



PROCURADURIAS 68 JUDICIAL I Y 121 JUDICIALES II ADMINISTRATIVAS DE TUNJA

Honorable
JUEZ(A) ADMINISTRATIVO(A) DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA - Reparto-
E. S. D.

Medio de Control: Protección de Derechos e Intereses Colectivos
Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuradurías 68 Judicial I y 121 Judicial II Administrativas de Tunja
Demandado: Municipio de Tunja

Respetado(a) Señor(a) Juez(a):

MARITZA ORTEGA PINTO, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No. 40.043.482 expedida en Tunja y portadora de la tarjeta profesional No. 114.629, en calidad de Procuradora Judicial 68 Judicial I Administrativa de Tunja y MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No. 63.516.052 expedida en Bucaramanga, portadora de la tarjeta profesional No. 99.833, en calidad de Procuradora 121 Judicial II Administrativa de Tunja, en ejercicio de las competencias otorgadas por el artículo 12-4 de la Ley 472 de 1998¹ y de acuerdo con las facultades otorgadas mediante Agencia Especial No. 88 de 10 de mayo de 2018 suscrita por el señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, formulamos MEDIO DE CONTROL DE PROTECCION DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, consagrado en el artículo 88 de la Carta Política, Ley 472 de 1998 y artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, en contra del MUNICIPIO DE TUNJA, representado por el señor Alcalde Municipal PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, o quien haga sus veces, con el propósito de lograr la protección del derecho colectivo a la DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, consagrado en el literal e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, de acuerdo con lo que se expone en los siguientes capítulos.

I. PRETENSIONES

PRIMERA: AMPARAR el derecho colectivo a la DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, previsto en el literal e) de la Ley 472 de 1998 y en consecuencia, DECLARAR que el mismo se encuentra vulnerado en forma sistemática y reiterada por el MUNICIPIO DE TUNJA, por la no adopción de medidas articuladas y eficaces para mitigar las condenas judiciales que históricamente ha soportado y pagado como se explicará en el acápite de hechos y concepto de violación, proferidas por la Jurisdicción Ordinaria Laboral en sede de procesos ordinarios laborales y Contencioso Administrativa, en sede de medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, todas originadas por la declaración de contratos realidad debido a la vinculación de personal a través de Ordenes de Prestación de Servicios en los periodos en que el servicio público de Plazas de Mercado del Norte y Sur de la ciudad se ha prestado en forma directa por el Municipio, o en forma indirecta, en virtud de la solidaridad respecto del personal vinculado por las personas naturales y/o jurídicas a las que la entidad territorial ha otorgado en concesión, administración o contrato similares dicha actividad y su infraestructura.

¹“Artículo 12.- Titulares de las Acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. (...).”

SEGUNDA: ORDENAR al MUNICIPIO DE TUNJA, en el evento de no lograrse un pacto para proteger los derechos colectivos invocados, que sin perjuicios de otros correctivos que a bien tenga diseñar el (la) señor(a) Juez(a) de instancia, se disponga la adopción de las siguientes medidas:

1. Proteger el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, adoptando un plan de acción más una política de defensa que contenga medidas articuladas y eficaces para mitigar las condenas judiciales que históricamente ha soportado en sede de procesos ordinarios laborales y de nulidad y restablecimiento del derecho, todas originadas por la declaración de contratos realidad debido a la vinculación de personal a través de Ordenes de Prestación de Servicios en los periodos en que la administración y prestación del servicio público de la Plazas de Mercado del Norte y Sur de la ciudad se ha tomado en forma directa por el Municipio, o en forma indirecta, en virtud de la solidaridad respecto del personal vinculado por las personas naturales y/o jurídicas a las que la entidad territorial ha otorgado en concesión, administración o contrato similares las Plazas de Mercado.
2. Actualizar en un plazo no mayor a un (1) mes o el que el Juzgado estime pertinente, el Manual de Supervisión expedido en 2013, así como los instrumentos necesarios para la correcta ejecución de las funciones previstas en el Manual, que contenga en detalle las funciones de control, vigilancia y monitoreo asignadas mediante acto administrativo al personal perteneciente a la entidad territorial, tanto para los contratos de prestación de servicios en los periodos en los que el Municipio ha prestado en forma directa el servicio público de Plazas de Mercado, o aquellos en que ha tercerizado el servicio a través de contratos de administración, concesión o similares con personas naturales o jurídicas, como ocurre actualmente, evitando realizar actuaciones que configuren el elemento subordinación como determinante para que se declaren la existencia de relaciones laborales; actos que deben ser objeto de socialización y capacitación periódica del personal que desarrolle estas funciones que para la actividad descrita debe ser permanente, en campo y contrastada con las plataformas de acceso al sistema de seguridad social (salud, riegos profesionales, pensiones, cesantías), sin limitarse a una verificación meramente manual de las planillas aportadas o al anexo de control de personal FMIT09.
3. En uso de los derechos previstos en los numerales 1 y 4 y de la Ley 80 de 1993, así como de los poderes exorbitantes de la administración consagrados en el artículo 16 del mismo estatuto, efectuar en un plazo no mayor a dos (2) meses, la revisión y modificación del Contrato de Concesión No. 908 de 30 de agosto de 2018, con el objeto de ajustar las obligaciones de las partes, del supervisor designado y el riesgo de *"pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales"* en cuanto al **porcentaje asignado** que apenas alcanza el 5% equivalente a \$20.945.685,60, suma contenida en la póliza 39-77-101098342 y el **plazo de cobertura**, lo cual desconoce el tema de derechos imprescriptibles de los trabajadores que vincule la Unión Temporal, como es el riesgo de aportes pensionales, entre otros. Igualmente debe verificar mes a mes utilizando mecanismos efectivos, que frente al personal vinculado por la Unión Temporal Mercados Tunja concesionaria cumpla plenamente sus obligaciones laborales y de seguridad social, verificando si se producen retiros, la forma en que se produjeron, si fueron pagadas las indemnizaciones conforme a las normas laborales, y estar atento a iniciar acciones administrativas y/o judiciales por incumplimiento ante cualquier irregularidad que genere riesgo para la administración en virtud del principio de solidaridad.

4. Revisar en el marco del Contrato de Concesión No. 908 de 30 de agosto de 2018 si las pólizas otorgadas por la Unión Temporal Mercados Tunja amparan en los riegos por incumplimiento, daños a terceros e indemnizaciones (v. gracia sanción moratoria), el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, entre otros relacionados con el objeto contratado, a la luz del artículo 116 del Decreto 1510 de 2013² pólizas (hoy artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015³), en la medida en que el artículo 77 ibídem (hoy artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015), atendiendo el objeto contratado y la litigiosidad que viene afrontando la administración, hace imperioso exigir tal garantía, en caso de constatar la no cobertura, realizar las modificaciones pertinentes, para lo cual se debe establecer un plazo no mayor a dos (2) meses. Para el efecto, es indispensable verificar que la póliza cubra de manera específica los riesgos por pago de **honorarios e indemnizaciones laborales**, por lo que deben estar atentos a que las pólizas incluyan el Anexo Técnico cuyo contenido debe ser verificado, aunado a la necesidad de ampliar los plazos de cobertura.

5. Adelantar en un plazo prudencial los estudios necesarios, antes del vencimiento del término previsto en el Contrato No. 908 de 30 de agosto de 2018, suscrito entre el Municipio de Tunja y Unión Temporal Mercados Tunja, que según la cláusula cuarta fue establecido en sesenta (60) meses, concluyendo en agosto de 2023 aproximadamente, alternativas para el manejo, administración, operación y mantenimiento de las plazas de mercado del Sur y Norte de la ciudad, que incorporen el tema de personal necesario para la operación de carácter permanente y fluctuante, documento que deberá contener actividades, funcionario responsable y cronograma, cuyos resultados deberán implementarse conforme al principio de planeación.

6. En el evento de no optar nuevamente por transferir el riesgo operacional a privados, bien bajo la modalidad de concesión hoy en ejecución, asociación público privada⁴ o cualquier otras alternativa que arroje el estudio, deberá analizar la alternativa de presentar un proyecto de reforma que permita ampliar la planta de personal de la entidad territorial, o la creación de una persona jurídica independiente, o cualquier otra que jurídica, técnica, social y financieramente constituya la mejor opción para eliminar el detrimento patrimonial continuado y que permanece latente, mientras no se busque una solución definitiva.

Con el propósito de sustentar las acciones que se estiman pertinentes o las que el Despacho determine para conjurar la vulneración, a continuación relacionamos los fundamentos fácticos que originan el medio de control, veamos:

II. HECHOS

1.- En ejercicio de la función de intervención judicial, las Procuradurías Judiciales Administrativas hemos tenido conocimiento entre otros casos, de los hechos que dieron lugar al inicio de medio de control de repetición No. 15001-33-33-009-2015-00185-00 instaurado por el Municipio de Tunja en contra de Giovanni Alexander Parada y Edilma Sainea de Cepeda al haber fungido como representantes legales de la Corporación de Abastos de Boyacá – CORPABOY; Jairo Ernesto Sierra en calidad de ex Secretario de Desarrollo, Saúl Fernando Torres Rodríguez y herederos de Miguel Ángel Venegas con el propósito de que se les declarara

²Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”.

³Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo y de Planeación Nacional”.

⁴ Atendiendo que se trata de un servicio que dado el cobro de tarifas por actividad desarrollada en los complejos puede considerarse autosostenible y garantiza el retorno de la inversión para la operación y mantenimiento, en la medida en que no existe el ítem construcción puesto que las instalaciones se encuentran disponibles y son del Municipio que debe estar atento a proteger su derecho de dominio.

Fuente Legal: Ley 1508 de 2012; Decreto 1467 de 2012 artículos 31, 42.

responsables a título de dolo y culpa grave, respectivamente, por los perjuicios ocasionados a la entidad, derivados del pago efectuado a Cendy Nurilse Cruz Vargas, como consecuencia de la condena impuesta mediante sentencia proferida el 21 de mayo de 2014 por el Juzgado Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Tunja, dentro del proceso laboral No. 2013-008 en el que fue demandada CORPABOY al haber vinculado en forma directa a la trabajadora y el Municipio de Tunja, proceso en el que la entidad territorial resultó condenada en solidaridad.

2.- Como es de conocimiento del señor Juez, en la mayoría de juzgados administrativos del Circuito Judicial de Tunja y del Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá en segunda instancia, se han venido tramitando otros procesos que por hechos similares cursan o han cursado en la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de procesos ordinarios laborales que cursan ante los Jueces Laborales de Tunja, instaurados por personas presuntamente vinculadas por los operadores de las Plazas de Mercado del Norte y Sur del Municipio de Tunja, en los que viene siendo condenada la entidad territorial o ha suscrito acuerdos conciliatorios, conforme lo puso en conocimiento de la Procuraduría 11 Judicial I para Asuntos del Trabajo, que remitió copia del acta de audiencia surtida el 22 de junio de 2017, dentro del proceso ordinario laboral de primera instancia No. 15001310500120160014700, adelantado por Edison Echeverría Moreno contra el Municipio de Tunja, Francisco Absalón Rojas Sánchez y Luis Alfredo Rojas Zamudio, según SIAF 85054 de 24 de julio de 2017, asignado a esta Procuraduría; decisiones que con posterioridad han originado medios de control de repetición por parte de la entidad territorial.

3.- Ante el volumen de procesos tramitados en las diferentes jurisdicciones, la Procuraduría 68 Judicial I Administrativa, mediante auto de 10 de octubre de 2017, inició actuación preventiva conforme a la facultad conferida en el artículo 37 del Decreto 262 de 2000, tendiente a establecer la forma como se viene ejerciendo la labor de supervisión en los contratos de servicios de apoyo a la gestión para la administración y operación técnica y financiera de las Plazas de Mercado del Sur y Norte del Municipio de Tunja, asunto que fue puesto en conocimiento de la Delegada para la Conciliación Administrativa en el mes de agosto de 2017, seguimiento que permite evidenciar consecuencias altamente perjudiciales para el patrimonio público del Municipio de Tunja, derivado de las condenas y conciliaciones que ha sufragado.

4.- En su momento fue solicitada información a las Secretarías de Desarrollo del Municipio de Tunja – sectorial que tiene a cargo el servicio público de plazas de mercado de la ciudad; Secretaría de Contratación, cartera que ha tenido a cargo los procesos de contratación de personal vinculado en forma directa, cuando la entidad asume el servicio público, o en forma indirecta, realizando los procesos contractuales para la administración, concesión o similares del servicio público; y Secretaría Jurídica, sectorial que ha tenido a cargo no solo la defensa del Municipio ante la jurisdicción ordinaria laboral y contencioso administrativa en Tunja, sino que además viene instaurando medios de control de repetición y procesos ejecutivos, con el propósito de recuperar el dinero pagado por concepto de condenas judiciales y conciliaciones, y en los que pese a la declaración de responsabilidad de contratistas y/o supervisores, lo cierto es que el éxito en la recuperación de los dineros ha sido mínimo o casi nulo.

5.- El análisis de la información remitida por las Secretarías permiten evidenciar la trazabilidad en la forma de gestión del MUNICIPIO DE TUNJA que durante décadas ha dado al servicio público de plazas de mercado, los efectos derivados del manejo directo, o tercerizando de la actividad y permiten señalar que se han generado efectos negativos continuados para el patrimonio público de la entidad territorial, denotando falta de planeación, control y principalmente omisión por parte de la administración local en la búsqueda de una solución definitiva que evite los onerosos costos generados por el pago de indemnizaciones o condenas judiciales de carácter laboral en las dos jurisdicciones que ha venido cancelando año tras año.

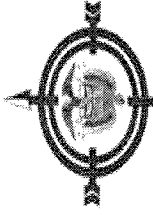
6.- Un primer aspecto abordado se relaciona con la **MODALIDAD DE CONTRATACION**, respecto de la cual la Secretaría de Contratación a través de oficio 1251 de 20 de octubre de 2017, en respuesta a la solicitud enviada por esta Delegada informó el procedimiento que venía empleando el Municipio de Tunja para la *“administración y operación técnica y financiera de las Plazas de Mercado del Sur y Norte de Tunja”* precisando que para ese momento (2017) era la modalidad de *“contratación directa, conforme a lo previsto en el numeral 4 artículo 2 de la ley 1150 de 2007”* (fl. 14), situación que se mantuvo hasta mediados de 2018.

7.- Posteriormente, con oficio 1257 de 23 de octubre de 2017, el Secretario de Contratación del Municipio informó que la administración realizaba directamente la contratación de servicios y concesiones con personas naturales y jurídicas para la administración, operación técnica y financiera de las plazas de mercado del Sur y Norte de la ciudad. Igualmente, que se vienen otorgando pólizas para asegurar contingencias derivadas de acreencias laborales, prestacionales e indemnizatorias con el personal que vincule el contratista, según las que se adjuntan para cada contrato.

8.- Para el segundo semestre de 2018, la entidad en ejercicio de las facultades otorgadas por el Concejo Municipal de Tunja mediante Acuerdo No. 001 de 2018, profirió Resolución No. 158 de 30 de julio de 2018, apertura proceso de Licitación Pública LP-AMT-010/2018, con el objeto de entregar en concesión la operación, administración, explotación y mantenimiento del servicio público de las plazas de mercado de la ciudad y de los inmuebles que la conforman, proceso que terminó con acto de adjudicación surtido en audiencia celebrada el 29 de agosto de 2019, a la Unión Temporal Mercados Tunja, con la cual suscribió Contrato No. 908 de 30 de agosto de 2018, por valor de \$418.913.712, con un plazo de 60 meses, los cuales iniciaron en 2018 y finalizan en 2023.

