el valor del capital suscrito y pagado, pero no hay evidencia de que los aportes en realidad se hayan hecho, ni cuál fue la forma de pago, tampoco hay evidencia de que se hayan hecho avalúos de bienes entregados en parte de pago de aportes, ni se menciona el tiempo dentro del cual deban pagar la totalidad del capital autorizado, ni se fijó un monto a futuro del capital suscrito.

2.2.18. Señaló que en el acta de asamblea de fecha 4 de abril de 2013, se estableció un punto denominado *«armonización del objeto social en consonancia con la convocatoria pública del 2012»* con el que se confesó que no hay coherencia entre la convocatoria y el objeto social y se intentó por unanimidad resarcir al Municipio, así: eliminaron el parágrafo 2 del artículo 2 de los estatutos, modificaron el artículo 2, se ajustaron los porcentajes previstos para las decisiones de los artículos 12, 13, 14, 16, 17, 25, 36 y 41, se eliminó la entrega de la planta actual de beneficio animal y se propuso establecer vínculo contractual con la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, entrega que se volvió a introducir en la asamblea de 2 de diciembre de 2013.

2.2.19. Indicó que el Alcalde permitió con su voto que las decisiones se adoptaran con representación del 80%, siendo que el socio privado tenía el 90% de las acciones de la sociedad.

2.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.3.1. MUNICIPIO DE GIRARDOT⁴.

Dentro de la oportunidad legal para ello el MUNICIPIO DE GIRARDOT contestó la demanda, aduciendo que los argumentos del actor respecto de las supuestas inconsistencias del trámite adelantado en el sub - lite, adolecen de fundamento fáctico y jurídico, limitándose a ser apreciaciones subjetivas o afirmaciones de situaciones que en sentir del accionante, debieron haberse realizado.

Señaló que a través del Acuerdo No. 020 de 2005, modificado por el Acuerdo No. 004 de 2008, el CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT facultó al alcalde para la creación de una entidad jurídica, facultades que le permiten realizar todas las gestiones necesarias y aporte de los recursos para cumplir con el objeto del acuerdo, por lo que, indicó, resulta improcedente la alegada extralimitación de funciones.

Alegó que no es este el escenario idóneo para discutir las bondades de la entidad jurídica autorizada, pues ello debió realizarse en las respectivas sesiones del Concejo, pues el estudio de las implicaciones que derivan de la creación de la entidad jurídica fue realizado ampliamente por la Corporación, que determinó que el Alcalde debía contar con un margen de maniobra suficiente que permitiera conseguir ese socio estratégico que contara con los recursos y experiencia necesarios para construir un proyecto de la envergadura deprecada.

⁴ «010ContestacionDemanda»

2.3.2. Vinculado PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR-⁵.

A través de apoderada judicial, solicitó decretar la temeridad de la acción popular planteada, pues adujo que la misma carece de fundamentación jurídica, sin que pueda entenderse de manera concreta lo que se pretende con ella.

Seguidamente, realizó transcripción de la jurisprudencia sobre la moralidad administrativa, precisando que no puede la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, invocando una supuesta violación a dicho derecho, decretar la nulidad de un contrato social válidamente celebrado entre las partes, pues ello implicaría el desconocimiento del principio de legalidad y el desconocimiento de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2011, frente a la que precisó conceptos jurisprudenciales del precedente judicial en virtud del cual y atendiendo su carácter vinculante, indicó a esta Juzgadora que debe acogerse a la determinación de la Corte que impide que mediante acción popular se dejen sin efectos contratos estatales.

2.3.3. Vinculado EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES «SER REGIONALES SAS»⁶.

Dentro del término legal presentó escrito signado por su apoderado judicial, quien señaló que las actuaciones administrativas desplegadas fueron producto de una necesidad funcional y para dar cumplimiento a advertencias hechas por entes de control ambiental que regulan el buen funcionamiento de las plantas de beneficio animal, argumentos en los que fundamentó la excepción que denominó «*Improcedencia de la acción popular*».

⁵ «019ContestacionProcagir»

⁶ «020ContestacionSeRegionales»

Afirmación que, además, sustentó en la recomendación hecha por el INVIMA, frente a la que se adelantó el proceso licitatorio que contó con las exigencias técnicas, jurídicas y financieras para escoger un socio estratégico y darle oxigenación funcional a la planta, por cuanto ésta al estar en administración de una empresa de naturaleza pequeña y precarios recursos, no tenía músculo financiero de respaldo ni estrategias de función o inversión para el mejoramiento del servicio y de su estructura, premisas que usó para invocar la excepción que tituló «*Inexistencia de responsabilidad por parte de la Empresa Ser Regionales SAS*».

Señaló que el actor hizo una indebida interpretación de los Acuerdos Municipales, pues, en su sentir, el hecho de haberse concedido unas facultades al Alcalde y éste haber iniciado proceso licitatorio para la escogencia del socio estratégico, evidencia la transparencia de quien va a hacer parte de esa construcción y explotación económica, pues los mencionados actos administrativos no hicieron exigencia alguna del mecanismo o proceso a adelantar para tal fin, por lo que aseguró presentarse la excepción que denominó «*Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados*».

2.3.4. Vinculado INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO, CULTURA Y FOMENTO DE GIRARDOT⁷.

Dentro del término invocó la excepción que denominó «*Improcedencia de la acción popular*» en la que señaló que la Convocatoria del MUNICIPIO DE GIRARDOT se adelantó en virtud de lo dispuesto por el Decreto 1500 de 4 de mayo de 2007 y la Resolución 2007018119 de 29 de agosto de 2007 expedidos por el INVIMA, advertida la insuficiencia económica y el deber de dar cumplimiento a las normas sanitarias para la prestación de los servicios de sacrificio de ganado, pues de lo contrario, el cierre de la planta actual resultaría inevitable; lo que inició con la ubicación de la planta de beneficio animal en un

⁷ «023ContestacionInstitutoMunicipalTurismo»

sitio acorde a las normas sanitarias y a las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.

Precisó que por ser la Convocatoria Pública No. 01-2012 para constituir una sociedad de economía mixta, no se encontraba regulada por las normas de contratación estatal sino por el derecho privado, sin embargo, aseguró, el Municipio en observancia de los principios que rigen la contratación pública, dio aplicación al procedimiento previsto para la modalidad de licitación, garantizando la pluralidad de oferentes.

Indicó que el accionante hizo una indebida apreciación de los Acuerdos Municipales 020 de 2005 y 004 de 2008, pues al haberse concedido unas facultades al alcalde para la escogencia de un socio estratégico y éste haber iniciado proceso de licitación pública, se hizo la escogencia de manera más transparente de quien iba a hacer parte de la construcción y explotación económica de una planta de beneficio animal regional.

En esta secuencia, adujo que no el trámite no observó situación que viole o amenace los derechos colectivos, pues el fin de la planta es un servicio común a la colectividad y que se puede cumplir con el objetivo de funcionamiento de la misma, hechos frente a los que adujo, se configura la excepción que llamó «*Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados*».

Finalmente, reiterando los argumentos señaló que en el presente asunto se presenta la excepción que denominó «*Inexistencia de Responsabilidad por parte del Instituto Municipal de Turismo, Cultura y Fomento de Girardot*», pues, en su criterio, no hay vulneración que pueda arrogársele.

2.4. MEDIDA CAUTELAR⁸.

Encontrándose en trámite la acción popular, ante la solicitud elevada por el accionante, este Despacho mediante proveído de fecha 3 de agosto de 2015 dispuso:

«PRIMERO: Decretar medida cautelar así:

1.1- Ordenar al MUNICIPIO DE GIRARDOT a través del Alcalde Municipal y a la PROCESADORA DE CARNICOS DE GIRARDOT – PROCAGIR SAS, a través de su Representante Legal surtir lo necesario para que ésta última suspenda, en plazo no superior a cinco (5) días la administración y explotación económica de la actual Planta de Beneficio Animal, y para que en el mismo plazo tal actividad sea retomada por la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES DE GIRARDOT – SER REGIONALES, sin perjuicio que PROCAGIR SAS, concorra para el cumplimiento del plan gradual aprobado por el INVIMA y para el cumplimiento de los demás requerimientos a que encuentra condicionada y sujeta la referida actividad.

1.2- Ordenar al MUNICIPIO DE GIRARDOT a través del Alcalde Municipal, a la PROCESADORA DE CARNICOS DE GIRARDOT – PROCAGIR SAS, a través de su Representante Legal y a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES DE GIRARDOT – SER REGIONALES, a través de su Gerente, que coordinen lo necesario para establecer en plazo no superior a veinte (20) días, los ingresos percibidos por PROCAGIR SAS, con ocasión de la administración y explotación de la actual Planta de Beneficio Animal y los gastos asumidos, retornando a SER REGIONALES, los excedentes.

SEGUNDO: Comuníquese con copia de ése proveído, a los señores Alcalde Municipal de Girardot, Representante Legal de PROCAGIR SAS y Gerente de SER REGIONALES. **Adviértaseles**, que en el mismo plazo conferido para cumplimiento de la medida cautelar deberán acreditar ante éste juzgado su acatamiento».