9.- De acuerdo con la información, cuyo análisis se desglosará en el acápite de Concepto de Violación, en el cuadro ANEXO de la página siguiente se muestra el panorama de los diferentes contratos suscritos por el Municipio de Tunja para las vigencias 2002, 2003, 2009 a 2018 (información tomada de los CD remitidos por las Secretarías de Contratación y Protección Social), en la que se verifica la suscripción de contratos de concesión, personal requerido en forma permanente y ocasional, análisis de riesgos que minimiza el tema laboral, asignando en forma reiterada apenas un 5%, pese a que es el riesgo que mayor conflictividad ha generado para la entidad territorial; otorgamiento de pólizas con montos ínfimos que se agotan rápidamente, quedando expuesto el patrimonio de la entidad territorial a las condenas impuestas; estudios previos idénticos en la redacción, en su mayoría estructurados por la Secretaría de Desarrollo, con los que desde siempre se ha justificado la necesidad de contratar la administración y operación de las plazas por la ausencia de planta de personal para atender el servicio en forma operativa, técnica y financiera, incluso en algunos como en el estudio previo de 24 de mayo de 2012 se alude a la necesidad de contratar en cumplimiento de una “orden judicial que impuso al Municipio reasumir la actividad”, decisión que a la fecha se desconoce.

En el siguiente cuadro se muestra el panorama de los diferentes contratos suscritos por el Municipio de Tunja para las vigencias 2002, 2003, 2009 a 2017, información tomada de los CD remitidos por las Secretarías de Contratación y Protección Social, así como de traslados de demandas que cursan en la jurisdicción, veamos:



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	PLAZO	VALOR	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	CONTRATISTA	OBJETO
	2002						
026	2002	8M	\$73.600.000			SANDRA ISABEL GARCÍA GUZMÁN	Arrendamiento
Modificat 01	2002	4M	\$36.800.000			SANDRA ISABEL GARCÍA GUZMÁN	Arrendamiento
	TOTAL PARCIAL		\$110.400.000				
	2003						
118	2003	5A	No datos	25-11-2003		FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE BOYACA - FUNDEBOY	Concesión de la operación y mantenimiento de la Plaza de Mercado del Sur. (Img 1 archivo 2009 CD fl. 33)
125	2003	5A	No datos		11-12-2008	CONSTRUVARTING LTDA	Concesión de la operación y mantenimiento de la Plaza de Mercado del Norte.
	2009						
SIN CONTRATO							
239	29-05-2009	3M	\$82.500.000	05-06-2009	04-06-2009	EL MUNICIPIO HABRIA OPERADO Y ADMINISTRADO LAS DOS PLAZAS DE MERCADO	Prestación de servicios de apoyo a la gestión del Municipio en la administración y operación técnica y financiera de las plazas de mercado del Sur y Norte de la ciudad.
Adicional 1	04-09-2009	1M 15D	\$41.250.000	06-09-2009	22-10-2009	CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto
444	21-10-2009		\$69.777.873	21-10-2009	31-12-2009	CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto
		TOTAL	\$193.527.873				

Medio de Control: Protección de Derechos e Intereses Colectivos
 Demandantes: Procuraduría 68 Judicial I y 121 Judicial II Administrativas de Tunja
 Demandado: Municipio de Tunja

	2010								
02	05-01-2010	5M	\$149.677.055	05-01-2010	04-06-2010		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
Adicional 1		2M 15D	\$74.838.527	05-06-2010	19-08-2010		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
311	20-08-2010	3M	\$89.806.233	20-08-2010	20-11-2010		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
Adicional 1		1M 11D	\$40.911.728	21-11-2010	31-12-2010		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
	TOTAL		\$355.233.543						
	2011								
01	15-02-2011	4M	\$139.074.932	16-02-2011	16-06-2011		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
217	16-06-2011	3M	\$104.306.199	16-06-2011	15-09-2011		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
Adicional 1	15-09-2011	1M	\$34.768.733	16-09-2011	15-10-2011		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
Adicional 2	25-09-2011	15D	\$17.387.366	16-10-200	31-10-2011		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
527	01-11-2011	2M	\$69.537.466	01-11-2011	25-01-2012		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
	TOTAL		\$365.074.696						
	2012								
Invitac SMC-AMT-011	24-02-2012	21D	\$24.986.931	12-03-2012	01-04-2012		CORPORACION DE ABASTOS DE BOYACA - CORPABOY	Mismo objeto	
149	15-06-2012	4M	\$151.834.816	15-06-2012	15-10-2012		ASESORIA Y ADMINISTRACION DE BIENES DE COLOMBIA - ASACOB SAS	Mismo objeto	
Adicional 1	12-10-2012	1M	\$37.958.704	15-10-2012	15-11-2012		ASESORIA Y ADMINISTRACION DE BIENES DE COLOMBIA - ASACOB SAS	Mismo objeto	
Adicional 2	15-11-2012	1M	\$37.958.704	15-11-2012	14-12-2012		ASESORIA Y ADMINISTRACION DE BIENES DE COLOMBIA - ASACOB SAS	Mismo objeto	

Medio de Control: Protección de Derechos e Intereses Colectivos
 Demandantes: Procuraduría 68 Judicial I y 121 Judicial II Administrativas de Tunja
 Demandado: Municipio de Tunja

Invitac SMC-AMT-162	22D	\$24.900.000	14-12-2012	02-01-2013	LUIS ALFREDO VARGAS ZAMUDIO	Mismo objeto
Adicional 1 y Prorroga 2	10D	\$12.450.000	02-01-2013	12-01-2013	LUIS ALFREDO VARGAS ZAMUDIO	Mismo objeto
TOTAL		\$290.089.115				
2013						
Oferta SMC-AMT-001/2013	20D	\$22.900.000	13-01-2013	01-02-2013	LUIS ALFREDO VARGAS ZAMUDIO	Mismo objeto
Oferta SMC-AMT-017/2013	18D	\$21.680.000	01-02-2013	18-02-2013	LUIS ALFREDO VARGAS ZAMUDIO	Mismo objeto
Adicional 01 y prórroga 01 137	4D 2M 15D	\$5.326.352 \$93.911.648	18-02-2013 23-02-2013	22-02-2013 23-04-2013	LUIS ALFREDO VARGAS ZAMUDIO SOLUCIONES INTEGRALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCIONS DE OBRAS CIVILES S.A. – SINCOC S.A.	Mismo objeto Mismo objeto
Adicional 01	24D	\$30.051.727			SOLUCIONES INTEGRALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCIONS DE OBRAS CIVILES S.A. – SINCOC S.A.	Mismo objeto
Adicional 02	14D	\$16.904.096		14-06-2013	SOLUCIONES INTEGRALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCIONS DE OBRAS CIVILES S.A. – SINCOC S.A.	Mismo objeto
Oferta SMC-AMT-090/2013	20D	\$22.990.000	15-06-2013	04-07-2013	FRANCISCO ABSALÓN ROJAS SANCHEZ	Mismo objeto
Oferta SMC-AMT-112/2013	20D	\$22.750.000	05-07-2013	25-07-213	FRANCISCO ABSALÓN ROJAS SANCHEZ	Mismo objeto
Adicional 01 y Prorroga 01	3D	\$3.412.500	25-07-2013	27-07-2013	FRANCISCO ABSALÓN ROJAS SANCHEZ	Mismo objeto
Oferta SMC-AMT-137-2013						
TOTAL HASTA JULIO		\$239.926.323				

Medio de Control: Protección de Derechos e Intereses Colectivos
 Demandantes: Procuraduría 68 Judicial I y 121 Judicial II Administrativas de Tunja
 Demandado: Municipio de Tunja

2014								
Contratos Directos 38 Enero 21 Julio 21 Agosto <u>3 Sept.</u> 83 Total	Relacionados en Cuadro Excel remitido por la Oficina de Contratación		\$601.473.329	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Personas Naturales en actividades como: Administrador, Coordinación, Secretaria, Recaudador, Aseo, Servicios Generales, Gestión Logística, Ingeniero Agrónomo, Servicio Social.	Contratación directa de personas naturales para realizar actividades de apoyo a la gestión del Municipio en la operación de las Plazas de Mercado del Sur y Norte.	
2015								
Contratos Directos 32 Enero 4 Feb 3 Marzo 1 Abril 1 Julio 1 Agosto 2 Octubre <u>1 Nov.</u> 45 Total			\$590.712.614	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Personas Naturales en actividades como: Administrador, Coordinación, Secretaria, Recaudador, Aseo, Servicios Generales, Gestión Logística, Ingeniero Agrónomo, Servicio Social.	Contratación directa de personas naturales para realizar actividades de apoyo a la gestión del Municipio en la operación de las Plazas de Mercado del Sur y Norte.	
2016								
Contratos Directos 1 Enero 27 Febrero 1 Marzo 1 Mayo 1 Junio 2 Julio 16 Sept <u>1 Oct</u> 50 Total			\$291.186.663	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Personas Naturales en actividades como: Administrador, Coordinación, Secretaria, Recaudador, Aseo, Servicios Generales, Gestión Logística, Ingeniero Agrónomo, Servicio Social.	Contratación directa de personas naturales para realizar actividades de apoyo a la gestión del Municipio en la operación de las Plazas de Mercado del Sur y Norte.	

Medio de Control: Protección de Derechos e Intereses Colectivos
 Demandantes: Procuraduría 68 Judicial I y 121 Judicial II Administrativas de Tunja
 Demandado: Municipio de Tunja

Contrato de Concesión 916	14 octubre 2016	50 meses	\$313.097.898 (que corresponden al 8.48% del total de ingresos brutos del flujo financiero)			LUIS HERNANDO GONZALES LÓPEZ CC 6.765.157	Concesión para la operación, explotación, administración y mantenimiento de las Plazas de Mercado del Sur y Norte la ciudad de Tunja.
	2017						
Info. Parcial a partir junio 28 Junio 1 Julio 3 octubre 32			\$120.744.000 (Parcial)	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Periodos variables (semestrales, Trimestrales)	Personas Naturales en actividades como: Administrador, Coordinación, Secretaria, Recaudador, Aseo, Servicios Generales, Gestión Logística, Ingeniero Agrónomo, Servicio Social.	Contratación directa de personas naturales para realizar actividades de apoyo a la gestión del Municipio en la operación de las Plazas de Mercado del Sur y Norte.
	2018						
Contrato de Concesión 908	30 agosto 2018	60 meses	\$418.913.712	Septiembre 2018	Septiembre 2023	Unión Temporal Mercados Tunja NIT 901209038-7, conformada por Asoplazas Antioquia 50%, Jairo Enrique Rincón Velandía 25%, Lainsco Ingeniería SAS 25%, representada legalmente por César Augusto Simbaqueba Muñoz. CC 79.343.444	Entregar en concesión la operación, administración, explotación y mantenimiento del servicio público de las plazas de mercado de la ciudad de Tunja y los inmuebles que la conforman.



10.- En cuanto a la actividad de **VIGILANCIA – SUPERVISIÓN**, con oficio 1251 de 20 de octubre de 2017 el Secretario de Contratación del Municipio señala que el procedimiento de vigilancia técnica, administrativa y financiera de los contratos se realiza con personal propio, conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y según oficio 1257 de 23 de octubre de 2017, informa que con cada uno de los contratos remitidos adjunta los oficios de otorgamiento de supervisión y que a nivel general “*se encuentra el manual de funciones y procedimientos de verificación de obligaciones*”, lo cual no es acertado, en tanto el documento remitido en un primer momento corresponde al manual de contratación adoptado por la entidad territorial el 30 de julio de 2014, el cual si bien en el numeral 1.6 señala que es responsabilidad de todos los funcionarios que intervienen en el desarrollo de cada procedimiento según la modalidad de selección aplicarlo, lo cierto es que no existen reglas definidas en forma específica para los supervisores.

11.- Aunque existe Manual de Interventoría al parecer expedido en 2013 y aportado en respuesta a la petición de constitución de renuencia, de acuerdo con su contenido, no se precisan en detalle las funciones asignadas a los servidores de la entidad para la específica labor en el marco del Contrato de Concesión, sin que sea suficiente la asignación de la función o actividad a través de oficio de designación, resolución o en cláusula contenida en cada contrato, como ha venido haciéndolo la administración, máxime cuando el manual de contratación adoptado por la entidad territorial el 30 de julio de 2014, si bien en el numeral 1.6 señala que es responsabilidad de todos los funcionarios que intervienen en el desarrollo de cada procedimiento según la modalidad de selección aplicarlo, lo cierto es que no existen reglas definidas en forma específica para los supervisores en el marco del Contrato de Concesión, especialmente para el servicio público de plazas de mercado, labores que al ser ejercidas en forma deficiente, como se ratifica en la condena de segunda instancia del medio de control de repetición 150003333008201500191-02, han incidido en incrementar el riesgo para la entidad.

12.- Sobre la forma como se ha venido desarrollando la **labor de supervisión** (designación, actividades y controles), la revisión de los contratos remitidos por la Secretaría de Contratación permite evidenciar que en los periodos en que la administración ha contratado la operación de las plazas, pese a la existencia de Manual de Interventoría al parecer expedido en 2013, no implementó un verdadero procedimiento, funciones específicas y control al ejercicio de la labor asignada al personal de la planta de personal para la vigilancia y control de los contratos de administración, dando lugar a que de manera reiterada y sistemática la entidad territorial sea vinculada a procesos ordinarios laborales y condenada judicialmente al pago de indemnizaciones, salarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social y parafiscales del personal que regular o irregularmente vinculaban los operadores, personas jurídicas que vienen respaldado dichas contingencias a través de pólizas de seguros que se agotan con las primeras condenas, sin que cuente con soporte financiero (k) para proceder al pago como primera obligada en calidad de empleadora.

13.- A partir de 2014 y a la fecha, la supervisión continúa en cabeza del Secretario de Desarrollo, como además se pactó en la cláusula décima primera del Contrato de Concesión 908 de 30 de agosto de 2018, funcionario que ocasionalmente hace presencia en los complejos de abastos, delegando la función a personal de la propia secretaría que de manera concomitante cumple otras labores, como es el caso de ISMAEL ENRIQUE NAJAR PACHECHO a quien al parecer se designó para supervisar el Contrato de Concesión de 2018; adicionalmente, en muchos casos la

labor se ha suplido con los informes de las personas vinculadas como administradoras de las plazas, existiendo deficiencias en la labor de vigilancia y control.

14.- Respecto al **IMPACTO EN EL PATRIMONIO DEL MUNICIPIO**, una vez revisada la información remitida por las Secretarías de Contratación, Desarrollo y Jurídica, encontramos que el valor para cada vigencia de los contratos de apoyo a la gestión y prestación de servicios a personas naturales y jurídicas para desarrollar las actividades de administración y operación de las plazas de mercado, en forma parcial ha sido el siguiente (faltando el consolidado de 2017, 2018 y 2019, que desde ahora se anuncia como prueba a solicitar):

FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR
2002 Parcial	\$110.400.000
2003	No datos
2009	\$193.527.873
2010	\$355.233.543
2011	\$365.074.696
2012	\$290.089.115
2013 Parcial a julio	\$239.926.323
2014	\$601.473.329
2015	\$590.712.614
2016	\$291.186.663
2017 (parcial junio a octubre)	\$120.744.000
TOTAL (Aprox)	\$3.152.368.156

15.- Según oficio 2353 de 21 de noviembre de 2017, remitido por la Secretaria Jurídica del Municipio de Tunja, la entidad a esa fecha atendió 40 procesos, algunos en trámite y otros concluidos, derivados de la "vinculación formal o no formal por parte de las personas que han suscrito con la Alcaldía contratos para la administración y operación técnica y financiera de las plazas de mercado del Sur y Norte de la ciudad", de los cuales: 39 son Procesos Ordinarios en los Juzgados 1, 2, 3 y 4 Laborales del Circuito de Tunja y de Pequeñas causas y 1 Acción de Tutela en el Juzgado Primero Civil Circuito, distribuidos así:

Año Radicación	Total
2012	13
2013	1
2014	7
2015	0
2016	18
2017	1
TOTAL	40

16.- Del total de 40 procesos que en su momento reportó la Secretaría Jurídica, el Municipio fue vinculado en solidaridad en todos, siendo condenado y obligado al pago en 32 procesos a marzo de 2018, uno (1) pendiente de conciliación en el mismo mes y siete (7) en trámite, información que desde ahora solicito se actualice a la fecha en que se abra el proceso a pruebas.

17.- Adicionalmente, de los procesos reportados, existen demandantes con dos procesos, por lo que han recibido indemnizaciones por diferentes periodos, como los casos de Juan Carlos Mesa Galindo, Arcelia del Carmen Fagua, Helkin Suárez Moreno, Lucía Esperanza Vargas Avendaño, Nubia Esperanza Suárez y Claudia Cecilia Orjuela, lo que denota fallas en la prevención del daño antijurídico de la entidad, especialmente en el control de demandas que se admiten en su contra, que alerte sobre actores reiterados por hechos idénticos o similares en periodos distintos.

18.- De otra parte, ya se han presentado reclamaciones ante la **jurisdicción ordinaria laboral** solicitando la existencia de contrato realidad para contratos suscritos en forma directa por el Municipio de Tunja en la vigencia 2014, v gracia: proceso No. **2017-0330** que cursa en el Juzgado 4 Laboral del Circuito de Tunja, demandante Manuel Martínez Velásquez, en el que se reclamaba por los presuntos derechos laborales durante el periodo de los contratos 063 de 2 de enero a 30 de junio y No. 664 de 16 de julio a 31 de diciembre de 2014. El citado proceso fue fallado en primera instancia el 18 de julio de 2018, decisión modificada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja que en decisión de segunda instancia de 15 de agosto de 2018 resolvió modificar la sentencia declarando que “entre el demandante Manuela Martínez Velásquez como trabajador y el Municipio de Tunja como empleador existieron dos contratos de trabajo vigentes del 2 de enero al 30 de junio de 2014 y del 16 de julio a 30 de diciembre de 2014; como consecuencia condenar al Municipio de Tunja a pagar a favor del demandante la suma de \$3.687.755 por concepto de cesantías, prima de navidad, prima de vacaciones y vacaciones”, según se desprende de pantallazo de CONSULTA DE PROCESOS de la página web de la rama judicial que se anexa como prueba.

Igualmente el proceso ordinario laboral No. **2019-0173** que cursa en el Juzgado 3 Laboral del Circuito de Tunja, demandante: Yesica Liceth González Chávez, en el que se reclama la existencia de relación laboral con Luis Hernando González q.e.p.d., por el periodo comprendido entre el 10 de noviembre de 2016 a 31 de mayo de 2017 –periodo en el que estuvo vigente el Contrato de Concesión 916 de 14 de octubre de 2016-; con el Municipio de Tunja para el periodo que va de 1° de junio de 2017 a 4 de septiembre de 2018 y ahora con la Unión Temporal Mercados de Tunja, del 5 a 21 de septiembre de 2018 (Información reportada por la Procuraduría 11 Judicial 1 para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social de Tunja), **lo que evidencia que incluso con el último contrato suscrito con la administración ya existen demandas de carácter laboral.**

19.- De los contratos suscritos directamente por el Municipio de Tunja en 2014 y 2015, también cursan ante la **jurisdicción contencioso administrativa** procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, de personal vinculado mediante OPS para “apoyo logístico” en las plazas de mercado, entre otros:

JUZGADO	RADICADO	DEMANDANTE	DEMANDADO
1	012-2018-0141	Carlos Olinto Olarte Amado	MPIO TUNJA
6	006-2018-0033	Genid Abril Barón	MPIO TUNJA
7	007-2018-0087	Rosa Nubia Martínez Gutiérrez	MPIO TUNJA
8	008-2018-0083	Nelly Cecilia Forero Morales	MPIO TUNJA
10	010-2017-	Clara Isabel Mora Cipamocha	MPIO TUNJA

	0105		
11	011-2017-0114	William Giovanni Arias Cano	MPIO TUNJA
11	011-2018-0109	Dina del Rosario Alvarado	MPIO TUNJA
11	011-2018-0076	Yohana Tique Vargas	MPIO TUNJA
11	011-2018-0054	Ruth Stella Reyes Jiménez	MPIO TUNJA
13	013-2019-0074	María Migdonia Bernal Acevedo	MPIO TUNJA
14	014-2017-0113	Jhon William Rodríguez Castro	MPIO TUNJA

20.- El contingente judicial asumido por el Municipio de Tunja solamente como vinculado en solidaridad por la jurisdicción ordinaria laboral arroja los siguientes valores (quedando pendiente el consolidado de 2018, 2019 y hasta la fecha en que el proceso se abra a pruebas a los que deben adicionarse las pretensiones de las demandas que cursan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo):

VIGENCIA	PAGADO
2013	\$ 85.320.103
2014	\$102.050.381
2015	\$207.782.598 (faltó un reporte)
2016	\$155.024.187
2017	\$327.710.852
2018	\$100.000.000(Parcial a febrero y marzo)
TOTAL	\$977.888.121

Las sumas referidas deben **incrementarse** al valor de las vigencias en que cada contratista debió cancelar salarios, aportes a seguridad social, parafiscales y abstenerse de retirar sin justa causa o respetando situaciones de estabilidad reforzada para el personal que contrataba con el propósito de desarrollar el objeto contractual, en el caso de los procesos tramitados ante la jurisdicción, **más** los procesos generados por la OPS suscritas en forma directa por el Municipio, por ahora hasta el primer semestre de 2018, que cursan ante la jurisdicción contencioso administrativo, cuyas pretensiones deben ser valoradas para estimar el contingente futuro.

21.- Para complementar el panorama, debemos indicar que si bien el Municipio de Tunja ha iniciado medios de control de repetición contra algunos de los representantes legales de las personas jurídicas como la Corporación de Abastos con quienes en su momento tercerizó la actividad y también contra las personas que han fungido como supervisores⁵, la actividad de prevención del daño antijurídico y

⁵Solo a manera de ejemplo:

JUZGADO	RADICADO	DEMANDANTE	DEMANDADO
I	001-2018-0131	MPIO TUNJA	Julio Alberto Medina Orozco y Otros
I	001-2015-0188	MPIO TUNJA	Corpaboy, Edilma Sainea de Cepeda Jairo Sierra
I	001-2016-0047	MPIO TUNJA	Corpaboy

en forma precisa la recuperación de las sumas pagadas por concepto de indemnización tanto en la jurisdicción ordinaria como contencioso administrativo **no** ha sido exitosa, pese a la obtención de condenas a favor de la entidad territorial, lo cierto es que los accionados no cuentan con recursos para reintegrar al patrimonio del Municipio las sumas que ha debido pagar en los diferentes proceso; en el caso de los representantes legales de empresas como Corpaboy, no han comparecido a ningún proceso y las personas jurídicas hoy ya no existen, ni contaban con patrimonio para responder, situación que se pudo detectar desde el mismo momento en que fueron contratadas fecha para el cual ya era evidente que carecían de músculo financiero.

22.- Los datos citados permiten contar con un panorama general del menoscabo patrimonial continuado, cuyo riesgo no se ha eliminado, pues el Municipio no solo ha venido apropiando recursos para responder por el pago de los “honorarios” o “precio” pactado en los contratos de concesión, apoyo a la gestión, o de logística que son cancelados con una sección del presupuesto, en cada vigencia, valores a los que debe **adicionarse** el valor de las condenas pagadas a la fecha que

1	001-2018-0100	MPIO TUNJA	Saúl Fernando Torres, Edilma Sainea de Cepeda, Jairo Ernesto Sierra
1	001-2018-0091	MPIO TUNJA	Luis Gerardo Arias Rojas, Francisco Absalón Rojas, Luis Alfredo Vargas, Gabriel Fonseca
2	002-2017-0044	MPIO TUNJA	Corpaboy
2	002-2018-0019	MPIO TUNJA	Gabriel Fonseca Arcos y Luis Gerardo Arias Rojas
2	002-2018-0149	MPIO TUNJA	Luis Gerardo Arias Rojas, Francisco Absalón Rojas, Luis Alfredo Vargas, Gabriel Fonseca
4	004-2017-0153	MPIO TUNJA	Gabriel Fonseca Arcos
4	004-2015-0157	MPIO TUNJA	Edilma Sainea de Cepeda, Jairo Ernesto Sierra, Corpaboy
4	004-2016-0045	MPIO TUNJA	Giovanni Alexander Parada, Edilma Sainea
6	006-2016-0062	MPIO TUNJA	Corpaboy
6	006-2017-0208	MPIO TUNJA	Corpaboy
6	006-2018-0196	MPIO TUNJA	Genid Abril Barón
7	007-2018-0155	MPIO TUNJA	Francisco Absalón Rojas Sánchez, Luis Alfredo Vargas Zamudio, Gabriel Fonseca Arcos, Luis Gerardo Arias rojas
7	007-2015-0095	MPIO TUNJA	Edilma Sainea de Cepeda y Corporación de Abastos de Boyacá
9	007-2017-0198	MPIO TUNJA	Jairo Ernesto Sierra
10	007-2018-0156	MPIO TUNJA	Edilma Sainea
10	010-2015-0161	MPIO TUNJA	Edilma Sainea
10	010-2016-0129	MPIO TUNJA	Edilma Sainea
11	011-2017-0181	MPIO TUNJA	Luis Gerardo Arias
11	011-2018-0171	MPIO TUNJA	Fabio Absalón Rojas
11	011-2017-0205	MPIO TUNJA	Saúl Fernando Torres Rodríguez
11	011-2017-0118	MPIO TUNJA	Edilma Sainea
11	011-2017-0165	MPIO TUNJA	Saúl Fernando Torres Rodríguez
12	011-2016-0059	MPIO TUNJA	Corpaboy
12	011-2018-0102	MPIO TUNJA	Corpaboy
13	011-2015-0169	MPIO TUNJA	Corpaboy, Edilga Sainea
13	011-2015-0111	MPIO TUNJA	Corpaboy

corresponde al rubro de sentencias y conciliaciones, **más** el contingente judicial de los procesos en curso que debe apropiarse año a año; por lo que no es acertado que la administración cuando ha tenido la prestación directa del servicio justifique la suscripción de los contratos del año inmediatamente siguiente con la ausencia de algún tipo de reclamación por parte de los contratistas, pues evidentemente, existe un periodo de entre tres y cuatro años a partir del momento en que concluye la vinculación contractual y aquel en que se inicia el procedimiento administrativo, previo a reclamar judicialmente, situación que se refleja una administración después, como cíclicamente lo ha venido afrontando el municipio y se prueba con el inventario de procesos judiciales por este tema a cargo de la Secretaría Jurídica.

23.- Mediante Oficio 9.1.-1372 de 5 de julio de 2019, el Secretario de Desarrollo de Tunja, Guillermo Jiménez Pinzón, en respuesta a la petición de constitución de renuencia, informa:

- Que la administración optó por concesionar el servicio, lo que efectivamente ocurrió por un término de 60 meses, de los cuales ya ha transcurrido el primer año, siendo necesaria en el marco del principio de planeación, la adopción de medidas definitivas para la revisión del citado contrato.

- Alude a un plan de acción para precaver las situaciones que puedan generar daño antijurídico en materia laboral, el cual de un lado no comprende la totalidad de hechos puestos de presente en la petición de constitución de renuencia en materia de contratación, supervisión y detrimento patrimonial, y peor aún, corresponde a un "*plan de mejoramiento*", presentado ante la Contraloría de Tunja al parecer por el Jefe de Control Interno de la Alcaldía, de fecha el 14 de noviembre de 2017, relativo a los riegos verificados en torno a la modalidad de contratación directa para la operación de plazas de mercado de la vigencia 2016, con lo cual más que un "plan de acción o mejora", se prueba que la administración tiene conocimiento de los riesgos que se generan tanto con las OPS, como con la tercerización a través de concesión y pretende solventarlo con un documento del año 2017.

- Allega copia del Manual de Interventoría expedido en 2013 por la Secretaría de Infraestructura de Tunja, el cual es general, sin que contenga un acápite especial para los contratos de concesión y especialmente de cara al servicio público de plazas de mercado; así mismo se refiere al desarrollo de capacitaciones al personal designado, sin embargo no acredita nada sobre este particular.

- Habla de la revisión de obligaciones de las partes en el marco del contrato de concesión, así como de la adición de la garantía única, afirmación que a la fecha no cuentan con soporte de las acciones adelantadas, pese a que fue fijado un plazo de tres (3) meses que vencieron el 5 de octubre de 2019.

- Remite planillas de aportes a seguridad social del personal vinculado por la Unión Temporal Mercados Tunja durante los meses de septiembre a diciembre de 2018, enero a mayo de 2019, lo cual si bien corresponde a una obligación del concesionario, debe ser contrastado por la supervisión con el número de trabajadores contratado y el que opere en cada una de las sedes de la plaza en forma periódica y mientras dure la concesión, así como en las plataformas de las entidades encargadas de prestar los servicios de salud, pensiones, riesgos laborales y cajas de compensación, falencia en la que se viene incurriendo, pues las demandas que ha venido afrontando corresponde a la vinculación de personal permanente y ocasional, en algunos eventos al no pago oportuno de

prestaciones laborales y sociales y/o al retiro injustificado o terminación sin causa de sus contratos.

Así las cosas, la repuesta a la petición de constitución de renuencia, no hace otra cosa que ratificar y justificar la necesidad de instaurar el medio de control ante la pasividad del Municipio de Tunja para abordar en forma real y concreta la problemática planteada y evidencia la vulneración del derecho colectivo al PATRIMONIO PÚBLICO.

III. DERECHOS E INTERSES COLECTIVOS VULNERADOS Y CONCEPTO DE VIOLACION

Al tenor de lo previsto en el artículo 88 Superior, las acciones populares son los medios idóneos para buscar la protección de los derechos colectivos cuando se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

El artículo 2 de la Ley 472 de 1998, caracteriza el medio de control como preventivo en tanto el mismo se ejerce para evitar el daño contingente y restitutorio, para hacer cesar el peligro, amenaza, vulneración o agravio de los derechos colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Es claro que para la prosperidad del medio de control es necesario i) que exista una real amenaza o vulneración del derecho colectivo; y ii) que la amenaza o vulneración sea consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas.

Así entonces, el procedimiento a seguir, tiene las siguientes etapas: la primera relativa a identificar normativa y conceptualmente los derechos que se estiman amenazados o vulnerados; en segundo lugar, examinar si se encuentra acreditada la amenaza o vulneración y por último, la imputación o atribución a la autoridad pública por acción u omisión.

Sobre el primer requisito o presupuesto, esto es, la identificación de los derechos colectivos, invoco como vulnerados **la defensa del patrimonio público**, la cual aparece enlistada por la Ley 472 de 1998:

*“ARTÍCULO 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:
(...)*

e) La defensa del patrimonio público; (...)”