Habiéndose interpuesto el recurso de apelación contra el anterior pronunciamiento, conferido en el efecto devolutivo⁹, fue decidido en segunda instancia por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN «A» el 18 de noviembre de 2016¹⁰, así:

⁸ «034AutoDecretaMedidaCautelar».

⁹ «034AudienciaEspecialPacto» de la carpeta «033AudienciaPacto».

¹⁰ «065ActuacionTribunal»

«1º) *Confírmase el auto de 3 de agosto de 2015 proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Girardot, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

2º) *Ejecutoriado este auto, por Secretaría devuélvase el expediente al juzgado e origen».*

2.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

2.4.1. MUNICIPIO DE GIRARDOT¹¹.

A través de su apoderada judicial señaló que no obra dentro del plenario prueba del requisito subjetivo señalado jurisprudencialmente para que se presente transgresión del derecho colectivo a la moralidad administrativa por cuanto, aseguró, el representante y demás funcionarios del MUNICIPIO DE GIRARDOT actuaron de conformidad con la ley y debidamente facultados para ello.

De otra parte, señaló que por parte del MUNICIPIO DE GIRARDOT no hubo afectación al patrimonio público, pues en la devolución a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR-, éste tuvo que pagar las ganancias reportadas en los dos años que estuvo bajo su administración.

Así mismo, indicó que se encuentra en curso una acción contractual en la que se demanda al MUNICIPIO DE GIRARDOT por \$137.000'000.000, por no haber cumplido con la participación que le correspondía en la sociedad, demanda que de llegar a fallarse en contra del Municipio, afectaría su presupuesto, no obstante, reiteró que en el presente asunto no entró ni salió dinero alguno, por tanto, no puede hablarse de afectación al patrimonio público.

¹¹ «103AlegatosMunicipio»

Finalmente señaló que las gestiones y aportes de los recursos se hicieron en virtud de las facultades otorgadas por el Acuerdo 004 de 2008 modificado por el 020 de 2005.

2.4.2. Las demás partes y el señor Agente del Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal según se señaló en la constancia secretarial de 17 de enero de 2019¹².

2.5. SANEAMIENTO.

Habiendo sido proferida la sentencia de primera instancia dentro del presente asunto y enviado el expediente al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA para decidir sobre los recursos de apelación interpuestos, fue resuelto por la SUBSECCIÓN «A» de la SECCIÓN PRIMERA de dicha Corporación¹³, así:

«PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad de la sentencia dictada el 3 de abril de 2019, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, Cundinamarca, así como la nulidad parcial del proceso en cuanto no se vinculó a la sociedad Consorcio OJEDA GROUP S.A.S.

*SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia, se **ORDENA** a la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación devolver el expediente al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, Cundinamarca, para que en cumplimiento de esta providencia, integre al contradictorio a la sociedad Consorcio OJEDA GROUP S.A.S. y adelante el trámite correspondiente consistente en asegurar los derechos de defensa y debido proceso a dicha entidad.*

(...)»

El 6 de julio de 2021 este Despacho profirió providencia en la que resolvió¹⁴:

«PRIMERO: OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE lo resuelto por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN «A», en la providencia de 1º de marzo de 2021.

¹² «104Constancia Despacho»

¹³ «005AutoDecretoNulidad» de la carpeta «21IncidenteNulidad» de la carpeta «115ActuacionTribunal».

¹⁴ «118AutoObedezcaseCumplaseOrdenaVincular»

SEGUNDO: VINCÚLASE como integrante del extremo pasivo de la litis al CONSORCIO OJEDA GROUP S.A.S. en condición de litis consorte necesario.

TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente providencia, así: **i)** por estado electrónico a las partes que se encuentran vinculadas, al Ministerio Público y al Defensor del Pueblo; **personalmente: ii)** al Representante Legal del Consorcio OJEDA GROUP S.A.S., o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones.

CUARTO: CÓRRASE TRASLADO al Consorcio OJEDA GROUP S.A.S. por el término de diez (10) días de conformidad con el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, el cual comenzará a correr según lo previsto en los artículos 199 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021) y 200 (modificado por el artículo 49 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: En el acto de notificación, **PERMÍTASE EL ACCESO** al expediente digitalizado al Consorcio OJEDA GROUP S.A.S., compartiéndole el link correspondiente.

SEXTO: SUSPÉNDASE EL PROCESO hasta la fecha en la que se cumpla el término de traslado concedido en el ordinal anterior».

Luego de intentar por diversos medios obtener el certificado de existencia y representación de la citada Sociedad, el MUNICIPIO DE GIRARDOT proporcionó el aludido documento¹⁵ respecto de la Sociedad OJEDA GROUP S.A.S.

La notificación personal fue realizada al correo electrónico para notificaciones judiciales que aparece en el Certificado de Existencia y Representación de la Sociedad OJEDA GROUP S.A.S., esto es, ojedagroup@hotmail.com¹⁷, el 16 de noviembre de 2021.

Surtido el término de traslado, la Sociedad OJEDA GROUP SAS no contestó la demanda ni realizó pronunciamiento alguno.

En esa secuencia, no encuentra el Despacho circunstancia que invalide lo actuado hasta este momento ni configuración de causal de nulidad que lleve a

¹⁵ «135EscritoGirardot»

¹⁶ «136NotificacionPersonal»

¹⁷ «136NotificacionPersonal»

decretar en tal sentido, como quiera que la actuación ordenada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA fue realizada sin que se atendiera la notificación por la Sociedad OJEDA GROUP SAS.

III. CONSIDERACIONES

3.1. LA ACCIÓN POPULAR O MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

El Constituyente de 1991 otorgó al ciudadano una gama de acciones para el ejercicio y defensa de sus derechos, dentro de ellas incluyó la acción popular en el artículo 88 de la Carta Política al señalar:

«**Artículo 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos».

En desarrollo de dicho artículo, el Legislador profirió la Ley 472 de 1998, en la que también se reguló lo atinente a las acciones de grupo, de esa forma, en lo que respecta a la popular, señaló como concepto:

«**Artículo 2. ACCIONES POPULARES.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».

De la misma manera, enlistó los derechos que deben ser considerados como colectivos y por tal razón, susceptibles de ser amparados, así:

«**Artículo 4. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley».

Ésta norma fue recogida en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, así:

«Artículo 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda».

En labor de conceptuar sobre la naturaleza y finalidad de esta acción, ha señalado el Consejo de Estado:

«Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (ver art. 2.º de la L. 472) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así: (a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello. (b) Es principal: La acción

popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual. (c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro. (d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible. (e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección - aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural. (f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo. (g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472). (h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas. Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de la acción popular decide el asunto, entre otros, bajo los siguientes parámetros: (a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa. (b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo. (c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza. (d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472»¹⁸.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

En ese orden, advertida la protección especial de la acción popular para los derechos e intereses colectivos emerge imperioso el estudio de los que se enuncian como vulnerados.

3.2. DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE VIOLACIÓN.

En tesis de la demanda, los hechos que se presentaron en el sub – lite lesionaron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, asumiendo relevante que el Consejo de Estado, ha señalado la aproximación existente entre estos dos derechos, pues, en efecto, en los antecedentes de la Ley 472 de 1998 se definía la moralidad administrativa como el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario. Sin embargo, ni la moralidad administrativa ni el patrimonio público fueron definidos en la mencionada ley, por lo cual se ha considerado que ambos son conceptos jurídicos indeterminados que deben ser precisados por la jurisprudencia en cada caso concreto¹⁹.

3.2.1. Moralidad administrativa.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en un caso de revisión eventual de una acción popular, desarrolló el concepto de moralidad administrativa de la siguiente forma:

«[...] En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley. En esa dirección y para la comprensión del motivo del actuar del funcionario, sirven como parámetros la desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa, en el entendido de que el servidor tiene

¹⁹ Ibidem.

la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función. Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado.

Tales temas son:

2.1. La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, está determinada por la satisfacción del interés general. Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública. Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia. Así las cosas, el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones.

Ahora bien, la mencionada sentencia señala que constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular los siguientes:

“2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

Esta conexión “moralidad - legalidad” no ha tenido divergencia jurisprudencial al interior del Consejo de Estado. Pero también ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación “no se puede colectivizar toda transgresión a la ley”. Esto quiere decir, que si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la **moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del derecho colectivo, éste no es el único, pues debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal**

transgresión. Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa.

(ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

[...]

La Sala Plena no desconoce que existen otros espacios donde tiene manifestación la moralidad, pero tratándose de la moralidad administrativa, la discusión surge al precisar en qué campo se expresa su violación, si es en el ámbito meramente personal del servidor como miembro de una sociedad o en el ámbito de la función administrativa, que es reglada. Si es en el primero, sería complejo determinar si puede darse la violación del derecho colectivo, en la medida en que éste está íntimamente ligado al ejercicio de la función pública, pero que, sin embargo, existe una regulación normativa que sigue al servidor aún por fuera del ejercicio de sus funciones administrativas. Si es en el segundo campo, se piensa que podría darse la violación del derecho colectivo teniendo una fuente extranormativa, en la medida, a título de ejemplo, en que no exista una regulación sobre alguna materia y el funcionario amparado y aprovechándose de ese "vacío normativo" actúe de manera desviada o deshonesto, con el convencimiento de que no se le podrá imputar violación a la ley.

[...]

2.2.2. Elemento subjetivo: *No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si **incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.***

*Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; **debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.***

*Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en **comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.** [...]»^{20,21}.*

Después del análisis de lo anterior, concluye nuestro Máximo Órgano de Cierre que para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación, por lo que se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa

3.2.2. Patrimonio Público.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado²² se ha pronunciado sobre el concepto de patrimonio público definiéndolo como:

«[...] Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., 1º de diciembre de 2015. EXP. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01.

²¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00654-01(AP).

²² Ver también la sentencia del Consejo de Estado, Sección primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). Actor: Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y otros.

Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto. [...]»²³

En cuanto al concepto de **patrimonio público**, esta Sección con ocasión de una sentencia de acción popular señaló:

«[...] Por patrimonio público se entiende la totalidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes o propiedad del Estado, que le sirven para el cabal cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con lo dispuesto para ello en la legislación positiva [...]»^{24,25}

3.3. PROBLEMA JURÍDICO.

Procede el despacho a determinar si: ¿el MUNICIPIO DE GIRARDOT vulneró los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, en trámite del proceso adelantado para escoger al socio que en conjunto con la citada entidad territorial conformarían la entidad jurídica encargada de construir, organizar y explotar la planta de beneficio animal de dicho ente territorial?

3.4. CASO CONCRETO

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejera ponente: Ligia López Díaz. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dos (2002). Radicación número: 25000 23 24 000 1999 9001 01 (AP 300). Actor: Contraloría General de la República. Demandado: La Nación - Ministerio de Transporte y la Sociedad Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S.A. DRAGACOL S.A. Referencia: Apelación Sentencia (Acción Popular).

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C. doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009). Radicación número: 50001-23-31-000-2005-00213-01(AP).

²⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00654-01(AP).

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, encuentra necesario este Despacho hacer las siguientes valoraciones.

I. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES Y PROBADOS.

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
<p>1. Mediante Decreto N° 381 del 30 de diciembre de 2004, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT en virtud de la facultad conferida mediante Acuerdo N° 039 de 2004, creó una entidad descentralizada del orden municipal, con carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial denominada «EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES» que podría usar la sigla «SER REGIONALES», cuyo objeto sería «LA ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE SACRIFICIO Y FAENADO, DE LAS PLAZAS DE MERCADO, CENTROS DE ACOPIO MAYORISTA Y MINORISTA, PABELLÓN DE CARNE Y PESCADO, EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS, EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS EMPRESARIALES».</p>	<p>Documental: Decreto N° 381 del 30 de diciembre de 2004 (Fls. 14 a 16 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>2. El patrimonio de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- se constituyó en porcentaje del 100% por aportes del Municipio, así: - Plaza de Mercado (Terreno y Construcción) \$852'000.000. - Matadero y Pabellón de Carnes (Terreno y Construcción) \$508'000.000. - Capital en Banco \$50'000.000</p>	<p>Documental: Decreto N° 381 del 30 de diciembre de 2004 (Fls. 14 a 16 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>3. Mediante Acuerdo N° 020 de 2005, el CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT, bajo la consideración de necesidad de traslado del matadero del Municipio, autorizó «la creación de una entidad jurídica, la cual podrá ser de naturaleza pública o mixta, cuyo objeto será la construcción, organización y explotación económica de un frigorífico regional» y facultó al Alcalde Municipal, «para que a partir de la sanción del presente Acuerdo, en representación del Municipio de Girardot, promueva, concurra y realice todas las actuaciones de tipo legal necesarias para la</p>	<p>Documental: Acuerdo N° 020 de 2005 (Fls. 8 a 10 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>

Radicación 25307 33 33 001 2014 00291 00
Demandante: RAFAEL URIBE URIBE
Coadyuvante: MARIO BAHAMÓN MURILLO
Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT

Vinculados: PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- y Otros

<p>creación y constitución del nuevo ente jurídico referido en el anterior artículo».</p>	
<p>4. Con Acuerdo N° 004 de 2008, se modificó el artículo primero del Acuerdo N° 020 de 2005, quedando así: «Facúltese al Alcalde Municipal de Girardot para la creación de una entidad jurídica, la cual podrá ser de naturaleza pública o mixta cuyo objeto será la construcción, organización y explotación económica de una Planta de Beneficio Animal Regional».</p>	<p>Documental. Acuerdo N° 004 de 2008 (Fls. 1 a 4 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>5. Con Resolución N° 469 del 6 de octubre de 2011, se ordenó la apertura de la Convocatoria Pública N° 001 de 2011 cuyo objeto consistió en «LA SELECCIÓN DEL SOCIO (S) QUE CONFORMARA (N) CON EL MUNICIPIO DE GIRARDOT - CUNDINAMARCA LA SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA PARA LA CONSTRUCCION, ORGANIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE UNA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL REGIONAL».</p>	<p>Documental. Resolución N° 469 del 6 de octubre de 2011 (Fls. 108 y109 Archivo «TOMO I 054-2011 FRIGORIFICO I.pdf» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>
<p>6. Mediante Resolución N° 486 del 27 de octubre de 2011, se adjudicó el contrato resultante de la Convocatoria Pública N° 001-2011 al adjudicatario CONSORCIO PRB GIRARDOT 2011 representado legalmente por el señor OCTAVIO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ identificado con cédula de ciudadanía N° 79.109.3610</p>	<p>Documental. Resolución N° 486 del 27 de octubre de 2011 (Fls. 109 y 110 Archivo «TOMO II 054-2011 FRIGORIFICO I.pdf» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>
<p>7. A través de Resolución N° 587 del 23 de diciembre de 2011, el Alcalde de Girardot, revocó el acto administrativo contenido en la Resolución N° 486 de 2011, aduciendo error invencible en el Comité Evaluador, al considerar que el adjudicatario había acreditado indebidamente la experiencia exigida.</p>	<p>Documental. Resolución N° 587 del 23 de diciembre de 2011 (Fls. 115 a 122 Archivo «TOMO II 054-2011 FRIGORIFICO I.pdf» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>
<p>8. Con Resolución N° 588 de 2011 se declaró desierta la Convocatoria N° 001-2011.</p>	<p>Documental. Resolución N° 588 de diciembre 23 de 2011 (Fls. 123 a 125 Archivo «TOMO II 054-2011 FRIGORIFICO I.pdf» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>
<p>9. El 29 de diciembre de 2011 se profirió la Resolución N° 604 con la que se ordenó la apertura de la Convocatoria Pública N° 002 de 2011 para «LA SELECCIÓN DEL SOCIO (S) QUE CONFORMARA (N) CON EL MUNICIPIO DE GIRARDOT - CUNDINAMARCA LA SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA PARA LA CONSTRUCCION, ORGANIZACIÓN Y</p>	<p>Documental. Resolución N° 604 del 29 de diciembre de 2011 (Fls. 45 y 46 Archivo «TOMO UNICO FRIGORIFICO II.pdf» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>

<p>EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE UNA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL REGIONAL».</p>	
<p>10. Mediante Resolución N° 030 del 9 de febrero de 2012, el Alcalde de Girardot revocó la Resolución N° 604 del 29 de diciembre de 2011 por medio de la cual se dio apertura al proceso de convocatoria N° 002 de 2011, teniendo como fundamento afectación del principio de planeación.</p>	<p>Documental. Resolución N° 030 del 9 de febrero de 2012 (Fls. 102 y 103 Archivo «TOMO UNICO FRIGORIFICO II.pdf» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>
<p>11. Posteriormente, el Alcalde y Secretario de Infraestructura Municipal de Girardot, elaboraron documento denominado «JUSTIFICACIÓN SELECCIÓN DE UNO O VARIOS SOCIOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA PARA EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, ORGANIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE UNA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL» en el que se destaca la necesidad de reubicación de la planta de beneficio animal como quiera que desarmoniza con los parámetros del Plan de Ordenamiento Territorial y esquemas sanitarios del Decreto 1500 de 2007, frente al que además, señala, se encuentran vencidos los 3 años que confería para ello y se concluye que «la administración municipal debe adelantar un proceso de convocatoria pública con el objeto de escoger el proponente por medio de la figura de constitución de una persona jurídica de economía mixta bajo la forma de sociedad por acciones simplificada que asuma la administración, operación, mantenimiento, modernización y expansión de la planta de beneficio animal del municipio de Girardot», por cuanto la inversión asciende a DIEZ MIL MILLONES DE PESOS aproximadamente y el municipio carece de los recursos necesarios para ello.</p>	<p>Documental. Documento denominado «JUSTIFICACIÓN SELECCIÓN DE UNO O VARIOS SOCIOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA PARA EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, ORGANIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE UNA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL» (Fls. 27 a 59 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>12. En el citado documento se determinó como aporte de capital para la constitución de la sociedad, DIEZ MIL MILLONES DE PESOS, dividido en 10.000 acciones por valor cada una de \$1'000.000, fijando como aportes a realizar por el socio estratégico \$9.000'000.000 sin poder superar el 90% del capital social, con cupo de crédito equivalente al 30% y por el Municipio \$1.000'000.000, representado en: i) lote de terreno de 6.25 hectáreas, ubicado en la Vereda Barzalozza, ii) construcción en el</p>	<p>Documental. Documento denominado «JUSTIFICACIÓN SELECCIÓN DE UNO O VARIOS SOCIOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA PARA EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, ORGANIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE UNA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL» (Fls. 27 a 59</p>