El Tribunal Administrativo de Boyacá, M.P. Dr. Fabio Iván Afanador García, ha señalado que se trata de un derecho que posee una nota característica, como es la “debida destinación de los recursos públicos, no sólo en el entendido que éstos se usen para fines públicos, sino además, que los mismos se destinen para los fines previstos por la ley y el ordenamiento, sin que se admisible que fondos públicos con una destinación específica, sean aplicados a situaciones diversas, sin seguir para ello los parámetros exigidos por el ordenamiento constitucional y legal colombiano.”⁶

En la misma providencia, la Corporación cita lo expresado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, que con ponencia del Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa en torno al citado derecho señala:

⁶Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1, sentencia de 12 de febrero de 2019. Radicado 2005-0974-01. Procuraduría General de la Nación Vs. Departamento de Boyacá y Otros.

“El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”.

En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público”.

El concepto de patrimonio público “cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativos.”⁷

Adicionalmente, refiere que el Consejo ha concluido que “la defensa del patrimonio público posee un doble alcance: lograr la integridad de la conservación del patrimonio público, y que sus elementos sean legal, eficiente y responsablemente administrados”⁸.

Conforme a lo anterior, concluye que **“cuando se pretende vulnerado el derecho colectivo al patrimonio público, será trabajo del Juez Popular, verificar dos aspectos, por un lado la integridad del patrimonio público, es decir, que no exista detrimento o menoscabo del mismo, y la segunda, una correcta destinación del mismo, conforme a los parámetros constitucionales y legales. Nótese que este derecho colectivo, a diferencia de la moralidad administrativa, es uno de naturaleza objetiva y no subjetiva, es decir, basta con demostrar un manejo ineficiente o ilegal del patrimonio para que se consiga su amparo, independientemente que la actuación haya sido desplegada de buena fe y sin inmoralidad ninguna por parte del funcionario encargado.”**⁹ (Subrayado fuera de texto)

Ahora, respecto al citado derecho, según lo precisó la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia dictada el 25 de febrero de 2016 en el expediente de acción popular radicado bajo el número 25000-23-24-000-2012-00656-01, los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular en casos de violación de ese derecho son: (i) una acción u omisión de la parte demandada, (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y (iii) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

Para el caso, la omisión del MUNICIPIO DE TUNJA, radica en la ausencia de un plan de acción serio y eficaz que le permita mitigar el impacto sobre su patrimonio respecto de las condenas que ha recibido directamente o en solidaridad desde 2002 a la fecha derivadas de la vinculación de personal que presta servicios en las Plazas de Mercado del Sur y Norte de la ciudad; como se explicó en el acápite de hechos, el diagnóstico efectuado se concreta en tres frentes, relativos a las modalidades de contratación empleadas, las fallas de supervisión y vigilancia de los diferentes contratos y el impacto y detrimento económico que esas falta de

⁷Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ocho (8) de junio de 2011, radicado No 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP).

⁸Apoya la conclusión citando tanto la providencia del numeral anterior, como la proferida el 21 de mayo de 2008, Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicado 54001-23-31-000-2004-01414-01 (AP)

⁹Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1, sentencia de 12 de febrero de 2019. Radicado 2005-0974-01. Procuraduría General de la Nación Vs. Departamento de Boyacá y Otros.

planeación e implementación de medidas eficaces ha causado para las finanzas de la entidad territorial, pues está probado el valor que en cada vigencia a erogado la entidad territorial por concepto de condenas judiciales y conciliaciones, el cual ni vía procesos ejecutivos, ni en sede de repetición ha logrado recuperar.

Para explicar en detalle las particularidades advertidas año a año de las **MODALIDADES DE CONTRATACION** a las que ha acudido la entidad, las cuales se consolidan en el **cuadro anexo** citado en el **hecho 9**, luego de revisar en detalle la información suministrada por el MUNICIPIO DE TUNJA tenemos lo siguiente:

Vigencia 2002:

Contrato 26 de 2002, arrendamiento. (Imagen 60-61 c01 v 2013 CD fl. 31)

Vigencia 2003:

Contratos de concesión 118 y 125 de 2003 a la Fundación para el Desarrollo de Boyacá – FUNDEBOY y Construvarting Ltda, respectivamente, los cuales otorgaron la operación y mantenimiento de las Plazas de Mercado del Sur y Norte de la Ciudad.

Vigencias 2004 a 2008, no fue remitida información.

Vigencia 2009:

Contrato 239 de 2009: Dentro del personal requerido en el contrato, se presupuestó un total de 21 personas (1 administrador, 5 apoyo de recaudo, 5 aseo y 10 control logística), con salarios, aportes a seguridad social y prestaciones sociales; además se habla de 13 personas ocasionales (2 control y logística, 4 aseo y 7 apoyo recaudo), a las que se les contrataría por jornal. (Texto del contrato e lmg 126 v 2009 CD fl. 31)

En el análisis de riesgos del contrato, se establece que el 100% de los riesgos por incumplimiento en el pago de obligaciones laborales y honorarios, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales eran del contratista, a través de garantía del 5% del valor del contrato y cumpliendo las normas que regulan el sistema de riesgos profesionales. (lmg 83-84 v 2009 CD fl. 31)

El valor de la póliza No. 39-44-101018615 tomada el 5 de abril de 2009 para amparar el pago de salarios y prestaciones sociales apenas llegó a \$4.125.000, contratado con Seguros del Estado S.A. (lmg 91, 127 v 2009 CD fl. 31)

Adicional No. 01: Conforme al **estudio previo presentado el 3 de agosto de 2009 para Adicional el Contrato 239**, justifican la necesidad de contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, según certificación expedida el 29 de mayo de 2009 por el Secretario Administrativo del Municipio (lmg 50, 133-134 v 2009 CD fl. 31).

Para esa vigencia, el programa “optimización del sistema de Plazas de Mercado”, hizo parte de uno de los ejes del plan de desarrollo, específicamente en el sector “Desarrollo Económico” y se planteaba como meta “establecer un plan de mejoramiento para estructuración, financiación y ejecución de las instalaciones actuales”.

Cita como sustento jurídico el artículo 82 del Decreto 2474 de 2009 – Contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

En el análisis de riesgos del contrato, se establece que el 100% de los riesgos por incumplimiento en el pago de obligaciones laborales y honorarios, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales eran del contratista, a través de garantía del 5% del valor del contrato y cumpliendo las normas que regulan el sistema de riesgos profesionales. (Img 8, 133- v 2009 CD fl. 31)

El valor de la póliza No. 39-44-101018615 adicionada el 10 de septiembre de 2009 para amparar el pago de salarios y prestaciones sociales apenas se incrementó a \$6.167.500, contratado con Seguros del Estado S.A. (Img 129 v 2009 CD fl. 31)

Contrato 444 21 octubre 2009, con similares condiciones.

CONCLUSION 2009: Justifican la necesidad de contratar en personal insuficiente y dentro de las condiciones apenas establece garantía por riesgos laborales y honorarios del 5% en cada contrato, **conclusión** que se reitera en las vigencias siguientes.

Vigencia 2010:

Contrato 02 de 5 enero de 2010 (Im 16-26 v 2010 CD fl. 33): Dentro del personal requerido en el contrato, se presupuestó un total de 21 personas (1 administrador, 5 apoyo de recaudo, 5 aseo y 12 control logística), con salarios, aportes a seguridad social y prestaciones sociales; además se habla de 13 personas ocasionales (2 control y logística, 4 aseo y 7 apoyo recaudo), a las que se les contrataría por jornal. (Texto del contrato e Img 19 v 2010 CD fl. 31)

En el análisis de riesgos del contrato, se establece que el 100% de los riesgos por incumplimiento en el pago de obligaciones laborales y honorarios, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales eran del contratista, a través de garantía del 5% del valor del contrato y cumpliendo las normas que regulan el sistema de riesgos profesionales.

En el estudio previo presentado el 4 de enero de 2010, justifican la necesidad de contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando idéntico sustento al estudio de 2009, pese a que ya había transcurrido la vigencia 2009 y que de 2003 a 2008 había concesionado el servicio (Img 4 v 2010 CD fl. 31).

El valor de la póliza No. 39-44-10124991 contratada el 7 de enero de 2010 para amparar el pago de salarios y prestaciones sociales apenas llegó se incrementó a \$7.483.852, contratado con Seguros del Estado S.A. (Img 29, 72 cto 02; 64 cto 311 v 2010 CD fl. 31)

Adicional 1 al Contrato 02 de 2010, suscrito el 3 de junio de 2010, reitera el mismo personal de planta y ocasional que en el contrato inicial 02 (Im 89-91 cto 02; 66 cto 311 v 2010 CD fl. 31)

En el estudio previo presentado el 18 de mayo de 2010, justifican la necesidad de contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando idéntico sustento al estudio de 2009, pese a que ya había transcurrido la vigencia 2009 y que de 2003 a 2008 había concesionado el servicio. Igualmente, en el documento refiere que la supervisión

estaría a cargo de Miguel Angel Venegas y reitera el mismo personal que el contrato 02 (Img 102, 104, 107, 120-126 v 2010 CD fl. 31).

En el estudio previo presentado el 17 de agosto de 2010, justifican la necesidad de contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando el mismo sustento del estudio de 2009, pese a que ya había transcurrido la vigencia 2009 y que de 2003 a 2008 había concesionado el servicio. Igualmente, en el documento refiere que la supervisión estaría a cargo de Miguel Angel Venegas y reitera el mismo personal que el contrato 02 (Img 145-147-149-152 v 2010 CD fl. 31).

Contrato 311 de 20 de agosto de 2010: Dentro del personal requerido en el contrato, se presupuestó un total de 21 personas (1 administrador, 5 apoyo de recaudo, 5 aseo y 12 control logística), con salarios, aportes a seguridad social y prestaciones sociales; además se habla de 13 personas ocasionales (2 control y logística, 4 aseo y 7 apoyo recaudo), a las que se les contrataría por jornal. (Texto del contrato e Img 19 v 2010 CD fl. 31)

En el análisis de riesgos del contrato, se establece que el 100% de los riesgos por incumplimiento en el pago de obligaciones laborales y honorarios, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales eran del contratista, a través de garantía del 5% del valor del contrato, la cual fue constituida mediante póliza 39-44-101030737 de 2010 y cumpliendo las normas que regulan el sistema de riesgos profesionales. (Img 6, 14-16, 51 cto 311 v 2010 CD fl. 31)

En el estudio previo presentado el 16 de noviembre de 2010, sustentan la necesidad de contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando la misma justificación que el estudio de 2009, pese a que ya había transcurrido la vigencia 2009 y que de 2003 a 2008 había concesionado el servicio (Img 21 cto 311 v 2010 CD fl. 31).

Vigencia 2011:

Contrato 01 de 2011: Dentro del personal requerido en el contrato, se presupuestó un total de 28 personas (1 administrador, 5 apoyo de recaudo, 5 aseo y 17 control logística), con salarios, aportes a seguridad social y prestaciones sociales; además se habla de 18 personas ocasionales (5 control y logística, 5 aseo y 8 apoyo recaudo), a las que se les contrataría por jornal. (Texto del contrato Img 34 cto 01 v 2010 CD fl. 31)

En el análisis de riesgos del contrato, se establece que el 100% de los riesgos por incumplimiento en el pago de obligaciones laborales y honorarios, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales eran del contratista, a través de garantía del 5% del valor del contrato, la cual fue constituida mediante póliza 39-44-101034657 de 2010 por valor de \$6.953.746 y cumpliendo las normas que regulan el sistema de riesgos profesionales. (Img 29-40 42, cto 01 v 2011 CD fl. 31)

En el estudio previo presentado el 7 de junio de 2011, justifican la necesidad de contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando los argumentos del estudio de 2009, pese a que ya había transcurrido la vigencia 2009 y que de 2003 a 2008 había concesionado el servicio (Img 2 cto 217 v 2011 CD fl. 31).

Contrato 217 de 2011: Dentro del personal requerido en el contrato, se presupuestó un total de 28 personas (1 administrador, 5 apoyo de recaudo, 5 aseo y 17 control logística), con salarios, aportes a seguridad social y prestaciones sociales; además se habla de 18 personas ocasionales (5 control y logística, 5 aseo y 8 apoyo recaudo), a las que se contrataría por jornal. (Texto del contrato Img 21 cto 01 v 2010 CD fl. 31)

En el análisis de riesgos del contrato, se establece que el 100% de los riesgos por incumplimiento en el pago de obligaciones laborales y honorarios, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales eran del contratista, a través de garantía del 5% del valor del contrato, la cual fue constituida mediante póliza 39-44-101037754 de 2011 por valor de \$5.215.309 y cumpliendo las normas que regulan el sistema de riesgos profesionales. (Img 18-26, cto 217 v 2011 CD fl. 31)

En el estudio previo presentado el 24 de agosto de 2011, justifican la necesidad de contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando idéntica justificación que el estudio de 2009, pese a que ya había transcurrido esa vigencia y que de 2003 a 2008 había concesionado el servicio (Img 41-43 cto 217 v 2011 CD fl. 31).

Adicional 1 al Contrato 217 de 2011, suscrito el 15 de septiembre de 2011 en el que reiteran el mismo personal del contrato 2017 de planta y ocasional. (im 54-55 c. 217 v 2011 CD fl. 31)

Adicional 2 al Contrato 217 de 2011, suscrito el 25 de septiembre de 2011, en el que se adiciona tiempo y valor. (Im 70-71 c 217 v 2011 CD fl. 31)

Vigencia 2012:

El 16 de enero de 2012 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, justificado nuevamente en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando idéntico soporte al contenido en el estudio de 2009, pese a que ya había transcurrido la vigencia 2009, 2010 y 2011 y que de 2003 a 2008 había concesionado el servicio. En el estudio se exige el mismo personal de planta y ocasional contratado para la vigencia 2011 y la distribución de riesgos es idéntica. El documento sirvió para realizar tanto la invitación 005 de 2012, como la invitación 011 de 2012. (Img 1-8 desierto mínima; 5 cto 011 v 2012 CD fl. 31).

Con tal propósito la administración a través del Alcalde de la época abrió la Invitación a Selección de Mínima Cuantía SMC-AMT 005-2012 (Img 10-20 desierto v 2010 CD fl. 31), cuya audiencia de cierre se efectuó el 10 de febrero de 2012, declarando desierta la invitación Pública 005 por no haberse presentado ningún oferente, llevando a la expedición del Auto 002 de 2012 que declaró tal situación y cerrada la invitación pública. (Im 22-25 desierto v 2012 CD fl. 31)

En audiencia de 17 de febrero de 2012 dentro de la **invitación SMC AMT 011-2012** se presentó Corpaboy como único oferente con una propuesta de \$24.986.931. (Im 25-26 c 011 v 2012 CD fl. 31), según propuesta allegada (lms 116-119 c011 v 2012 CD fl. 31)

Cabe resaltar que en el informe de evaluación de la invitación SMC AMT 011-2012 suscrito por Elina Ulloa como Secretaria de Contratación, advierte que la propuesta presentada por Corpaboy cumplía jurídica y técnicamente, pero además con los

“aportes al sistema de seguridad social dentro de los 6 meses anteriores a la presente invitación...” (Im 28 C 011 v 2012 CD fl. 31); en consecuencia mediante oficio de 24 de febrero de 2012 se remite a Corpaboy carta de aceptación de oferta SMC AMT 011/2012 suscrita por el Alcalde de Tunja- (Img 124-126 c011 v 2012 CD fl. 31)

El valor de la póliza No. 39-44-101044240 contratada el 12 de febrero de 2012 para amparar el pago de salarios y prestaciones sociales apenas se incrementó a \$1.249.346, contratado con Seguros del Estado S.A. (Img 127 cto 011 v 2012 CD fl. 31)

El 24 de mayo de 2012 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, invocando el cumplimiento de una orden judicial que impuso al Municipio reasumir tal actividad (decisión que nunca es citada, ni se sabe su radicado o el clase de medo de control se tramitó), por lo que se proponía contratar el apoyo de una persona jurídica para tal fin por un plazo de 4 meses (Img 23 c149 v 2012 CD fl. 31) En el estudio se hace la misma distribución de riesgos que en los contratos anteriores. (Img 6 c0149 v 2012 CD fl. 3) y en cuanto al personal, relaciona 17 personas de planta: 1 administrador, 1 jefe operativo, 8 recaudadores, 6 aseadores 1 secretaria y ocasionales: 1 auditor, 8 recaudadores, 7 personas de aseo, 1 asesor financiero, junto con los costos de nómina (Im 8-12 c0149 v 2012 CD fl. 31), lo cual justifica en la inexistencia de personal en la planta de la administración municipal, según certifica la Secretaria Administrativa el 15 de junio de 2012 (Im 13 c149 v 2012 fl. 31).

Previa presentación de propuesta por ASACOB SAS, el Municipio suscribió **Contrato 149 de 15 de junio de 2012**, con el cual pretendía dar cumplimiento al Manual de Procesos y Procedimientos contenido en la Resolución 290 de 12 de febrero de 2007, con la que se asignaba el servicio de administración de plazas de mercado a cargo de la Secretaría de Desarrollo; con un valor de contrato de \$22.942.424 para gastos de personal, parafiscales, prestaciones y dotaciones; igualmente se hace asignación de riesgos, que por salarios y prestaciones fueron amparados mediante póliza 600-74-994000004852 de 15 de junio de 2012 suscrita con Aseguradora Solidaria de Colombia por \$7.591.740 (Im 50-57, 61 c149 v 2012 fl. 31)

En el informe presentado por ASACOB SAS se reportan gastos por concepto de alimentación de personal que presuntamente era contratado por la empresa (Im 71-73 c149 v 2012 fl. 31).

El 10 de octubre de 2012, el supervisor solicita al Secretario de Contratación la prorroga en tiempo y adición en precio del contrato 149 de 2012 (fl. 103-104 c146 v 2012 fl. 31)

Adicional 1 al contrato 149 de 2012, suscrito el 12 de octubre de 2012, por valor de \$37.958.704 para un total de \$189.793.520 y un (1) mes más. (Im 106- c149 v2012 fl. 31)

El valor de la póliza No. 600-47-994000024378 contratada el 16 de octubre de 2012 para amparar el pago de salarios y prestaciones sociales se otorgó por un valor asegurado de \$9.489.676, con Seguros del Estado S.A. (Img 109 cto 149 v 2012 CD fl. 31)

El 13 de noviembre de 2012, el Supervisor solicita al Secretario de Contratación la segunda adición al contrato 149 de 2012, la cual da lugar al **Adicional 2 de 15 de**

noviembre de 2012, incrementando valor y tiempo. (Im 112-113, 118- c149 v 2012 fl. 31)

El 16 de noviembre de 2012 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, justificando nuevamente en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando el estudio de 2009 (Im 2-10 desierto 152 v 2012 CD fl. 31). En el estudio se exige más personal de planta (19) y ocasional (15) que el contratado para la vigencia 2011 y la distribución de riesgos es la misma. El documento sirvió para realizar la **invitación 152 de 2012**. (Im 11-27 desierto 152 v 2012 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 29 de noviembre de 2012, presentándose una propuesta de COADMINISTRO SAS, cuya evaluación no fue superada (Im 31-32 desierto 152 fl. 31), llevando a la expedición del Auto 064 de 4 de diciembre de 2012 que declaró tal situación y cerrada la invitación pública. (Im 90 desierto 152 v 2012 CD fl. 31)

El 16 de noviembre de 2012 fue presentado nuevamente estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, justificado en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, con el mismo estudio de 2009 (Im 1-9 c162 v 2012 CD fl. 31). En el estudio se exige más personal de planta (17) y ocasional (15) que el contratado para la vigencia 2011 y la distribución es la misma. El documento sirvió para realizar la **invitación 162/2012**. (Im 11-27 c 162 v 2012 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 5 de diciembre de 2012, presentándose cuatro ofertas, que previa evaluación fue favorable a Luis Alfredo Vargas Zamudio (Im 30, 94-95 c162 v 2012 fl. 31).

En consecuencia al señor Luis Alfredo Vargas Zamudio le fue **aceptada la oferta** dentro de la **invitación SMC-AMT 162 de 2012**.

Vigencia 2013:

El 3 de enero de 2013 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, justificando en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando idéntica justificación que el estudio de 2009 (Im 2-8 c01 v 2013 CD fl. 31). En el estudio se exige más personal de planta (19) y ocasional (15) que el contratado para la vigencia 2011 y la distribución de riesgos igual. El documento sirvió para realizar la **invitación SMC-AMT-001/2013**. (Im 11-28 c 162 v 2012 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 9 de diciembre de 2013, presentándose dos ofertas, que previa evaluación fue favorable a Luis Alfredo Vargas Zamudio (Im 86 c01 v 2013 fl. 31).

Al señor Zamudio le fue aceptada oferta **SMC.AMT-001/2013**, adicionada en valor y prorrogada en tiempo. (Im 118-119, 141-144 c01 v 2013 fl. 33).

El contratista suscribe póliza 600-47-99400002753 de 15 de enero de 2013, amparando el riesgo por pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por la suma de \$1.145.000. (Im 147 c01 v 2013 fl. 31)

El 29 de enero de 2013 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, justificando en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando idéntica justificación que el estudio de 2009 (Im 1-11 c017 v 2013 CD fl. 31). En el estudio se exige más personal de planta (19) y ocasional (15) y la distribución de riesgos es idéntica a los contratos

anteriores, advirtiendo que se incluyen riesgos no propios del objeto contratado, pues se relacionan más con obras públicas. El documento sirvió para realizar la **invitación SMC-AMT-017/2013**. (Im 17-39 c 017 v 2013 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 9 de diciembre de 2013, presentándose tres ofertas, que previa evaluación fue favorable a Luis Alfredo Vargas Zamudio (Im 43, 45 c017 v 2013 fl. 31).

Al señor Zamudio le fue aceptada oferta **SMC.AMT-017/2013**, apenas por 18 días (Im 908-911, c017 v 2013 fl. 31).

El contratista suscribe póliza 600-47-99400005458 de 1 de febrero de 2013, amparando el riesgo por pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por la suma de \$1.084.000 (Im 916 c017 v 2013 fl. 31)

Previo solicitud del supervisor, el **contrato 017-2013 fue adicionado** en valor y tiempo (im 923, 925- c017 v 2013 fl. 31)

En febrero de 2013 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, soportando en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, acudiendo al estudio de 2009 (Im c137 v 2013 CD fl. 31). En el documento se exige más personal de planta (19) y ocasional (15) y la distribución de riesgos es idéntica a los contratos anteriores, advirtiendo que se incluyen riesgos no propios del objeto contratado, pues se relacionan más con obras públicas. El documento sirvió para expedir la Resolución 117 de 8 de febrero de 2013 por la cual se abrió el proceso de **selección abreviada de menor cuantía SA-AMT-003/2013**. (Im 1-13, 56-68 c137 v 2013 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 12 de agosto de 2013, presentándose una oferta, que fue objeto de evaluación preliminar de 15 de febrero de 2013 e informe definitivo de 21 de febrero de 2013 cuya evaluación no dio ganador; por lo anterior, nuevamente con los mismos estudios se abrió **proceso SA-AMT-003 de 2013**, en el cual se presentó Soluciones Integrales de Diseño y Construcción de Obras Civiles S.A., representada por Jairo Enrique Rincón Velandia, empresa a la cual según Resolución 199 de 8 de febrero de 2013 le fue adjudicado el contrato (Im 13, 72, 91-117, 124-126, v 2013 fl. 31).

En el **Contrato 0137 de 22 de febrero de 2013**, suscrito con Soluciones Integrales de Diseño y Construcción de Obras Civiles S.A. se estableció una planta de 21 personas (1 administrador, 1 coordinador, 1 secretaria, 8 recaudadores, 6 aseoadores, 4 personas de logística) y 15 ocasionales así: 7 recaudadores ocasionales 10 turnos y 8 aseo ocasionales 10 turnos; con la misma distribución de riesgos de los contratos de 2009 a 2011. (Im 714- c137 v 2013 fl. 31)

El contratista suscribe póliza 99-44-101051434 de 22 de febrero de 2013, amparando el riesgo por pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por la suma de \$4.695.582 (Im 723 c137 v 2013 fl. 31)

El **2 de mayo de 2013** fue radicado estudio previo para ampliar el tiempo y valor del Contrato 137 (Im 751 c137 v 2013 fl. 31), dando lugar al **Adicional 1 al Contrato 137** en valor y tiempo (Im 754-755 c137 v2013 fl. 31)

El contratista suscribe póliza 39-40-101051434 de 8 de mayo de 2013, amparando el riesgo por pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por la suma de \$6.198.168 (Im 760 c137 v 2013 fl. 31)

El **30 de mayo de 2013** fue radicado nuevo estudio previo para ampliar el tiempo y valor del Contrato 137 (Im 937-938 c137 v 2013 fl. 33), dando lugar al **Adicional 2 al Contrato 137** en valor y tiempo (Im 947 c137 v2013 fl. 31)

El 31 de mayo de 2013 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, justificado en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, como lo viene haciendo desde 2009 (Im 1-12 c090 v 2013 CD fl. 31). En el estudio se exige personal de planta (19) y ocasional (15) y la distribución de riesgos es idéntica a los contratos anteriores, advirtiendo que se incluyen riesgos no propios del objeto contratado, pues se relacionan más con obras públicas. El documento sirvió para realizar la **invitación SMC-AMT-090/2013**. (Img 15-32 c 090 v 2013 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 6 de junio de 2013, presentándose tres ofertas, que previa evaluación fue favorable a Francisco Absalón Rojas Sánchez (Im 37, 39 c090 v 2013 fl. 31).

Al señor Francisco Absalón Rojas Sánchez el 11 de junio de 2013, le fue aceptada oferta **SMC-AMT-090/2013** (Im 236-238 c090 v 2013 fl. 31) MINIMA CUANTIA – PRESTACION DE SERVICIOS

El contratista suscribe póliza 816-47-99400007382 de 14 de junio de 2013, amparando el riesgo por pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por la suma de \$1.149.500 (Im 242 c090 v 2013 fl. 31)

En junio de 2013 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, soportando en la inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera (Im 1-12 c112 v 2013 CD fl. 31). En el estudio se exige personal de planta (19) y ocasional (15) y la distribución de riesgos es idéntica a los contratos anteriores, advirtiendo que se incluyen riesgos no propios del objeto contratado, pues se relacionan más con obras públicas. El documento sirvió para realizar la **invitación SMC-AMT-112/2013**. (Img 14-31 c 112 v 2013 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 2 de junio de 2013, presentándose tres ofertas, que previa evaluación fue favorable a Francisco Absalón Rojas Sánchez (Im 33, 36 c112 v 2013 fl. 31).

Al señor Francisco Absalón Rojas Sánchez el 4 de julio de 2013, le fue aceptada oferta **SMC-AMT-112/2013** (Im 295-298 c112 v 2013 fl. 31) MINIMA CUANTIA – PRESTACION DE SERVICIOS

El contratista suscribe póliza 816-47-99400007452 de 5 de julio de 2013 y 29 de julio de 2014, amparando el riesgo por pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por la suma de \$1.137.500 (Im 305, 409 c112 v 2013 fl. 31)

El 24 de julio de 2013, el supervisor del contrato, solicita al Secretario de Contratación adicionar el contrato por tres días y mayor valor (Im 320-321 c112 v 2013 fl. 31), dando lugar al **Adicional 01 y prórroga 01 a la aceptación de oferta SMC-AMT-112/2013** (Im 324-325 c112 v 2013 fl. 31)

En 8 de agosto de 2013 fue presentado estudio previo para contratar la administración y operación de las instalaciones de las Plazas de Mercado de la ciudad, por inexistencia de personal en su planta para atender la parte operativa, técnica y financiera, utilizando idéntica justificación que el estudio de 2009 (Im 1-12 c137 v2013 CD fl. 31). En el estudio se exige personal de planta (19) y ocasional (15) y la distribución de riesgos es idéntica a los contratos anteriores, advirtiendo que se incluyen riesgos no propios del objeto contratado, pues se relacionan más con obras públicas. El documento sirvió para realizar la **invitación SMC-AMT-**

137/2013. ((Im 1-12 c137 v2013 CD fl. 31), la cual fue cerrada el 12 de agosto de 2013, presentándose una oferta, que previa evaluación fue rechazada a José Horacio Díaz Romero (Im 53, c112 v 2013 fl. 33), dando lugar a la expedición del Auto 087 de 14 de agosto de 2013 que declaró desierto el proceso. (im 54 c137 v 2013 fl. 31)

Vigencia 2014:

Fueron suscritos múltiples contratos de prestación de servicios por el Secretario de Contrataciones, Licitaciones y Suministros del Municipio de Tunja con personas naturales, todos justificados en la necesidad de garantizar la protección de los derechos colectivos de los habitantes de la ciudad, así como proteger el derecho al trabajo de los comerciantes que ejercen la actividad en el complejo. Igualmente, invocan la necesidad de prestar servicios públicos con calidad, junto con la Resolución 290 de 12 de febrero de 2007 – Manual de Procesos y Procedimiento, así como las facultades del Alcalde a la luz del artículo 315 Superior, para “dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo” y el Decreto 1510 de 2013 que habilitaría esta modalidad de contratación directa para cumplir “actividades operativas, logísticas o asistenciales”. Advierten que mientras se emplea un mecanismo de concesión, APP u otro equivalente, la operación debe ser asumida en forma directa por la Administración Municipal, soportada con las personas naturales que se requieran para apoyar la gestión de la entidad en actividades relacionadas con recaudo, logística y organización del tráfico vehicular y peatonal, aduciendo que “el Municipio no cuenta con el personal suficiente con el perfil idóneo para la ejecución” de las citadas actividades, afirmación que no corresponde a la realidad, pues más que insuficiencia de personal como lo ha venido certificando la Secretaría Administrativa del Municipio, se trata de inexistencia del mismo.

Conforme al artículo 77 del Decreto 1510 de 2013, en ninguno de estos contratos es obligatorio constituir garantías, por lo que aduciendo la ausencia de complejidad del objeto, el análisis de riesgos y la forma de pago, la administración no exigió póliza única de cumplimiento (Cláusula Novena); sin embargo en la cláusula décimo tercera de los contratos, párrafo II en forma contradictoria se alude al procedimiento de multas, indicando que en el evento de no existir saldo a favor del contratista, el valor de la multa podrá hacerse efectivo a través de la garantía constituida o por jurisdicción coactiva, siendo la primera alternativa inocua cuando los contratos se suscribieron sin póliza.

De otra parte, se establece la cláusula de indemnidad (décima), con la cual el contratista se obliga a indemnizar al municipio por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, así como por cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros que tengan origen actuaciones del contratista hasta por el monto del daño o perjuicio causado y hasta por el valor del contrato.

En las cláusulas décimo sexta y décimo séptima, hicieron referencia a la “relación laboral” e “independencia”, advirtiendo que el Municipio se exonera de cualquier acreencia laboral o de otra índole por el no pago de salarios y prestaciones sociales para con el contratista, quien es independiente; aspectos éstos que a través de medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho se vienen desvirtuando ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los que se han acreditado deficiencias de la labor de supervisión y vigilancia que ha permitido configurar el elemento subordinación para que se finalmente se declare probada la existencia de relación laboral.