<p>citado terreno de infraestructura vial y de servicios hasta el lindero del predio, iii) Construcción de PTAR en zona aledaña a la nueva planta y iv) Usufructo del monopolio zonal de la planta de beneficio.</p> <p>Así mismo se estableció como deber del socio estratégico la operación de la actual planta de beneficio animal y el cumplimiento del plan gradual establecido por el INVIMA y requerimientos de las demás autoridades a cuya observancia se encuentra condicionada so pena de cierre.</p>	<p>«026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>13. Con Resolución N° 286 del 31 de octubre de 2012, el Alcalde de Girardot ordenó la apertura del proceso de convocatoria pública N° 001 de 2012.</p>	<p>Documental. Resolución N° 286 del 31 de octubre de 2012 (Archivo «RESOLUCION APERTURA N° 286 DE 2012.pdf» de la carpeta «CP 001-2012 PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la Carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>
<p>14. Mediante Resolución N° 588 del 3 de diciembre de 2012, se ordenó la adjudicación del proceso de convocatoria pública N° 001 de 2012 al CONSORCIO OJEDA GROUP representado legalmente por MARIANO OJEDA TORREGROZA identificado con cédula de ciudadanía N° 17.099.427.</p>	<p>Documental. Resolución N° 588 del 3 de diciembre de 2012 (Archivo «RESOLUCION DE AJUDICACION N° 558-2012.pdf» de la carpeta «CP 001-2012 PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL» de la carpeta «NuevaCarpeta» de la Carpeta «030EscritoMunicipio»).</p>
<p>15. Entre el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT y el señor MARIANO OJEDA TORREGROZA, quien obró en nombre propio y como representante legal de OJEDA GROUP, se suscribió acto constitutivo de una sociedad por acciones simplificada denominada PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS PROCAGIR que en sus estatutos señaló tener como objeto principal «REALIZAR ACTIVIDADES ENCAMINADAS A LA CONTRUCCIÓN, ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y MODERNIZACIÓN, DE LA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT»; asumiendo como deber «tomar la planta actual y cumplir a cabalidad con el plan gradual aprobado por el INVIMA, mientras se construye la nueva planta de beneficio animal»; por término de duración de 30 años; con un capital autorizado de \$10.000'000.000 dividido en 10.000 acciones simplificadas de valor nominal de \$1'000.000 cada una, un capital suscrito de igual valor y especificaciones y un capital pagado de \$1.000'000.000 dividido en 1.000 acciones</p>	<p>Documental. Acto Constitutivo PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR- (Folios 63 a 78 «CuadernoPruebas4-4» de la carpeta «CuadernoPruebas4-4»).</p>

<p>ordinarias por valor nominal de \$1'000.000 cada una, que se incrementará hasta llegar a \$10.000'000.000 siendo pagado en dinero en efectivo y en especie frente a la provisión de maquinaria y demás elementos que permitan la operación de la Planta de Beneficio Animal, con participación accionaria de la Alcaldía Municipal de Girardot en porcentaje del 10%, Ojeda Group Limitada en porcentaje del 45% y Mariano Ojeda Torregroza en porcentaje del 45%; Finalmente estableció como necesario para reforma de los estatutos, el voto favorable del 95% de los accionistas.</p>	
<p>16. El 8 de octubre de 2012, la inmobiliaria WILQUIN LTDA realizó avalúo sobre el precitado inmueble de 6.25 hectáreas, identificado con matrícula inmobiliaria 307-69117, fijando para entonces un costo comercial de \$250'000.000.</p>	<p>Documental. Avalúo realizado (Fls. 104 a 116 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>17. En asamblea de accionistas de la SOCIEDAD DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR- realizada el 24 de junio de 2013, se suspendió la obligación de realizar los aportes contractuales de las partes por 6 meses.</p>	<p>Documental. Acta de asamblea de accionistas (Folios 94 a 100 «CuadernoPruebas4-4» de la carpeta «CuadernoPruebas4-4»).</p>
<p>18. En asamblea general de accionistas de la SOCIEDAD DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR- realizada el 4 de abril de 2013, se efectúa modificación de los estatutos de la sociedad y se propone por unanimidad establecer vínculo contractual con la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, por lo que se establece presentar oferta comercial para efectos de formalizar consorcio empresarial que asista al objeto y finalidad de Ser Regionales y de la empresa de economía mixta.</p>	<p>Documental. Acta de asamblea de accionistas (Folios 111 a 118 «CuadernoPruebas4-4» de la carpeta «CuadernoPruebas4-4»).</p>
<p>19. En asamblea general de accionistas de la SOCIEDAD DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR- realizada el 2 de diciembre de 2013, se efectuó nueva modificación de los estatutos, de los que asume especial relevancia la disminución del porcentaje de accionistas que deben apoyar con voto favorable para la reforma de éstos al 80%.</p>	<p>Documental. Acta de asamblea de accionistas (Folios 119 a 129 «CuadernoPruebas4-4» de la carpeta «CuadernoPruebas4-4»).</p>
<p>20. El 19 de mayo de 2014, la Junta Directiva de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, enervando cumplimiento del Decreto 2270 de 2012, faculta al Gerente</p>	<p>Documental. Acta 003 de Asamblea Extraordinaria (Fls. 64 a 67 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>

<p>para acometer la entrega de la administración y explotación de la actual planta de beneficio animal a la SOCIEDAD DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR-, supeditada a que ésta asuma los gastos de la misma (personal, servicios públicos, etc) y traslade al Instituto de Turismo, Cultura y Fomento el impuesto de degüello, continuando en cabeza del Gerente de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- la supervisión de la correcta prestación del servicio.</p>	
<p>21. La anterior decisión se formaliza con Acuerdo N° 002 del 19 de mayo de 2014.</p>	<p>Documental. Acuerdo 002 de 2014 (Fls. 68 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>22. El 16 de julio de 2014 se realizó entrega de la actual planta de beneficio animal de manos del Gerente de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- al Representante Legal de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR-, de la que se levantó acta que se argumentó en que la primera poseía la planta sólo bajo encargo al igual que la plaza de mercado, radicando su titularidad en el Municipio, quien en convocatoria 1 de 2012 definió su entrega a la nueva sociedad. Al acta se acompañó inventario de elementos de consumo suscrito por Técnico Administrativo e inventario de equipos con registro fotográfico y ubicación.</p>	<p>Documental. Acta de entrega (Fls. 69 a 95 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>23. El 11 de diciembre de 2014, el CONCEJO MUNICIPAL expidió Acuerdo N° 024 con el que modificó el numeral tercero del 020 de 2005, quedando este así: «Artículo Tercero: La autorización de que tratan los artículos anteriores, contemplan el aporte de recursos económicos, conocimientos técnicos y tratándose de recursos físicos implica el traslado de derecho de dominio en favor de la sociedad de economía mixta del bien raíz de 6.25 hectáreas identificado con matrícula inmobiliaria N° 307-69117 y cedula catastral N° 00-00-0009-0139-00».</p>	<p>Documental. Acuerdo N° 024 de 2014 (Fls. 97 a 100 «026AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>24. Según certificación expedida por el Tesorero de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, el 27 de marzo de 2015, a petición del Personero Municipal, los ingresos de dicha entidad por degüello o sacrificio de ganado ascendieron para 2012 a</p>	<p>Documental. Certificación expedida por el Tesorero de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- (Fls. 11 «027AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>

Radicación 25307 33 33 001 2014 00291 00
Demandante: RAFAEL URIBE URIBE
Coadyuvante: MARIO BAHAMÓN MURILLO
Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT

Vinculados: PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- y Otros

<p>\$914'840.142, para el 2013 a \$792'326.732 y de enero de julio de 2014 a \$517'464.300.</p>	
<p>25. El 27 de marzo de 2015 el Presidente Delegado del INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO, CULTURA Y FOMENTO, en trámite de visita especial de la PERSONERÍA MUNICIPAL, informó al delegado de dicha dependencia que: <i>«Desde el momento en que asumí la delegación de la Presidencia del Instituto considere que se trataba de una situación anómala y que contribuía con el desequilibrio económico y patrimonial del Instituto desde de vista financiero, por lo que se han realizado las respe(c)tivas reclamaciones y requerimientos a PROCAGIR para que explique las razones por las cuales no está cumpliendo con la acordado sobre la remisión de los recursos que le corresponde al Instituto por impuesto de degüello y servicio de pesaje, el incumplimiento de PROCAGIR hacia (el) instituto de turismo cultura y fomento, se basa en dos puntos graves: 1. No giran oportunamente los recursos que corresponden al Instituto por impuesto de degüello y pesaje, 2. Han remitido reportes de sacrificio que no coinciden con la real cantidad de cabezas de ganado sacrificadas en la Planta de Beneficio Animal, generando posiblemente un detrimento patrimonial a la entidad que presido, ante esta compleja situación procedía a solicitar a FEDEGAN que recauda una cuota de fomento por cabeza de ganado sacrificado y a la misma PROCAGIR nos certificaran el número de cabezas sacrificadas desde su operación para así poder realizar un cruce de estadísticas, de igual manera ante esta situación se envió a un funcionario a la Planta de Beneficio para trata de que se cuantificar y llevar un registro de cabezas sacrificadas por día, frente a lo cual el representante legal de PROCAGIR S.A.S Mariano Ojeda no autorizo la realización de este control, sumado me permito informar una preocupante situación a la Personería, que desde PROCAGIR S.A.S adeuda al Instituto de Cultura, Turismo y Fomento los pagos correspondientes al impuesto de degüello y servicio de pesaje de los meses de Enero y Febrero de 2015, situación que afecta financiera y administrativamente al Instituto, a lo que se debe agregar que los pagos correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2014, solo fueron cancelados hasta mediados de febrero del presente año por PROCAGIR S.A.S»</i></p>	<p>Documental. Acta de Visita Especial (Fls. 13 y 14 «027AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>