Los contratos suscritos en esta vigencia fueron precedidos de “**estudio previo**” elaborado y suscritos por el Secretario de Desarrollo de la época – Luis Gerardo

Arias Rojas, quien a su vez era nombrado como Supervisor, cuya “descripción de la necesidad” corresponde exactamente con los considerandos de los contratos de prestación de servicios. Dentro del numeral 2.1.1. define que el “perfil del oferente” es el de una persona natural y que “no se requiere experiencia”, lo cual resulta contradictorio con la certificación que soporta los contratos en donde refieren que el Municipio no cuenta con el personal suficiente con el perfil idóneo para la ejecución, pues en realidad no se establece ningún perfil o cualificación particular que justifique la forma de contratación, salvo que en realidad no existe personal en la planta de personal de la entidad.

Se considera aún más gravoso que en el documento denominado “**análisis del sector Anexo 1 – Logística – Plaza de Mercado**”, también aprobado por el Secretario de Desarrollo, quien lo firma como responsable, la administración acepta que como “para el semestre anterior, se pactó una forma de remuneración mensual sin que se presentaran inconvenientes para el cumplimiento del objeto contractual se prevé continuar de esta manera es decir con la cancelación de pagos mensuales mes cumplido, a través de esta contratación se garantiza la prestación de servicio de asistencia técnica, toda vez que los pagos pactados incluyen de parte del técnico, prestaciones sociales, seguridad social integral, impuestos, costos directos e indirectos”, motivo que se reflejaría en el valor de los contratos. Afirmación incorrecta porque no se trata de un servicio de “asistencia técnica”, pues si se revisa el perfil de la mayoría de contratistas de la vigencia, carecen de formación técnica y de otra parte, justificar la modalidad de vinculación de personal por la ausencia de “inconvenientes” es desconocer el riesgo latente que surge para la entidad en materia laboral, riesgo que generalmente no se materializa en forma inmediata a la conclusión del vínculo contractual, pues las reclamaciones se hacen con posterioridad, generalmente, cuando hay cambio de administración, aunado a que se busca evitar la configuración de la prescripción de los eventuales derechos salariales y prestacionales por parte de los contratistas.

De los contratos suscritos en 2014 y 2015, actualmente cursan procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en la entidad territorial en el que son demandantes los señores John William Rodríguez Castro (Juzgado 14 Administrativo de Tunja, radicado 2017-0113), Nelly Cecilia Forero Morales (Juzgado 8 Administrativo de Tunja, radicado 2018-0083), Carlos Olinto Olarte Amado (Juzgado 1 Administrativo de Tunja - radicado 2018-0091), William Giovanni Arias Cano (Juzgado 11, radicado 2014-0114), Clara Isabel Mora Cipamocha (Juzgado 10 Administrativo de Tunja – radicado 2014-0105) y María Cristina Hernández, entre otros, todos vinculados mediante OPS para “apoyo logístico” en las plazas de mercado.

A manera de ejemplo:

- **Contrato de Prestación de Servicios No. 419 1037 de 26 de agosto de 2014**, por el cual se contrata a una persona natural para “apoyar la gestión del Municipio de Tunja en la prestación de servicios de logística y control de cumplimiento de los reglamentos internos de las plazas de mercado públicas de la ciudad”.

Dentro de las “bitácoras de actividades” que para 2014 se llevaron por las personas que fungieron como Administradoras de las Plazas de Mercado, se registran las actividades diarias, por fecha, sector, “funciones desempeñadas”, observaciones del contratista, observaciones del administrador y firma contratista.

Vigencia 2015:

Las mismas observaciones de los contratos suscritos en la vigencia 2014 se hacen para 2015, en cuanto a justificación, estudios previos, anexo 1, ausencia de

garantías, planillas de control de actividades del personal vinculado para desarrollar actividades en las plazas de mercado del Sur y Norte de Tunja, contratos a partir de los cuales se han venido haciendo reclamaciones en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, previa reclamación administrativa al Alcalde Mayor de Tunja en el año 2016.

Ejemplo de estos contratos:

- **Contrato de Prestación de Servicios No. 419 de 17 de febrero de 2015**, por el cual se contrata a una persona natural para “apoyar la gestión del Municipio de Tunja en la prestación de servicios de logística y control de cumplimiento de los reglamentos internos de las plazas de mercado públicas de la ciudad”. Junto con su **Adición No. 01 de 1 de septiembre de 2015; Adición No. 2 y Prórroga No. 2 de 30 de octubre de 2015**.

Vigencia 2016:

- **Contratos de Prestación de Servicios:** Las mismas observaciones de los contratos suscritos en la vigencia 2014 y 2015 se hacen para 2016, en cuanto a justificación, estudios previos, anexo 1, ausencia de garantías, planillas de control de actividades del personal vinculado para desarrollar actividades en las plazas de mercado del Sur y Norte de Tunja.

- **Contrato de Concesión No. 916, suscrito el 14 de octubre de 2018:** por el Municipio de Tunja a través de la Secretaria de Contratación, Licitaciones y Suministros y **Luis Hernando Gonzalez López** CC 6.765.157; contrato suscrito al parecer bajo el otorgamiento de facultades otorgadas por el Concejo Municipal de Tunja a través de Acuerdo No. 010 o 016 de 2016 y producto de proceso de Licitación Pública LP-AMT-006 de 2016, abierto a través de Resolución No. 103 de 9 de septiembre de 2016 que ordena la apertura del proceso de licitación 006/2016, adjudicándolo en audiencia pública con Resolución 131 de 2016.

El contrato tuvo como objeto la “concesión para la operación, explotación, administración y mantenimiento de las plazas de mercado de la ciudad (cláusula primera), entregando los inmuebles que hacen parte de los complejos ubicados en el sur y norte de la ciudad, comprendiendo además la administración (cláusula segunda); por valor mensual de \$313.097.898,00 que según la cláusula sexta corresponde al 8.48% del total de ingresos brutos que se reciben por el servicio de plazas de mercado de Tunja, con un plazo de 50 meses divididos en etapas, la primera de la firma del acta de inicio hasta el mes 24 y la segunda, del mes 25 a la finalización. En la cláusula décima primera designa para la vigilancia y control del contrato a la Secretaría de Desarrollo. En la cláusula décima segunda, relativa a garantías, nuevamente se asigna apenas un 5% calculado no sobre el valor del contrato sino sobre \$500'000.000,00 como se determina en la cláusula tercera, para amparar el riesgo de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales que vincule el concesionario, por el término del contrato y 3 años más. En la cláusula décima octava pactan cláusula de indemnidad en materia laboral en favor del municipio.

Vigencia 2017:

Entre junio y octubre de 2017 (fecha de la información reportada por el Municipio) fueron suscritos un total de **32 contratos**, que corresponde a una información parcial de dicha vigencia, los cuales se desarrollaron en las instalaciones de las plazas de mercado en actividades como: administración, coordinación, gestión logística, ingeniero agrónomo, recaudadores, secretaria, servicio social y servicios

generales, como principales actividades propias del servicio público que se presta en las instalaciones, dentro de los cuales encontramos algunos como:

Contrato de Prestación de Servicios 656 de 13 de junio de 2017, en el cual justifican la vinculación de una persona natural para desarrollar objeto contractual para “apoyo a la población vulnerable”, la necesidad de desarrollar actividades de trabajo social en dicha zona ante la inexistencia de personal para tal labor (considerando 8) y además, según el considerando 6, argumenta que mientras se emplea un mecanismo de concesión APP u otro equivalente, la operación de la plaza de mercado debe ser asumida en forma directa por la administración municipal, *“soportada en las personas naturales que se requieran para apoyar la gestión del municipio en las distintas actividades relacionadas con recaudo, logística y organización del tráfico vehicular y peatonal interno y aseo entre otras”*. En la cláusula 8 se detallan cinco actividades específicas. (Im 2, 4 c656 v 2017 CD fl. 15)

Contrato de Prestación de Servicios 1377 de 12 de octubre de 2017, en el cual justifican la vinculación de una persona natural “que adelante actividades de administración de las plazas de mercado, apoyando al municipio en los programas de gestión de recaudo, recuperación de cartera morosa, inocuidad, control de espacio público, programación de turnos, atención de quejas y peticiones de los usuarios y comerciantes de las plazas” (considerando 7); la necesidad de desarrollar actividades de administrador en dicha zona ante la inexistencia de personal para tal labor (considerando 8) y además, según el considerando 6, argumenta que mientras se emplea un mecanismo de concesión APP u otro equivalente, la operación de la plaza de mercado debe ser asumida en forma directa por la administración municipal, *“soportada en las personas naturales que se requieran para apoyar la gestión del municipio en las distintas actividades relacionadas con recaudo, logística y organización del tráfico vehicular y peatonal interno y aseo entre otras”*. En la cláusula 8 se detallan 18 actividades específicas (Im 2, 4 c656 v 2017 CD fl. 15).

Vigencia 2018 a 2023:

Contrato de Concesión No. 908 de 30 de agosto de 2018, suscrito entre el Municipio de Tunja y la Unión Temporal Mercados de Tunja, conformada por Asoplazas Antioquia con un 50%, Jairo Enrique Rincón Velandia con 25%, Lainsco Ingeniería SAS con un 25%, cuyo objeto es “entregar en concesión la operación, administración, explotación y mantenimiento del servicio público de las Plazas de Mercado de la ciudad de Tunja y los inmuebles que la conforman”, por un plazo de sesenta (60) meses y por valor de \$418.913.712, distribuidos en cuotas para las vigencias 2018 (4 meses), 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 (8 meses) (cláusula 6), en el que dentro de la planta propuesta se incluye un administrador, tres coordinadores, una secretaria, cinco recaudadores, 10 empleados entre logística y aseo, un contador y un abogado, para un total de 22 empleados, (cláusula 4), respecto de los cuales, como en los demás contratos suscritos por el Municipio, el concesionario se obliga a pagar obligaciones parafiscales, entregar dotaciones y realizar aportes a seguridad social conforme a la Ley, aportando copias de las planillas (cláusula octava). Nuevamente, establecen un porcentaje del 5% del valor del contrato para amparar el pago del riesgo por “salarios, prestaciones e indemnizaciones laborales”, con una vigencia equivalente al término del contrato y tres (3) años más (cláusula 12). También establecen cláusula de indemnidad en cuanto a las relaciones laborales que establezca la Unión Temporal con el personal que vincule (cláusula 18)

El recorrido efectuado permite arrojar las siguientes **CONCLUSIONES** que en sentir de estas Delegadas acreditan las omisiones, falta de planeación y continuada vulneración del derecho colectivo al patrimonio público, imputable al MUNICIPIO DE TUNJA, a saber:

PRIMERA: Respecto a las **MODALIDADES DE CONTRATACIÓN** usadas:

i) En cuando a la **Concesión de las “actividades de operación y mantenimiento de las Plazas de Mercado del Sur y Norte” o “prestación de servicios de apoyo a la gestión del Municipio en la administración y operación técnica y financiera de las plazas de mercado”**, que corresponden a la entrega de la actividad a diferentes personas naturales o jurídicas, a quienes en los estudios previos y a partir de la implementación del análisis de riesgos se viene asignando el 100% del riesgo relativo al pago de obligaciones laborales, honorarios, accidentes de trabajo y demás riesgos inherentes al personal que deben subcontratar para desarrollar la actividad.

Esta forma de contratación, según los registros aportados ha sido usada durante las vigencias 2002, 2003, 2010, 2011, 2012, 2016 (octubre) y 2018 a 2023, en las cuales para cada contrato fueron asegurados los riesgos de naturaleza laboral del personal, para lo cual se fijó el 5% del valor del contrato; sin embargo no se informa nada sobre la gestión para agotar las pólizas, aunado a que en los contratos 2002 a 2012 se realizó llamamiento en garantía por el Municipio de Tunja en algunos procesos tramitados ante la jurisdicción laboral ordinaria a los que fue vinculada la entidad, y dado el valor de la cobertura las garantías las mismas se agotaron, quedando desprotegido el patrimonio pues el municipio debió asumir el pago solidario de condenas por valor de **\$977.888.121**, entre 2002 y octubre de 2017 (información parcial, pues está pendiente el consolidado de 2017, 2018 y 2019 que debe adicionarse), lo cual constituye un verdadero detrimento patrimonial creciente, continuado y sistemático.

Bajo esta primera modalidad, no se acredita de un lado que la entidad territorial efectuara entre 2002 a 2012 la verificación real de la capacidad patrimonial de los proponentes al momento de contratar (k), falencia que de volver a utilizarse requiere oferentes con músculo financiero suficiente y garantías más amplias para responder por los riesgos de naturaleza laboral.

Adicionalmente, no se conoce actuación alguna tendiente a recuperar los dineros pagados por el Municipio como deudor solidario, respecto de cada uno de los contratistas, en ninguna de las acciones de repetición se advierte la solicitud de medidas cautelares, aunado a que en algunos casos se viene demandado, bien a personas jurídicas que de acuerdo a los certificados de existencia y representación legal apenas si presentan un patrimonio representado en el valor de sus acciones, o demandado solo a uno de los representantes legales de los concesionarios, dejando por fuera, como personas naturales a todos aquellos que han participado como Gerentes, representantes legales (Caso Corpaboy), pese a que estas personas en varios casos presentaron certificados declarando que estaban a paz y salvo por todo concepto con el personal vinculado.

ii) En cuanto al experimento denominado Sociedad de Economía Mixta Agrocentro S.A, modalidad autorizada por el Concejo Municipal a través de Acuerdo 015 de 2006, surtido proceso de convocatoria pública No. 013 de 2006 para seleccionar socio estratégico que diseñara, construyera, operara y administrara el Centro de Capacitación y Desarrollo Agroindustrial y Comercial de Boyacá, fue adjudicado mediante Resolución 289 de 29 de septiembre de 2006 a la Unión Temporal Progresá y posteriormente a través de Escritura Pública No. 2292 de 17

de octubre de 2006 otorgada ante la Notaria Segunda del Círculo de Tunja conforman la Sociedad con un capital autorizado de \$8.500.000.000,00, en la cual los particulares suscribieron \$4.794.040.000 de las cuales solo pagaron \$1.971.616.000 respaldadas con cheques y las demás con dos pagarés que no se pudieron hacer efectivos, y el municipio con \$3.705.960.000 pretendió entregar como aporte que representaría apenas el 43.6% (quedando como socio minoritario) el valor de los seis (6) predios donde funciona el complejo de la plaza del sur y el antiguo matadero de la ciudad, sin contar en su momento con el avalúo de los inmuebles el cual apenas se solicitó dos días después de la adjudicación, previo pacto con los particulares para recomponer su participación o ajustar sus aportes cuando se entregara el avalúo de los predios por el IGAC, el cual arrojó la suma de \$11.724.546.160,00, valor muy superior al fijado como aporte por la entidad territorial, cuya diferencia por \$8.018.586.160,00 tampoco fue pagada ni en el plazo estipulado (90 días), ni a la fecha.

Esta alternativa fue objeto de acción popular No. 2007-00028, tramitada en primera instancia por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Tunja que profirió fallo el 11 de enero de 2008, encontrando que las partes no observaron el Acuerdo 015 de 2006, pues al momento de suscribir la escritura de constitución de la sociedad no contaban con el avalúo de predios por el IGAC y los particulares tampoco habían pagado sus aportes, posteriormente tampoco se hizo el ajuste de la diferencia de aportes. En consecuencia, el Juzgado de instancia declaró que el Municipio y la Sociedad vulneraron los derechos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, ordenando disolver y liquidar la sociedad, sin que hubiese lugar a indemnizaciones y aportar según el porcentaje de participación los costos necesarios para cumplir la orden judicial.

La decisión confirmada en segunda instancia por la Sala de Decisión No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de sentencia de 17 de octubre de 2008; decisiones que a la fecha no se han cumplido por parte de Agente Liquidador designado.

Con esta segunda alternativa, la entidad territorial no adoptó las previsiones para salvaguardar el patrimonio público, pues sin contar con avalúos previos de los predios que pretendió entregar como aporte a la Sociedad, suscribe escritura de constitución con personas naturales y jurídicas que formaron una Unión Temporal, sin que a la fecha, ninguna de ellas haya comparecido para responder por las obligaciones tributarias, como tampoco, a realizar los actos necesarios para disolver la sociedad de economía mixta; precedente que debe ser analizado en detalle por la administración.

iii) Contratos de Prestación de Servicios de Personal, modalidad que ha venido siendo utilizada por la administración durante las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016 a primer semestre de 2018, la cual en criterio de esta Delegada incrementa el riesgo para el patrimonio de la entidad en virtud de la configuración de contratos realidad, acreditando los elementos de la relación laboral, aunado a la propiedad de la entidad territorial sobre la infraestructura y como prestadora del servicio de plazas de mercado.

Adicionalmente, tanto en los documentos precontractuales, como poscontractuales, la propia administración deja ver algunos rasgos del vínculo que mantiene con las personas contratadas, pues en los contratos suscritos en forma sucesiva entre 2014, 2015, 2016 y 2017, todos han sido precedidos de **estudios previos** elaborado y suscritos por el Secretario de Desarrollo de la época, quien a su vez era nombrado como Supervisor, documento en el que la "descripción de la necesidad" corresponde exactamente con los considerandos de los contratos de prestación de

servicios; en el numeral 2.1.1. al definir el “perfil del oferente” queda claro que se trata de personas naturales que no requieren experiencia, ni siquiera estudios técnico precisamente por las labores a desarrollar.

Igualmente, en las “bitácoras de actividades” que se han venido diligenciando por las personas que fungieron como Administradoras de las Plazas de Mercado, se registran las actividades diarias, por fecha, sector, “funciones desempeñadas”, observaciones del contratista, observaciones del administrador y firma contratista, elemento que en realidad denota más el ejercicio de una labor personal, que una actividad contractual.

- Las dos modalidades de contratación utilizadas dejan ver como se han venido contratando personal permanente para labores de Administración, Apoyo al Recaudo, Aseo y Control Logístico (aproximadamente 21 personas), así como la contratación de personal ocasional para labores idénticas (Apoyo al Recaudo, Aseo y Control Logístico aproximadamente 13 personas) y tanto en los contratos de concesión, como en los de prestación de servicios se ha venido justificando la necesidad en la “insuficiencia de personal idóneo” cuando en realidad es inexistencia de personal en la planta del Municipio de Tunja para atender la parte operativa, técnica y financiera, según certificación que en forma reiterada vienen expidiendo los Secretarios Administrativos, aunado a que no solo se trata del personal ordinariamente contratado, sino que además existe personal rotativo, que incrementa el riesgo de demandas.

- El análisis de los procesos que han cursado ante la jurisdicción laboral ordinaria da cuenta de la facilidad para estructurar los elementos de la relación laboral, especialmente a través de testimonios rendidos en forma giratoria entre unos y otros demandantes, aunado a que en varios casos como se analizó en precedencia, existe personal que ha demandado a la entidad más de una vez, así como la ausencia de los contratistas, su omisión al pago de las condenas judiciales y el agotamiento de las pólizas, lo que denota la omisión de medidas para mitigar el daño antijurídico que se ha venido consolidando.

- La actividad de plazas de mercado constituye un servicio a cargo de los municipios, que forma parte de los programas de desarrollo de cada administración a través del componente “optimización del sistema de Plazas de Mercado”, específicamente en el sector “Desarrollo Económico”, aludiendo a la necesidad de “establecer un plan de mejoramiento para estructuración, financiación y ejecución de las instalaciones actuales”; en el programa 2016-2019 se aprecia en el eje “10. Desarrollo Económico”, “10.2. Tunja Productiva”; 1.2.1. Fomento Agropecuario”, por lo que más allá de las inversiones para garantizar el funcionamiento de las instalaciones, es prioritario generar una alternativa definitiva para el problema del personal que se requiere para el funcionamiento del servicio, pese a que por ahora exista contrato de concesión, reiterando que el Municipio en administraciones anteriores ha experimentado algunas alternativas que pusieron en riesgo bienes públicos, haciéndose parte de sociedades en las que el aporte sería la entrega de la infraestructura de una de las plazas de mercado de la ciudad (Caso Agrocentro aún sin liquidar, Radicado 2007-0028).

Se puede observar que desde 2014 a 2016, luego de 2017 mediados de 2018, tanto los estudios previos elaborados por la Secretaría de Desarrollo, como en los considerandos de cada contrato, la administración viene refiriendo que “mientras se emplea un mecanismo de concesión, APP u otro equivalente”, deben asumir directamente la operación de las plazas, acudiendo a la contratación directa de

personas naturales que realicen las actividades de administración, recaudo, logística y organización de tráfico vehicular, peatonal y aseo, todas actividades permanentes, no intermitentes, ni esporádicas, servicio que tanto en los periodos en que ha estado en cabeza de la entidad territorial como en aquellos en que ha estado concesionado, como ocurre en la actualidad, requiere la adopción de medidas urgentes para mitigar el riesgo litigioso, obligación a la que esta llamada la administración en cabeza de su representante legal.

Otra de las falencias encontradas es que cuando se ha contratado directamente, invocando el artículo 77 del Decreto 1510 de 2013, en ninguno de estos contratos el Municipio exige la constitución de garantías (Cláusula Novena, aduciendo en los estudios previos la ausencia de complejidad del objeto, el análisis de riesgos y la forma de pago), sin embargo en la cláusula décimo tercera de los contratos, párrafo II en forma contradictoria se alude al procedimiento de multas, indicando que en el evento de no existir saldo a favor del contratista, el valor de la multa podrá hacerse efectivo a través de la garantía constituida o por jurisdicción coactiva, siendo la primera alternativa inocua cuando los contratos se suscribieron sin póliza, sumado al riesgo por el pago de "salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales" que al tenor del numeral 4 artículo 116 del Decreto 1510 puede ser amparado por la garantía de cumplimiento, siendo precisamente éste el riesgo que se reclama en sede jurisdiccional, lo cual habría permitido blindar a la administración patrimonialmente, al menos en parte de las eventuales condenas, junto con otro riesgo como el previsto en la cláusula de indemnidad (décima), con la cual el contratista se obliga a indemnizar al municipio por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, así como por cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros que tengan origen actuaciones del contratista hasta por el monto del daño o perjuicio causado y hasta por el valor del contrato, riesgo que de llegar a concretarse, tampoco estaría amparado, debiendo responder la administración en el caso de concretarse.

SEGUNDA: Desde el punto de vista de la **SUPERVISIÓN:**

Esta Delegada concluye que en los periodos en que la administración ha contratado la operación de las plazas, no ha implementado un verdadero procedimiento, funciones específicas y control al ejercicio de la labor de supervisión asignadas al personal de la planta de personal para la vigilancia y control de los contratos de administración, pues a la fecha ni siquiera cuenta con Manual de Supervisión actualizado, en tanto las funciones son asignadas a través de las cláusulas de cada contrato, o de manera genérica en los oficios o actos administrativos de delegación, dando lugar a que de manera reiterada y sistemática la entidad territorial sean vinculada a los procesos ordinarios laborales y condenada judicialmente al pago de indemnizaciones, salarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social y parafiscales del personal que regular o irregularmente vinculaban los operadores, personas jurídicas que respaldan dichas contingencias a través de pólizas de seguros que se agotan con las primeras condenas, sin que cuenten con soporte financiero para proceder al pago como primeros obligados en calidad de empleadores.

De otra parte, la Supervisión de los contratos de prestación de servicios a partir de 2014 y a la fecha, continúa en cabeza del Secretario de Desarrollo, funcionario que ocasionalmente hace presencia en los complejos de abastos, delegando la función a personal de la propia secretaría, existiendo deficiencias en la labor de vigilancia y control, resultando difícil desligar el desarrollo de actividades contratadas con la prestación de servicios personales de carácter subordinado y personal.

TERCERA: También se prueba el detrimento para el **PATRIMONIO PÚBLICO:**

Es claro que existe un detrimento consolidado para el patrimonio de la entidad, pues entre 2013 y 2017 se pagaron al menos \$977'888.121, por concepto de condenas y acuerdos conciliatorios de proceso tramitados ante la jurisdicción ordinaria, sin que se incluya el riesgo por los litigios generados en los contratos directos suscritos por el Municipio a partir de 2014 hasta mediados de 2018, de los cuales ya existen varios procesos que fueron relacionados en precedencia y tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo – Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Tunja en primera instancia, riesgo que no solo es latente, sino que tiende a incrementar si la administración no adopta una decisión tendiente a disminuir o eliminar sus causas, máxime cuando a partir de agosto de 2018, suscribe contrato de concesión que requiere la vinculación de personal por la Unión Temporal Mercados Tunja a partir del segundo semestre de 2018, contra la cual ya existen procesos laborales.

La inexistencia de personal en la administración de personal no es un hecho nuevo, se trata de una situación que se ha mantenido por más de quince (15) años sin que haya planteado una alternativa definitiva, más allá de la entrega en administración o concesión, argumento que en forma reiterada, contrato tras contrato esgrime la administración para justificar la modalidad de vinculación de personal, por lo que ha transcurrido un lapso más que suficiente para que el MUNICIPIO DETUNJA plantee soluciones de fondo y definitivas, pues el costo de los contratos, con el transcurso del tiempo resulta mayor que el pretendido beneficio, en la medida en que no se trata solamente del pago de honorarios, pues a la postre, se terminan cancelando, bien en solidaridad o como contratantes, las prestaciones e indemnizaciones laborales que en su momento se han debido presupuestar, hecho que se incrementa por efectos del pago de intereses moratorios, indexaciones y costas procesales, cuya cuantificación fue relacionada en detalle en el acápite de hechos.

Bajo las anteriores consideraciones, estimamos que está suficientemente sustentado y con la documental aportada se prueba la vulneración del derecho colectivo invocado; que el MUNICIPIO DE TUNJA ha omitido adoptar un plan de acción no solo respecto del actual contrato de concesión del servicio de plazas de mercado, sino de la búsqueda de una solución definitiva para dicho servicio público; que el daño patrimonial se prueba con las sumas que desde 2002 a la fecha ha venido pagando por concepto de condenas judiciales y conciliaciones, las cuales arrojaban a marzo de 2017 un consolidado de **\$\$977.888.121, al cual debe incrementarse lo pagado de abril a diciembre de 2017, 2018, 2019 y hasta que se profiera sentencia;** que existe nexo de causalidad entre las omisiones y hechos relatados y la afectación del derecho colectivo al patrimonio público, por lo que se busca su amparo por los jueces de la república, reiterando que se demuestra que la entidad ha dado un manejo totalmente ineficiente al servicio, traduciéndolo en pérdida sistemática de recursos, sin que se discuta si su actuar es de buena o mala fe, situación que impone la intervención de la administración de justicia para que se adopten medidas eficaces.

**IV. AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD
(Artículo 144, inciso final, del C.P.A.C.A.)**

Con el propósito de cumplir con la obligación contenida en el inciso tercero artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, allego copia del oficio P2017-001-075 de 20 de junio de 2019, dirigido al señor Alcalde Municipal de Tunja, al cual se dio respuesta mediante Oficio 9.1.-1372 de 5 de julio de 2019, suscrito por el Secretario de Desarrollo de Tunja, Guillermo Jiménez Pinzón, en el que como se relató en el

acápites de hechos, se informa que la administración optó por concesionar el servicio, alude a un plan de acción para precaver las situaciones que puedan generar daño antijurídico, el cual en realidad corresponde a las OPS de 2016 y fue presentado a la Contraloría en noviembre de 2017; se habla de capacitación del Manual de Supervisión, el cual no se encuentra actualizado; se habla de la revisión de obligaciones de las partes en el marco del contrato de concesión, así como de la adición de la garantía única, lo cual a la fecha no se ha acreditado, pese a que fue fijado una plazo de tres (3) meses que vencieron el 5 de octubre de 2019.

V. PRUEBAS

5.1.- Pruebas que aportamos:

Con el propósito de acreditar la constitución de renuencia, la forma de contratación empleada por el Municipio de 2002 a 2018, cuyo contrato se extiende hasta 2023, el inventario de procesos contra la entidad territorial y el detrimento patrimonial por concepto de pago de condenas judiciales y conciliaciones que ha debido sufragar la entidad, así como la existencia de sentencias en medio de control de repetición y/o ejecutivos cuyos recursos son de difícil o nulo recaudo, nos permitimos aportar:

5.1.1.- Oficio 1.5-1251 de 20 de octubre de 2017, por el cual el Secretario de Contratación, Licitaciones y Suministros de Tunja informa que para esa fecha la entidad estaba acudiendo al procedimiento de contratación directa para la administración, operación técnica y financiera de las plazas de mercado; igualmente que la supervisión de los contratos se realiza con personal propio y remite un (1) CD que tres carpetas relativas al Contrato 656 de 2017; 1377 de 2017, actos de designación de supervisión y pólizas de cada uno.