<p>26. El 13 de mayo de 2015, el Personero Municipal realizó visita especial al bien inmueble identificado con ficha catastral N° 253070000090139000 y matrícula inmobiliaria N° 307-69117 de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICO DE GIRARDOT - CUNDINAMARCA constando que <i>«en el mismo no se encuentra registro de la realización de alguna obra civil, contrario a ello se encuentra una amplia vegetación a lo largo de las 6.25 hectáreas»</i>.</p>	<p>Documental. Acta de Visita Especial (Fls. 43 a 45 «025AnexosPersoneria3» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria»).</p>
<p>27. Con oficio SSG.143.01.02.814-2015 del 9 de junio de 2015 la SECRETARIA DE SALUD DE GIRARDOT solicitó al Director de Alimentos y Bebidas del INVIMA, intervención urgente motivada en la inconformidad de los expendedores y comerciantes de carne de res, acerca del servicio prestado por la planta de beneficio de Girardot operada por la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR-.</p> <p>Como sustento, anexó material fotográfico y enunció respecto de las anomalías encontradas en visita realizada:</p> <p>«1. Vehículo transportador:</p> <p>a. <i>Inspección del día 27 de Mayo de 2015: los pisos, techos, laterales, recipientes, aislamiento isotérmico y compartimientos; no son los adecuados para el transporte de alimentos, los manipuladores no cuentan con uniforme de color claro y el cabello no está cubierto; por lo tanto se ES RECHAZADO, hasta no subsanar los aspectos calificados como inadecuados o negativos.</i></p> <p>2. <i>Visita a la planta de beneficio realizada el día 05 de Junio de 2015 (visita realizada en el acompañamiento de la Secretaria de Gobierno y bomberos):</i></p> <p>a. <i>En el área de vísceras blancas, se encontró en productos en contacto directo con el piso.</i></p> <p>b. <i>No cumple con el mantenimiento de las redes y aislamiento del cableado.</i></p> <p>c. <i>No existe sistema de refrigeración/cadena de frío desde el principio hasta la fase final del faenado.</i></p> <p>d. <i>No hay termómetros para control de la temperatura de las áreas que hacen parte del proceso de sacrificio y manipulación de la carne.</i></p> <p>e. <i>Falta mantenimiento de las rejillas del piso, se encuentran con oxido y en mal estado.</i></p> <p>f. <i>Falta de mantenimiento de pisos y paredes, pisos porosos.</i></p> <p>j. <i>Falta de limpieza y mantenimiento de techos.</i></p>	<p>Documental. Oficio SSG.143.01.02.814-2015 del 9 de junio de 2015 (archivo «029EscritoMunicipio»).</p>

<p>k. No existe área de atención de primeros auxilios.</p> <p>l. Se encontraron viseras blancas sin estivas debajo de las canastas.</p> <p>m. Se requiere habilitar área para recolección y disposición de residuos peligrosos (agua potable, rejillas, toma eléctrica, refrigeración, tapas para las canecas). Aquí se percibieron olores insoportables, a pesar de estar las canecas vacías y según los operarios de la planta ya se las había realizado el proceso de limpieza y desinfección, proceso que a simple vista no se evidencio.</p> <p>n. Deben solicitar caracterización de vertimiento a la empresa prestadora del servicio de acueducto y alcantarillado.</p> <p>o. disposición de residuos líquidos directamente a la fuente de abastecimiento del municipio (río magdalena).</p> <p>p. Los productos cárnicos exhibidos en el momento y que van a ser comercializados permanecieron más de dos horas para salir y SIN ALGUN TIPO DE REFRIGERACION».</p>	
<p>28. El 13 de julio de 2015, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT, solicitó a la Junta Directiva de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, convocar asamblea extraordinaria a fin de proferir decisión administrativa que garantizara la explotación integral de la actual planta de beneficio animal, como quiera que dar alcance a la convocatoria 01 de 2012, cercena la ejecución del objeto social para el cual fue creado Ser Regionales.</p>	<p>Documental. Oficio del 13 de julio de 2015 (Fls. 32 «CuadernoSeguimientoMC» de la carpeta «CuadernoSeguimientoMedidaCautelar»).</p>
<p>29. En asamblea extraordinaria de la Junta Directiva de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- del 17 de julio de 2015, se acordó retomar las actividades de explotación de la planta de beneficio animal. Tal decisión se formalizó mediante Acuerdo N° 006 del 17 de julio de 2015.</p>	<p>Documental. Acuerdo y Acta de Asamblea (Fls. 33 a 35 «CuadernoSeguimientoMC» de la carpeta «CuadernoSeguimientoMedidaCautelar»).</p>
<p>30. El 31 de agosto de 2015, previa apertura de incidente de desacato a la medida cautelar decretada por este Despacho, el Representante Legal Suplente de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR SAS- hizo entrega al Gerente de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- de la administración y explotación de la planta de beneficio animal,</p>	<p>Documental. Acta de entrega (Fls. 48 y 49 «CuadernoSeguimientoMC» de la carpeta «CuadernoSeguimientoMedidaCautelar»).</p>

con relación de inventario de los bienes muebles y registro gráfico.	
31. Con oficio de fecha 2 de diciembre de 2015, previo requerimiento del Juzgado, el representante legal de ALIADOS GERENCIALES SAS en calidad de outsourcing contable de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR SAS- informó que <i>«los excedentes del periodo están representados en el inventario de Propiedad, Planta y Equipo instalado en la Planta de Beneficio para el desarrollo de las actividades que derivaron los ingresos; dicho inventario fue entregado a los actuales administradores».</i>	Documental. Oficio de fecha 2 de diciembre de 2015 (Fls. 67 y 68 «CuadernoSeguimientoMC» de la carpeta «CuadernoSeguimientoMedidaCautelar»).
32. El 23 de diciembre de 2015, se realizó transferencia electrónica por valor de \$4'257.330 de OJEDA GROUP LIMITADA a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-.	Documental. Comprobante de transferencia electrónica (Fls. 127 «CuadernoSeguimientoMC» de la carpeta «CuadernoSeguimientoMedidaCautelar»).
33. En diciembre de 2015 se rindió por parte de la SUBDIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA, informe técnico de la planta de beneficio animal del MUNICIPIO DE GIRARDOT, en el que se concluyó que: <i>«No hay evidencia ni en actas ni registros fotográficos de mejoramiento a la planta física de la PBA del municipio de Girardot. Los cambios efectuados sobre la PTAR se evidencian en el informe suministrado por SER SERGIONALES ESP, junto con el registro fotográfico».</i>	Documental. Informe técnico (Fls. 1 a 9 «047EscritoContraloria»).
34. El 5 de mayo de 2016, ante solicitud realizada por este Despacho, Contador Público de la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN presentó informe técnico en el que concluyó: <i>«Por lo anteriormente expuesto, al no contar con los elementos de juicio técnicos necesarios y suficientes, el suscrito funcionario se abstiene de presentar un concepto técnico conclusivo respecto de la razonabilidad y/o confiabilidad del valor de la utilidad neta, reportada por PROCAGIR con ocasión de la administración y explotación económica de la planta de beneficio animal del municipio de Girardot, desde el 16 de julio de 2014 hasta el 31 de agosto de 2015».</i>	Documental. Informe técnico rendido por la unidad anticorrupción y de policía judicial de la Procuraduría General de la Nación (Fls. 131 a 141 «CuadernoPruebas4-2» de la carpeta «CuadernoPruebas4-2»).