Es de precisar que aunque en el oficio refiere que aporta “manual de funciones de supervisión y procedimientos de verificación de obligaciones de contrato”, dicha información no fue entregada, pues en el CD allega realmente Manual de Contratación. (1 folio, 1 CD)

5.1.2.- Oficio 1.5-1257 de 23 de octubre de 2017, suscrito por el Secretario de Contratación, Licitaciones y Suministros de Tunja, en el que remite **cuadro** donde identifica la vigencia y número de contrato suscritos entre 2009 a 2017 por la entidad territorial para el apoyo a la gestión, administración y operación técnica y financiera de las Plazas de Mercado del Sur y Norte de Tunja, destacando que en las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017, el Municipio asumió la administración del servicio en forma directa, vinculando personal que con posterioridad ha venido presentado medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En CD anexo al oficio, remite copias de los contratos por vigencias de 2014 a 2017, junto con cuadros Excel de las matrices de contratación de las mismas vigencias, que contiene entre otros datos: número de contrato, modalidad de selección, fuente de los recursos, objeto, valor inicial del contrato, documento de identidad y nombre del contratista, teléfonos, correos, nombre del supervisor y secretaria a cargo, adicionales y valores; respecto a la carpeta titulada “Manual de Supervisión Entre Otros”, en realidad corresponde al Manual de Contratación del Municipio. (4 folios, 1 CD)

5.1.3.- Oficio 1.5-1319 de 3 de noviembre de 2017, suscrito por el Secretario de Contratación, Licitaciones y Suministros de Tunja, en el que remite Oficio 1.3.7-6 247 de 2 de noviembre de 2017 por el cual el Archivo Central del Municipio remite a esa sectorial cuadro contentivo de los contratos suscritos entre 2009 a 2013, identificándolos con su número y un (1) CD contentivo de carpetas de los contratos suscritos por el Municipio de Tunja para el apoyo a la gestión, administración y operación técnica y financiera de las Plazas de Mercado del Sur y Norte de Tunja para las vigencias 2009 (3 contratos), 2010 (5 contratos), 2011 (2 contratos), 2012 (5 contratos y proceso declarado desierto) y 2013 (10 contratos). (2 folios, 1 CD)

5.1.4.- Copia de uno de los “estudios previos” estructurados por la Secretaría de Desarrollo para justificar entre 2014 y 2017 la contratación en forma directa de personal para prestar el servicio público de plazas de mercado del Sur y Norte de la Ciudad, en los que se aprecia la utilización de elementos propios de una relación laboral más que contractual. (10 folios)

5.1.5.- Copia de algunas de las “bitácoras de actividades” de labores como logística desarrolladas por un contratista del Municipio de Tunja con la firma del Administrador de Plaza, con la que se aprecia la deficiencia de los instrumentos de seguimiento de actividades del personal vinculado para desarrollar actividades en las plazas de mercado, insumos a partir de los cuales los Supervisores visaban los informes de actividades y posteriormente suscribían los formatos de seguimiento y recibido a satisfacción. (fs. 15 folios)

5.1.6.- Oficio 1.2-4-1 – 2353 de 21 de noviembre de 2017, por el cual la Secretaria Jurídica del Municipio de Tunja remite CD que contiene archivo Excel de informe final de procesos judiciales al parecer notificados a la entidad territorial para mediados de 2017, relativos a la “vinculación formar o no formal por parte de personas que han suscrito con la Alcaldía de Tunja contratos para la administración, operación técnica y financiera de las plazas de mercado del Sur y Norte de Tunja”; el cual contiene: número de radicación (procesos con radicados 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017), demandante, clase de proceso, despacho que lo conoce, demandados, pretensiones, etapa, tipo de terminación (fallo o conciliación), decisión (favorable, desfavorable, etc); capital pagado, egreso, fecha de pago, contingencia, comité de conciliación – estudio de repetición, si se inició o no repetición; información que permite acreditar la existencia de procesos ordinarios laborales y de nulidad y restablecimiento del derecho, que serían los procesos originarios del detrimento patrimonial por condenas o conciliaciones, o que al estar en trámite generan contingente para la entidad territorial con alta probabilidad de pérdida; así como los medios de control de repetición que ha venido tramitando, en los que si bien se han logrado condenas los dineros efectivamente recuperados han sido ínfimos o casi nulos. (1 folio, 1 CD)

5.1.7.- Copia del Contrato de Concesión No. 916 suscrito el 14 de octubre de 2016 por la Secretaria de Contratación, Licitaciones y Suministros del Municipio de Tunja como concedente y Luis Hernando González López, identificado con CC 6.765.157, como concesionario, cuyo objeto fue la “concesión para la operación, explotación, administración y mantenimiento de las plazas de mercado de la ciudad de Tunja”, por el término de 50 meses, con un valor mensual de \$313.097.898, correspondientes al 8.48% de los ingresos brutos del servicio de plazas. (fs. 14 folios)

5.1.8.- Copia del Contrato de Concesión No. 908 de 30 de agosto de 2018, suscrito por el Municipio de Tunja con la Unión Temporal Mercados Tunja NIT 901209038-7, representada legalmente por César Augusto Simbaqueba Muñoz, por el cual se entrega en concesión la operación, administración, explotación y mantenimiento del servicio público de plazas de mercado de la ciudad de Tunja y de los inmuebles que la conforman por un término de 60 meses y por valor de \$418.913.712; junto con Pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual de Cumplimiento No. 39-40-101027069 expedida el 31 de agosto de 201, que ampara predios, labores y operaciones; y Póliza de Seguro de Cumplimiento No. 39-44-101098342 expedida el 31 de agosto de 2018, en la que se ampara el cumplimiento por \$83.762.742,40 y salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales apenas por \$20.945.685,60 (20 folios)

5.1.9.- Certificado de radicación No. 1.3.8-4-1/2019/E/19853 de 20 de junio de 2019 de petición para constitución de renuencia elevada por la Procuraduría ante el Municipio de Tunja a través de Oficio P-2017-001-075 de 20 de junio de 2019. (22 folios)

5.1.10.- Oficio 9.1.-1372 de 5 de julio de 2019, suscrito por el Secretario de Desarrollo de Tunja, Guillermo Jiménez Pinzón a través del cual da respuesta a la petición de constitución de renuencia. (2 folios)

5.1.11.- Copia sin firma de “plan de mejoramiento”, presentado al parecer por el Jefe de Control Interno de la Alcaldía ante la Contraloría de Tunja, de fecha el 14 de noviembre de 2017, relativo a los riesgos verificados en torno a la modalidad de contratación directa para la operación de plazas de mercado de la vigencia 2016. Se reitera que el citado documento no corresponde a un “plan de acción o mejora” como se pretende hacer ver por el Secretario de Desarrollo en la respuesta a la petición de constitución de renuencia, por el contrario, prueba que la administración tiene conocimiento de los riesgos que se generan tanto con las OPS, como con la tercerización a través de concesión y pretende solventarlo con un documento del año 2017. (1 vuelto folio)

5.1.12.- Copia del Manual de Interventoría de fecha Octubre de 2013, al parecer expedido por la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Tunja, documento que carece de funciones detalladas para el ejercicio de la labor de Supervisión en los contratos de concesión y especialmente para el servicio público de plazas de mercado (28 folios).

5.1.13.- Copia de planillas de aportes a seguridad social del personal vinculado por la Unión Temporal Mercados Tunja durante los meses de septiembre a diciembre de 2018, enero a mayo de 2019, lo cual si bien corresponde a una obligación del concesionario, debe ser contrastado por la supervisión con el número de trabajadores contratado y el que opere en cada una de las sedes de la plaza en forma periódica y mientras dure la concesión, pues las demandas que ha venido afrontando corresponde a la vinculación de personal permanente y ocasional. (49 folios)

5.1.14.- Copia de cuadro de consulta de procesos del radicado No. 15001310500420170033001 instaurado por Manuel Martínez Velásquez contra el Municipio de Tunja, en el cual reclamaba la existencia de contrato realidad para contratos suscritos en forma directa durante el periodo de los contratos 063 de 2 de enero a 30 de junio y No. 664 de 16 de julio a 31 de diciembre de 2014. El proceso fue tramitado en primera instancia por el Juzgado 4 Laboral del Circuito de Tunja, demandante, en el que se reclama por los presuntos derechos laborales, siendo condenado mediante decisión de 18 de julio de 2018, modificada en segunda instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja el 15 de agosto de 2018. (2 folios)

5.1.15.- Copia de la demanda ordinaria laboral del proceso No. 2019-0173 tramitado ante el Juzgado 3 Laboral del Circuito de Tunja, demandante: Yesica Liceth González Chávez, en el que se reclama la existencia de relación laboral con Luis Hernando González q.e.p.d., por el periodo comprendido entre el 10 de noviembre de 2016 a 31 de mayo de 2017; con el Municipio de Tunja para el periodo que va de 1° de junio de 2017 a 4 de septiembre de 2018 y ahora con la Unión Temporal Mercados de Tunja, del 5 a 21 de septiembre de 2018, la cual es acompañada de:

- Contrato de Concesión No. 916 de 14 de octubre de 2016, suscrito entre el Municipio y Luis Hernando González López (q.e.p.d.).

- Contratos de prestación de servicios No. 623 de 1 de junio de 2017, Adición No. 1, No. 1511 de 1 de diciembre de 2017, 079 de 4 de enero de 2018, suscritos en forma directa con el Municipio de Tunja. (APORTADA PRUEBA 5.1.7)

- Oficio 1.9-16-3-1759 de 19 de julio de 2019 suscrito por el Supervisor Ismael Enrique Najar Pacheco con el Visto Bueno del Secretario de Desarrollo Guillermo Jiménez Pinzón mediante el cual requiere al personal de CPS Plazas de Mercado y resalta en la parte final que las situaciones descritas “muestran la falta de compromiso laboral e incumplimiento de las obligaciones contractuales asignadas”; cuadros de programación de turnos. (74 folios)

5.1.16.- Copia de los fallos de segunda instancia proferidos por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de los medios de control de repetición No. 008-2015-0191-02 y 009-2015-0185-01 instaurados por el Municipio de Tunja contra personas naturales y jurídicas a las que entregó la operación del servicio de plazas de mercado, así como a los supervisores de esos contratos, en uno de ellos condenados por culpa grave al encontrar acreditadas omisiones en la labor de vigilancia y control de los contratos.

5.2.- Pruebas que solicitamos:

5.2.1.- Oficiar a la Secretaría de Desarrollo y/o Contratación del Municipio de Tunja para que remita:

i) Soportes de la capacitación en funciones de supervisión del personal asignado por esa dependencia, incluido el propio Secretario, desde 2002 a la fecha.

ii) Copia de los instrumentos de seguimiento diseñados e implementados por la administración de 2002 a la fecha, para el control, vigilancia y labores de supervisión de Contrato de Concesión del servicio público de plazas de mercado y de contratos de prestación de servicios vinculados para la operación, administración y mantenimiento de las plazas de mercado de la ciudad.

iii) Copia del acta de inicio, terminación y acta de liquidación del Contrato de Concesión No. 916 de 14 de octubre de 2016, suscrito por el Municipio de Tunja a través de la Secretaria de Contratación, Licitaciones y Suministros y Luis Hernando González López, CC 6.765.157, junto con copias de la póliza por riesgos laborales e indemnizaciones que debió otorgar el concesionario y acto de aprobación.

iv) Copia de los contratos de prestación de servicios suscritos entre 2017 hasta julio de 2018, relativos a la vinculación de personal para desarrollar actividades de administración, coordinación, gestión logística, ingeniero agrónomo, recaudadores, secretaria, servicio social y servicios generales, y demás personal vinculado para desarrollar las actividades propias del servicio público de plazas de mercado en los complejos del Norte y Sur de Tunja.

v) Cuadro Excel de las vigencias de 2017, 2018 a 2019, contentivos de las matrices de contratación, que contengan entre otros datos: número de contrato, modalidad de selección, fuente de los recursos, objeto, valor inicial del contrato, documento de identidad y nombre del contratista, teléfonos, correos, nombre del supervisor y secretaria a cargo, adicionales y valores. Cuadros que complementaran la información enviada por la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros a través de Oficio 1.5-1257 de 23 de octubre de 2017.

5.2.2.- Oficiar a la Secretaría Jurídica del Municipio de Tunja para que remita en informes separados:

i) Consolidado de procesos tramitados ante la jurisdicción ordinaria laboral en los que el Municipio de Tunja haya sido condenado en forma directa o en solidaridad por vinculación de personal de las plazas de mercado de la ciudad de Tunja, del periodo comprendido entre 2002 a la fecha en que emita respuesta. En el evento de ser condenados en solidaridad, indicar el nombre del demandado principal, persona natural o jurídica.

ii) Consolidado de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Juzgados y Tribunal) instaurados contra el Municipio de Tunja por personas vinculadas en forma directa en las diferentes actividades que se desarrollan en las plazas de mercado del Sur y Norte de Tunja (v. gracia, logística, recaudadores, operadores, etc), indicando su estado, del periodo comprendido entre 2002 a la fecha en que emita respuesta.

iii) Informe de las condenas obtenidas en sede de repetición y procesos ejecutivos instaurados contra personas naturales y/o jurídicas a las que se ha entregado la administración, operación o concesión del servicio público de plazas de mercado, así como servidores o ex servidores públicos que han fungido como supervisores, del periodo comprendido entre 2002 a la fecha en que emita respuesta.

iv) Certifique y allegue soportes, si es de su competencia o la remita a Secretaría de Hacienda y/o Tesorería del Municipio de Tunja, el monto recaudado por concepto de dineros reintegrado o pagado por concepto de condenas en sede de repetición y procesos ejecutivos instaurados por el Municipio contra personas naturales y/o jurídicas a las que se ha entregado la administración, operación o concesión del servicio público de plazas de mercado, así como servidores o ex servidores públicos que han fungido como supervisores, del periodo comprendido entre 2002 a la fecha en que emita respuesta.

VI. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL MEDIO DE CONTROL

Estas Delegadas se encuentran legitimadas para actuar en defensa de los derechos colectivos, por las siguientes razones:

- El señor Procurador General de la Nación, actúa a través de sus delegados y agentes, conforme a lo previsto en el artículo 277 de la Carta Política, que le asigna la función de defender los intereses colectivos; aunado a que la Corte Constitucional mediante sentencias T-176 de 2011, SU-214 de 2017 y T-407 de 2017 ha interpretado el alcance de las competencias de intervención, concluyendo que los delegados y agentes del Ministerio Público se encuentran legitimados para intervenir en el trámite de acciones constitucionales.
- Por su parte, el Decreto Ley 262 de 2000, faculta a los procuradores judiciales para ejercer entre otras funciones, las de:
 - o Artículo 38. Funciones Preventivas y de Control de Gestión: Los procuradores judiciales tienen las siguientes funciones preventivas y de control de gestión. 1. Interponer las acciones de populares, entre otros medios de control.
 - o Artículo 40. Además de las funciones propias de su intervención, los procuradores judiciales cumplen las funciones de protección y defensa de los derechos humanos que les asigne o delegue el Procurador General de la Nación.
- El artículo 82 de la Ley 472 de 1998 autoriza al señor Procurador General de la Nación a delegar las actuaciones previstas en la citada norma.
- El artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 habilita a cualquier persona para demandante la protección de derechos e intereses colectivos; en tanto el artículo 303 ibídem faculta al Ministerio Público para actuar como demandante.
- Memorando No. 015 de 8 de agosto de 2017 por el cual el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa establece entre otros asuntos los "lineamientos en materia de intervención judicial y administrativa para evaluar la defensa jurídica y la eficiencia institucional de las entidades estatales en aplicación de la Resolución 104 de 3 de abril de 2017".
- Resolución No. 104 de 3 de abril de 2017, por la cual el señor Procurador General de la Nación establece la necesidad de priorizar asuntos de importancia jurídica, trascendencia social y alto impago, así como alto riesgo del patrimonio público.

VII. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD JUDICIAL

Señor Juez, es usted competente, por el factor funcional y territorial, al tenor de lo previsto en el numeral 10 artículo 155 de la Ley 1437 de 2011; artículo 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.

VIII. NOTIFICACIONES

- ENTIDAD DEMANDADA: MUNICIPIO DE TUNJA a través de su Alcalde Municipal PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA o quien haga sus veces, en el Edificio Municipal, ubicado en la Calle 19 No. 9-95 de Tunja y al correo electrónico juridica@tunja-boyaca.gov.co.

- ENTIDAD DEMANDANTE: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN a través de:

PROCURADURIAS 68 JUDICIAL I Y 121 JUDICIAL II ADMINISTRATIVAS DE TUNJA, MARITZA ORTEGA PINTO y MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO, respectivamente, en la Calle 21 No. 10-76 Edificio Hunzahúa, Tel. PBX: +57(1) 587-8750 Ext IP: 81157 o 7402895 de Tunja o en los correos electrónicos mortegap@procuraduria.gov.co, procjudadm68@procuraduria.gov.co, mcampuzano@procuraduria.gov.co y procjudadm121@procuraduria.gov.co.

IX. ANEXOS


Acompañados la demanda de los siguientes nexos:

- Tres (3) copias de la demanda para el traslado al Municipio de Tunja, archivo del Juzgado y copia al agente del Ministerio Público.
- Certificación del ejercicio del cargo de Procuradoras 68 Judicial I y 121 Judicial II Administrativas y Agencia Especial 88 de 10 de mayo de 2018.
- Pruebas relacionadas en el capítulo V, numeral 5.1.
- DVD que contiene escrito de demanda y pruebas aportadas.

Atentamente,



MARITZA ORTEGA PINTO
C.C. 40.043.482 de Tunja
T.P. No. 114.629 del C.S. de la J.
Procuradora 68 Judicial I Administrativa de Tunja



MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO
C.C. 63.516.052 de Bucaramanga
T.P. No. 99.833 del C.S. de la J.
Procuradora 121 Judicial II Administrativa de Tunja