Radicación 25307 33 33 001 2014 00291 00
Demandante: RAFAEL URIBE URIBE
Coadyuvante: MARIO BAHAMÓN MURILLO
Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT

Vinculados: PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- y Otros

<p>35. El 8 de noviembre de 2016, en cumplimiento a requerimiento efectuado por este Despacho la Jefe de la OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT informó que las obras de Infraestructura que el Municipio concertó como aporte a la sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR SAS- se limitaron a la construcción de vía en recebo pues la construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales fue eliminada en el pliego de condiciones definitivo, a lo que agregó que en el expediente no existe certificación de disponibilidad presupuestal para la ejecución de la señalada vía.</p>	<p>Documental. Oficio radicado el 8 de noviembre de 2016 (archivo «061EscritoMunicipio»).</p>
<p>36. El 31 de enero de 2018, la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES ESPECIALES DE LA UNIDAD DE ANTICORRUPCIÓN Y POLICÍA JUDICIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, rindió informe de apoyo y asesoría técnica en el que precisó imposibilidad para emitir pronunciamiento respecto del valor comercial del predio que había sido incluido como parte del aporte societario del MUNICIPIO DE GIRARDOT a la SOCIEDAD PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR SAS- y puntualizó como valor del usufructo del monopolio del mercado \$0, señalando distintas falencias que se encontraron en los pliegos definitivos de la convocatoria pública 001 de 2012 que hacen imposible su cuantificación, así:</p> <p>«1. No se establecieron proyecciones para las variables del modelo de negocio como son tarifas, población, número de animales a ser sacrificados para los 30 años de ejecución. 2. No se elaboró un modelo de variación del proyecto que contenga un flujo de ingresos y egresos para estimar el valor que se aportaba al proyecto durante los 30 años de ejecución. 3. No se observa la construcción de un modelo de asignación de precios de activos. 4. No hay una estimación del Costo Promedio del Costo de Capital. 5. No se establece una tasa arbitraria de descuentos para los flujos de caja generados durante los 30 años de ejecución del proyecto»</p>	<p>Documental. Informe de apoyo y asesoría técnica de la la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Unidad de Anticorrupción y Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación (Folios 37 a 44 «084EscritoProcuraduria»).</p>
<p>37. El 17 de octubre de 2018, la DIRECTORA OPERATIVA DE CONTROL MUNICIPAL</p>	<p>Documental. Informe de resultado de auditoría gubernamental con</p>

<p>DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA, allegó informe de resultado de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial, atención a peticiones, quejas y seguimiento a oficios practicada a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- en el que se encuentra el dictamen solicitado. Con relevancia en el citado informe se señaló haciendo referencia a lo que se había requerido:</p> <p>Frente al Monopolio de Mercado se acogió a lo manifestado por la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES ESPECIALES DE LA UNIDAD ANTICORRUPCIÓN Y POLICÍA JUDICIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.</p> <p>Frente al lote de terreno, indicó que conforme anotación N° 4 del certificado de instrumentos públicos fue recibido como dación en pago por \$41'941.380, premisa frente a la cual en virtud de comunicación del JEFE DE LA OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN afirma que no se ha generado modificación en el aprovechamiento en la infraestructura de servicios, ni plusvalía, ni valorización.</p> <p>Respecto a la inversión realizada por la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR- en mejoramiento de la actual planta de beneficio animal, con base en certificación del Jefe de la Oficina Asesora de Planeación señaló que no se encontró ningún acto administrativo para el mejoramiento de la infraestructura de la actual planta de beneficio animal.</p> <p>En cuanto a la rentabilidad por operación de la planta de beneficio animal e ingreso de tales recursos al capital social de PROCAGIR SAS, conforme avalúo renta de dicha planta realizado por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca lo dejado de percibir en términos de arrendamiento serían \$122'870.484.</p>	<p>enfoque integral modalidad especial, atención a peticiones, quejas y seguimiento a oficios practicada a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- (archivo «INFORME DEFINITIVO PROCAGIR. SER REGIONALES» de la carpeta «CD» de la carpeta «094EscritoContraloria»).</p>
--	---

La génesis del asunto gravita en torno al procedimiento seguido por el MUNICIPIO DE GIRARDOT con ocasión de la escogencia del socio privado

que conformaría junto con la citada entidad territorial, la entidad jurídica cuyo objeto sería la construcción, organización y explotación económica de una planta de beneficio animal en esta localidad.

Revisado el plenario y analizada la totalidad de las pruebas, emerge para el Despacho el convencimiento de que en el trámite surtido para la escogencia del citado socio y en lo que precedió a su elección se presentaron situaciones que dejan en evidencia la transgresión de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público.

Lo anterior, como quiera que, como lo ha señalado el Consejo de Estado, para que pueda predicarse violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa debe evidenciarse además de la transgresión de la premisa legal, *«que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero»*, hecho que se observa manifestado en el sub-lite, pues se fueron flexibilizando los requisitos a cumplir por el socio privado en cada una de las convocatorias realizadas y se concretaron de forma evidente en la última de ellas, hecho que, a todas luces, representó desmedro de los intereses generales, pues devino en que el accionista escogido no tuviera la capacidad financiera, administrativa, ni estructural para lograr el cometido de la empresa y se reflejó en que la SOCIEDAD PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- nunca iniciara siquiera las obras para las cuales fue creada.

La anterior afirmación adquiere fundamento al hacer comparación entre las convocatorias 001 de 2011, 002 de 2011 y 001 de 2012, pues mutaron varias condiciones para el interesado, sin que exista en el expediente documentos o estudios que expliquen en materia técnica, económica o legal tales cambios, tal y como lo afirmó la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA al momento de rendir el dictamen pericial solicitado de oficio por el Despacho. Los mencionados procesos de cambio se observaron en curso del proceso así:

- Mientras las convocatorias iniciadas en la anualidad 2011 fijaban la participación porcentual del capital en 20% para el Municipio y 80% para el socio particular, la que se inició en el 2012, redujo dicho porcentaje perjudicando a la entidad pública y beneficiando al particular, pues para la primera se fijó en 10% mientras que a la segunda se le asignó 90%.

- Ese porcentaje de igual manera se reflejó en aporte accionario, no resultando equivalente el que debía realizar el Municipio con respecto al del particular, pues mientras **la Entidad territorial debía entregar: i)** lote de terreno, **ii)** infraestructura vial y de servicios, **iii)** operación de la planta de beneficio animal actual, **iv)** construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y **v)** usufructo del monopolio de mercado, **al socio particular se le solicitó** cupo de crédito que disminuyó del 80% del porcentaje de participación del proponente en la sociedad exigido en la primera convocatoria al 50% en la segunda convocatoria y al 30% en la última, y que se permitió acreditar con cupo de crédito por \$5.000'000.000 certificado por entidades financieras, \$150'000.000 certificado por proveedor de materiales y \$2.350'000.000 certificado por proveedor de maquinaria y equipos, siendo que, mientras el aporte a realizar por el Municipio se fijó en lote, planta y usufructo que podían entrarse a disfrutar de inmediato, además de las obras a realizar con recursos públicos, el del socio se limitaba a meras expectativas y a capacidades de endeudamiento que no ofrecían la certeza de que efectivamente pudiera contarse con el músculo financiero para sacar adelante el proyecto, hecho que fue el que supuestamente motivó que se optara por crear una sociedad de economía mixta y no una pública, ni aun existiendo una empresa de tal naturaleza y cuyo objeto hacía que fuera la primera opción a considerar, a saber la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-.

A lo anterior debe agregarse, el hecho de que se fijara el aporte del Municipio en \$1.000'000.000, suma que no deviene fundamentada, pues no se cuantificó el valor de cada uno de los ítems aportados a la sociedad, por lo que resulta inexplicable que se fijara como valor de ello la suma mencionada.

- En lo que respecta a la acreditación de capacidad financiera, mientras en las dos primeras convocatorias se indicaron índices a cumplir por el proponente, conforme la información del Registro Único de Proponentes, en la última no se tuvieron en cuenta los relacionados con capital de trabajo, relación patrimonial y patrimonio.
- De igual manera, fueron cambiados los requisitos relacionados con experiencia general, aspecto del que debe resaltarse, que sólo se incluyeron requisitos relacionados con construcción, interventoría y mantenimiento de edificaciones, dejando de lado requerimientos de orden legal, técnico y económico, para los que también debía contarse con personal idóneo para la ejecución del objeto de la sociedad y que comportaban especial importancia.
- Se modificaron y eliminaron condiciones en la experiencia específica, a saber, número de contratos, objeto y valor.

Al respecto, señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en oportunidad de pronunciarse sobre la medida cautelar proferida en este asunto:

«De todo lo anterior, concluye la Sala que no se atendió al Principio de Planeación por parte del Municipio de Girardot con motivo de la expedición de la Convocatoria 01 de 2012, que tuvo por objeto “la selección del socio (s) que conformara (n) con el Municipio de Girardot – Cundinamarca la Sociedad de Economía Mixta para la construcción, organización y explotación económica de una planta de beneficio animal regional”, porque no previó ni los diseños ni los costos de la construcción de la vía de acceso a la futura Planta de Beneficio Animal, elemento que comprendía uno de los aportes de la entidad

territorial a la nueva Sociedad de Economía Mixta PROCAGIR S.A.S.; en efecto, la circunstancia de que el Municipio de Girardot se haya comprometido con un aporte en especie cuyo monto no podía precisarse no solo viola el aludido principio sino que pone en riesgo el patrimonio de la entidad territorial debido a la indeterminación del aporte.

(...)» (Fl. 92 «065ActuacionTribunal»)

Las anteriores consideraciones dejan en evidencia la vulneración de los principios de planeación, transparencia e igualdad en el trámite contractual adelantado, premisa que contradice el argumento en virtud del cual el burgomaestre del Municipio revocó la convocatoria 002 de 2011 y que lo llevó a iniciar la 001 de 2012, teniendo como base los mismos documentos y fundamentos de la anterior.

Todo esto generó que el socio escogido no tuviera la capacidad para garantizar la ejecución del objeto social de la sociedad, hecho que se refleja, contrastado que, transcurridos más de dos años de su constitución a la fecha en que este Despacho profirió la medida cautelar, no hubiera realizado obra alguna tendiente a cumplir con su objeto principal, que era la construcción, organización y explotación de una planta de beneficio animal, valga decir, una nueva planta de beneficio, sin que ello necesariamente debiera estar supeditado a la explotación de la actual, pues si la inversión se fuera a realizar con el fruto de la explotación de ésta, decaía la réplica de que se necesitara entidad diferente que la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- para hacerlo.

Sumado a lo anterior, en ejecución de la explotación, se pretendió entablar vínculo contractual de arrendamiento con la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, supuesto que además evidencia la falta de personal de la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- para la explotación de la planta y que emerge reprochable y censurable que fuera permitido por el Alcalde de Girardot, pues habiéndole quitado la administración a dicha entidad, como socio de la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-

PROCAGIR-, pretendió que se arrendara nuevamente a ella, con lo que únicamente se vería beneficio para la sociedad integrante de la sociedad de economía mixta creada.

Al respecto, es claro que no se celebró contratación alguna al respecto, por el contrario, la planta de beneficio animal fue entregada a la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- de conformidad con lo autorizado por la asamblea extraordinaria de socios, que concluyó que dicho acto jurídico se encontraba ajustado a derecho.

Frente a lo anterior, el superior jerárquico de este Juzgado en la oportunidad procesal mencionada indicó:

«De la lectura de la norma transcrita no se puede establecer que la Junta Directiva de SER REGIONALES tenga la facultad legal de aprobar la entrega de la administración y explotación de la Planta de Beneficio Animal, ya sea a título gratuito u oneroso, a PROCAGIR S.A.S; es a SER REGIONALES a quien le corresponde, de conformidad con el objeto para el cual fue creado, la administración y explotación de la actividad.»

(...)

No obstante la norma transcrita, la Sala no advierte dentro del expediente que exista un acto en tal sentido que permita la administración y disposición del citado bien inmueble municipal – Planta de Beneficio Animal – por cuenta de la Empresa Procagir S.A.» (Fl. 89 y 90 «065ActuacionTribunal»)

También, y de manera concluyente, señaló que se desconoció la prudencia con la que deben ser administrados los bienes del Estado y el principio de legalidad, al haber sido entregada la planta de beneficio animal sin que mediara ningún acto jurídico que regulara los términos de la relación que a partir de allí se generaba entre los dos extremos de la situación, lo que en criterio del superior, puso en riesgo el patrimonio público del MUNICIPIO DE GIRARDOT.

Además, no hay documental en la que se acredite que se hiciera siquiera el aporte económico de \$500'000.000 por parte del socio privado a la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR-, situación

frente a la que no es de recibo que se incluyera dentro del capital pagado reportado a la CÁMARA DE COMERCIO, pues para efectos de acreditación de transacciones económicas, solamente devienen incontrovertibles los soportes contables de las mismas.

A lo anterior debe sumarse la evidente improvisación que se presentó en curso del trámite contractual, que llevó a: **i)** modificación del acuerdo de autorización para la creación de la entidad jurídica para puntualizar las especificaciones del lote que debía ser entregado por el Municipio, **ii)** supresión de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales como aporte societario, **iii)** entrega de la planta de beneficio animal a título gratuito, **iv)** modificación de las condiciones de la sociedad de economía mixta a través de cambios en los estatutos, y finalmente, **v)** a que sólo después de haber formalizado la creación de la citada sociedad y de haber entregado un bien público (planta de beneficio animal) se advirtiera que tal hecho cercenaba la ejecución del objeto social de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- y que significó para ésta, según el informe rendido por la DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTROL MUNICIPAL DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA, dejar de percibir \$112'870.484 durante el tiempo que la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- asumió la explotación de la planta de beneficio animal existente, y frente a la que no es de recibo la réplica de dicha Sociedad, según la cual en la anualidad 2014 sólo tuvo una utilidad neta de \$808.739²⁶ y en el 2015 de \$4'257.330²⁷, pues desarrollando exactamente la misma actividad, la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- recibió para el 2012, \$914'840.142, para el 2013, \$792'326.732 y de enero de julio de 2014 \$517'464.300, sumas que guardan concordancia con lo que fue certificado en la pericia aportada en el sub-lite.

²⁶ (Fls. 75 «CuadernoSeguimientoMC» de la carpeta «CuadernoSeguimientoMedidaCautelar»).

²⁷ (Fls. 56 «CuadernoSeguimientoMC» de la carpeta «CuadernoSeguimientoMedidaCautelar»).

Hecho éste que robustece la reprochabilidad de la entrega de la citada planta de beneficio animal, pues siendo un bien público, que se encontraba administrado por una entidad de la misma naturaleza jurídica, imponía autorización por el CONCEJO MUNICIPAL para su entrega, y no comportó beneficio sino única y exclusivamente para la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS -PROCAGIR-, entidad que, advertido el porcentaje de participación privado, refleja mayor beneficio para dicho socio que para la entidad territorial.

Además, como quiera que tanto la PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT, la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- y el INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO, CULTURA Y FOMENTO DE GIRARDOT²⁸, demostraron dentro del presente proceso a través de las visitas realizadas a estas entidades por parte del Ministerio Público, los informes presentados en el trámite del cumplimiento de la medida cautelar, y con las pruebas decretadas, que la actuación desplegada por la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- se dio en detrimento de su buen funcionamiento, en el entendido que no fueron girados los montos ordenados por concepto de degüello, como de pesaje y otros, y que tampoco se demostró mejoramiento alguno en el servicio prestado, pues tal y como se acreditó por el mismo ente territorial accionado, la SECRETARÍA DE SALUD en el año 2015, tuvo que requerir al INVIMA con solicitud de intervención urgente, por los riesgos de contaminación que se venían presentado en la planta, con el fin de controlar y mitigar los factores que ponían en riesgo la salud pública²⁹, es claro que deben protegerse los derechos colectivos invocados como vulnerados³⁰.

²⁸ Folios 10 a 13 «027AnexosPersoneria» de la carpeta «025EscritoAnexosPersoneria».

²⁹ «0029EscritoMunicipio».

³⁰ «De otro lado, en el documento de “justificación” se establece como deber del socio estratégico, una vez legalizada la Sociedad de Economía Mixta, operar la actual Planta de Beneficio Animal cumpliendo con el plan gradual establecido por el INVIMA y con los requerimientos de las demás autoridades, a cuya observancia se encuentra condicionada su operación so pena de cierre (F.l.s. 228 a 260 cuaderno ppal) como puede observarse en el Acta de Asamblea Extraordinaria 003 de 19 de mayo de 2014 de SER REGIONALES; sin embargo, la Sala encuentra que PROCAGIR S.A.S. no ha cumplido con los estándares de la normatividad señalada, pues la propia Secretaría de Salud de Girardot le envió el 9 de junio de 2015 una comunicación al INVIMA para que iniciara una intervención urgente, lo que permite advertir que otro de los objetivos por los que se buscó el socio estratégico tampoco se cumple.” (Fl. 90 «065ActuacionTribunal»)

Por último, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en el dictamen pericial rendido en el presente asunto señaló:

«De conformidad con la autorización otorgada por el Concejo Municipal de Girardot al Alcalde, para gestionar todas las acciones tendientes a la creación de una entidad jurídica, la cual podría ser de naturaleza pública o mixta, y cuyo objeto sería la construcción, organización y explotación económica de un frigorífico regional, modificado por una PBA de carácter regional (Acuerdo 020 de 2005 y 004 de 2008), este Organismo de Control considera que efectivamente las facultades estuvieron enmarcadas siempre en el sentido de la búsqueda del Socio Estratégico que permitiera la constitución de una Sociedad de Economía Mixta, cuyo objeto era la CONSTRUCCIÓN, ORGANIZACIÓN Y EXPLITACIÓN DE UNA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL REGIONAL en el Municipio de Girardot, a fin de dar cumplimiento a normatividad que sobre la materia estaba expidiendo el Ministerio de Protección social y el INVIMA como ente de Inspección, Vigilancia y Control para esta clase de empresas (Decreto 2278 de 1982, Decreto 415 de 2007, Decreto 1500 de 2007); situación que al parecer fue desdibujada en las tres (03) Convocatorias que adelantó la Administración Municipal, que culminó con la entrega de la operación de la actual planta de beneficio animal en manos de un Particular, con las consecuencias que dicha actuación ha tenido para el Municipio y en especial para la Empresa Pública que dentro de sus funciones tenía la Administración y Operación de la PBS – SER REGIONALES.

Causa extrañeza a este Contraloría, luego de haber realizado el análisis a las tres (03) convocatorias aperturadas por la Administración Municipal, como la decisión de adjudicar la Convocatoria No. 001 de 2012, se basó en los mismos documentos que fueron soporte de las convocatorias Nos. 001 y 002 de 2011 y que a la postre no fueron adjudicadas, la primera por la declaratoria de DESIERTA, y la segunda por haberse revocado el Auto de Apertura del Proceso contractual, contenido en la Resolución No. 604 de 2011, por una presunta violación al Principio de Planeación en lo relacionado con los Estudios y Análisis Previos elaborados por el Municipio. Cobra importancia en este punto, la circunstancia de que los Estudios de Conveniencia y Oportunidad en las tres convocatorias, pese a tener el mismo objeto contractual, cuál era la selección de socio que conformaría con el Municipio, la constitución de una Sociedad de Economía Mixta, para la Construcción, Elaboración y Explotación de la una PBS Regional, difieren en algunas de las exigencias para el proponente elegido, tal como se describe a continuación:

- *Aporte de Capital*
(...)
- *Participación Económica*
(...)
- *Requisitos Jurídicos*
(...)

- *Capacidad Financiera*
(...)
- *Experiencia General*
(...)
- *Experiencia Específica*
(...)
- *Requisitos Técnicos*
(...)
- *Póliza de seriedad de la propuesta*
(...)
- *Estudio de viabilidad financiera del proyecto*
(...)» (Fl. 85 y 86 «INFORME DEFINITIVO PROCAGIR. SER REGIONALES» de la carpeta «CD» de la carpeta «094EscritoContraloria»)

En ese orden, con lo que se ha señalado deviene más que acreditado para este Despacho: **1)** la transgresión de preceptos legales, advertida la falta de observación de los principios básicos de contratación pública, a saber, planeación, transparencia, igualdad, etc.; además de las diversas irregularidades en el trámite pre contractual, contractual y post contractual; **2)** la intención de beneficiar a un tercero, reflejada en los cambios que flexibilizaron los requisitos de la convocatoria pública No. 01-2012 para el socio privado de la Sociedad, la entrega a título gratuito de la planta de beneficio animal y el cambio constante de aspectos medulares a través de reforma de los estatutos de la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR SAS- y finalmente, **3)** la defraudación del patrimonio público que se generó con el actuar de la administración, que dejó como resultado la pérdida por parte de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, de \$112'870.484.

Procede entonces el amparo a los derechos colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público y, en punto de impartir las órdenes correspondientes, contrastada la posición adoptada por el Consejo de Estado³¹, se ordenará la inaplicación total del acto constitutivo de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR-, hecho en virtud del cual las partes deberán propender por volver las cosas al estado anterior en que se encontraban antes de su suscripción, por lo que, en caso de que aún persista en cabeza de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- o la Sociedad OJEDA GROUP SAS algún bien de propiedad del MUNICIPIO DE GIRARDOT, deberá proceder a su devolución, y a su vez, la entidad territorial deberá realizar las acciones necesarias para deshacer cualquier traspaso o entrega que haya efectuado de bien público a la mencionada sociedad.

En esta secuencia, advertido que en perjuicio de la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- y en beneficio de la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS -PROCAGIR- se dejó de percibir por la primera, la suma de \$112'870.484, impone ordenar su entrega, hecho frente al cual, contrastado que el MUNICIPIO DE GIRARDOT ostentaba el 10% de la sociedad, la Sociedad OJEDA GROUP SAS deberá

³¹ El juez de la acción popular no puede declarar la nulidad de los actos administrativos causantes de la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, aún si se trata de hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 1437. (...) A juicio de la Sala Plena del Consejo de Estado, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación. Por tanto, en estos casos el juez debe emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. (...) Si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato). A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437; (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente. En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca. Ambas decisiones lejos de ser contradictorias, son complementarias, porque cada juez actúa bajo una órbita, óptica, reglas y principios diferentes: el uno en sede de legalidad abstracta o subjetiva, mientras que el segundo en sede de protección de intereses y derechos colectivos. CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

entregar a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- la suma de \$97'326.105,6³² que representa el 90% de la mencionada suma, menos el valor que fue girado por dicho Consorcio a la citada entidad pública, y el MUNICIPIO DE GIRARDOT deberá transferir la suma de \$11.287.048, en lo que tiene que ver con su porcentaje de participación.

Dicha suma deberá ser indexada a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, para la liquidación debe tenerse en cuenta la siguiente fórmula:

$$R = \frac{\text{Rh índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por SER REGIONALES, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de devolución de la planta de beneficio animal de la Sociedad PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT-PROCAGIR SAS- a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-.

Finalmente, como quiera que en el presente asunto se presentaron serias irregularidades que podrían significar responsabilidades fiscales y/o disciplinarias para los servidores públicos que interfirieron en el trámite adelantado, se ordenará compulsar copia de la presente sentencia a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA para que adelanten las investigaciones que sean de su cargo.

³² 112'870.484 * 90%= 101'583.435,6
101'583.435,6 - 4'257.330= 97'326.105,6

En consecuencia de lo señalado, se ampararan los derechos colectivos de moralidad administrativa y patrimonio público y, en punto de impartir las órdenes correspondientes, se ordenará la inaplicación total del acto constitutivo de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR- y la devolución de la suma dejada de percibir por la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES-, debidamente indexada a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

III. CONDENA EN COSTAS.

La condena en costas se encuentra consagrada en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, sujeta a los gastos en que haya incurrido la parte vencedora y a cargo de la parte vencida.

Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

«... la Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 25 de julio de 2013 en la que se consideró lo siguiente: Es preciso recordar que las costas constituyen la erogación económica que debe efectuar la parte vencida en un proceso judicial, y están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, esto es, los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y en general todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho... en sentencia de 11 de septiembre de 2003 y más recientemente en providencia del 25 de marzo de 2010 se pronunció en relación con la cuestión acá debatida. En esas decisiones se reiteró la aplicación de las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Civil relativas a la condena en costas dentro de los procesos tramitados en ejercicio de la acción popular recalcando que su reconocimiento requiere debida comprobación. Sobre el tema de las costas, se tiene que estas constituyen condena a la parte vencida en el proceso, las cuales se reconocen de manera objetiva de acuerdo con la reforma al Código de Procedimiento Civil (Ley 794 de 2003), en cuanto quien es vencido en juicio debe restablecer el equilibrio económico de quien se vio en la necesidad de acceder a la administración de justicia, siendo en principio gratuita, implica de todas maneras inversión en apoderados,

agencias en derecho, costos de pruebas, publicaciones, gastos del proceso, etc..."³³

En ese orden, como quiera que en el expediente no se encuentran acreditados gastos por parte del actor popular o el coadyuvante, que los escritos fueron presentados en papel común y que las pruebas decretadas no se practicaron a expensas de éstos no hay lugar a efectuar condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GIRARDOT**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E

PRIMERO: CONCEDER EL AMPARO a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público de los habitantes del Municipio de Girardot, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR la inaplicación total del acto constitutivo de la PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR-, hecho en virtud del cual las partes deberán propender por volver las cosas al estado anterior en que se encontraban antes de su suscripción, por lo que, en caso de que aún persista en cabeza de la Sociedad OJEDA GROUP SAS algún bien de propiedad del MUNICIPIO DE GIRARDOT, deberá proceder a su devolución y, a su vez la Entidad territorial deberá realizar las acciones necesarias para deshacer cualquier traspaso o entrega que haya efectuado de bien público a PROCESADORA DE CÁRNICOS DE GIRARDOT SAS-PROCAGIR-. Las actuaciones que sean requeridas para cumplir lo ordenado deberán realizarse

³³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 17001-23-31-000-2012-00321-02(AP)

en término que no supere un (1) mes contado a partir de la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR a la Sociedad OJEDA GROUP SAS que en el término máximo de un (1) mes contado a partir de la fecha de ejecutoria de esta sentencia, realice la entrega a la EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES-SER REGIONALES- de la suma de \$97'326.105,6. El MUNICIPIO DE GIRARDOT deberá transferir la suma de \$11.287.048, en virtud de las consideraciones realizadas en la parte motiva de esta providencia.

Las anteriores sumas deberán ser indexadas utilizando la fórmula enunciada en la parte considerativa de esta providencia.

CUARTO: ABSTENERSE de imponer condena en costas, conforme a lo expuesto en precedencia.

QUINTO: Por Secretaría, **COMPULSAR** copia de la presente providencia a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, para que en virtud de las irregularidades e inconsistencias acreditadas en el presente asunto, se sirvan investigar la eventual responsabilidad fiscal y/o disciplinaria de los servidores públicos que en intervinieron.

SEXTO: CONFORMAR para la verificación del cumplimiento de la sentencia, Comité integrado por las partes, comprendiendo dentro de estas, el DEFENSOR (A) DEL PUEBLO y el/la PERSONERO (A) MUNICIPAL DE GIRARDOT, quien le presidirá y deberá rendir informe a este Despacho cada quince (15) días, detallando sobre el avance en la ejecución de las medidas ordenadas.

SÉPTIMO: Para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** al DEFENSOR DEL PUEBLO copia de la presente decisión.

OCTAVO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría iníciase cuaderno de verificación de cumplimiento del fallo, con copia de la sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO
Juez

Firmado Por:

Ana Fabiola Cardenas Hurtado

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Contencioso 001 Administrativa

Girardot - Cundinamarca

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: **ec93ecd47fa2c0f1e1f144e916ba013549e6fb6dcbfe559297c12c2cf00ccaf5**

Documento generado en 03/03/2022 09:37:32 AM

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

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