**MUNICIPIOS -** **Competencia -** **Promoción de proyectos**

Igualmente, se estructuró sobre la base de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, mediante la cual se dictaron normas orgánicas en materia de competencias en varios sectores, entre otros, el agropecuario y se dispuso que los municipios debían promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural, así como prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria y promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** **- Marco temporal**

Con lo dicho, la Sala no quiere significar que en un contrato no se encuentren contenidas, además de las obligaciones allí expresamente estipuladas, como producto del acuerdo de voluntades, todas aquellas que emergen directamente del ordenamiento jurídico y que resultan de imperioso cumplimiento. Sucede, sin embargo, que su cumplimiento, al igual que las consignadas en su texto convencional debe circunscribirse al marco temporal del contrato, pues, de lo contrario la fuente que da lugar a su reclamación invadiría la órbita de lo extracontractual y la génesis del daño derivado de su inobservancia ya no sería el negocio jurídico. En consonancia con lo anotado, para la Sala la interpretación de la cláusula contentiva de la obligación de prestar asistencia técnica al productor de la yuca no ofrece duda en cuanto a que la misma, como el resto de los deberes allí asumidos por las partes, debía llevarse a cabo una vez el convenio se encontrara perfeccionado y no antes, dado que la comprensión opuesta implicaría desprender del clausulado convencional unos efectos retroactivos cuya inadmisibilidad en el ámbito contractual ya ha sido materia de pronunciamiento por esta Sección… Sin embargo, la posibilidad de continuar ejecutando las anteriores actividades por parte de Yucasan no se introdujo en el Convenio No. 016, razón por la cual, al igual que ocurre con la asistencia técnica prestada por el municipio a los cultivos de Yucasan antes de la suscripción del convenio, escapan al control judicial por la vía de la presente acción contractual.

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Procedencia - Oportunidad**

Así pues, habiéndose esclarecido que el plazo del Convenio No. 016 finalizó el 27 de noviembre de 2009, desde ese momento las partes tenían cuatro meses para lograr la liquidación bilateral del negocio jurídico, y desde entonces, dos meses más para ser liquidado unilateralmente por la entidad. De ahí que el término para su liquidación vencía el 28 de mayo 2010. Así las cosas, el término de caducidad de la acción contractual habría de correr desde el 28 de mayo de 2010 hasta el 29 de mayo de 2012, siendo este último el plazo máximo para ejercer la correspondiente acción contractual. Como consecuencia, al haberse interpuesto la demanda el 28 de junio de 2011, la Sala concluye que la acción se ejerció dentro del término legalmente establecido.

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - Congruencia**

Atendiendo a ese razonamiento, el estudio del recurso de apelación que aquí se resuelve abarcará solamente el examen del cargo de incumplimiento atribuido al municipio de Tauramena por la omisión de prestar asistencia técnica al demandante, en cuanto es el único que guarda correspondencia con los hechos que sirvieron de fundamento a la demanda que originó el presente litigio, quedando por fuera del alcance del pronunciamiento judicial en segunda instancia los demás aspectos que no se hallaron allí insertados… Lo expuesto conduce a concluir que no es posible atribuir al municipio demandado, por lo menos no a título de incumplimiento del Convenio No. 016, la inobservancia de una obligación convencional por hechos ocurridos antes de que se gestara el proceso de selección que le dio origen al contrato o sin que se hubiere celebrado el acuerdo de voluntades que contenía la carga obligacional supuestamente incumplida. Cuestión distinta es que se pretenda derivar el imperativo de acatar esa obligación de un fundamento legal y no convencional pues se reitera, cuando se evidenció su inobservancia no existía aun el convenio, como al parecer lo sugiere el censor. Con todo, el debate que en torno a ese aspecto cabría, no estaría llamado a ventilarse a través de la presente acción contractual, dado que el reproche se centraría ya no en el desapego del contenido obligacional inmerso en el acuerdo de voluntades sino en el apartamiento de un postulado legal por hechos que tuvieron ocurrencia antes de que naciera el contrato.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá, D.C., ocho (08) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 85001-23-31-000-2011-00100-01(51389)**

**Actor: YUCASAN E.A.T**

**Demandado: MUNICIPIO DE TAURAMENA Y OTRO**

**08/**

**Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Temas: Naturaleza del convenio de alianza estratégica – acto generador de derechos y obligaciones / Incumplimiento de la obligación de prestar asistencia técnica a los cultivadores de yuca

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), dictada por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se dispuso:

*“1.- DECLARAR infundadas las excepciones procesales propuestas por los curadores de dos de los demandados.*

*“2.- DENEGAR las pretensiones de la demanda de YUCASAN E.A.T. contra Tauramena y otros.*

*“3.- Sin costas en la instancia.*

*“4.- Fijar honorarios a los curadores, abogados LEGUY YANETH AGUIRRE ALVARADO y JAVIER VICENTE BARRANGAN NEGRO, por la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual a la fecha de pago, para cada uno, a cargo de la parte actora. Dicho pago deberá hacerse mediante depósito a través de Tribunal.*

*“5.- Por Secretaría, sin esperar la ejecutoria, remítanse a los órganos de control las copias indicadas en el aparte 7.1. de la motivación.*

*“6.- En firme lo resuelto, líbrense las comunicaciones previstas en el art. 173 del C.C.A. devuélvase el remanente del depósito de gastos procesales si lo hay; actualícese el registro de actuación y archívese el expediente”.*

1. **A N T E C E D E N T E S**

**1. La demanda**

El 28 de julio de 2011, la empresa asociativa de trabajo Yucasan E.A.T. presentó demanda, en ejercicio de la acción contractual, en contra del municipio de Tauramena y de la unión temporal Agroindustrial del Llano, a través de la cual solicitó que se declarara que las demandadas incumplieron el Convenio de Alianza Estratégica No. 016 del 6 de julio de 2006.

Como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento, solicitó condenar a las demandadas a pagar a la parte actora las siguientes sumas por concepto de indemnización de perjuicios:

|  |  |
| --- | --- |
| **Concepto** | **Valor** |
| **Préstamo que se realizó en el Banco de Colombia** | **$170’000.000** |
| **5.300 jornales a $20.000 cada uno** | **$106’000.000** |
| **Fumigaciones aéreas causadas por errores del agrónomo de la entidad demandada** | **$ 50’000.000** |
| **Pérdidas presentadas durante la primera etapa por no procesar las 10 toneladas diarias pactadas** | **$280’000.000** |
| **Pérdidas en la segunda etapa** | **$210’000.000** |
| **Pérdidas en tercera etapa** | **$210’000.000** |
| **Total** | **$1.026’000.00** |

Finalmente, pretendió que se liquidara judicialmente el Convenio de Alianza Estratégica No. 016 del 6 de julio de 2006, con el fin de que se incluyera en su contenido la indemnización de perjuicios que constituye la materia de reclamación.

**2. Los hechos**

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

**2.1.** El 6 de julio de 2006, el municipio de Tauramena, la unión temporal Agroindustrial del Llano y la empresa asociativa de trabajo Yucasan E.A.T. celebraron el Convenio de Alianza Estratégica No. 016 del 6 de julio de 2006, cuyo objeto consistió en operar técnica y administrativamente la planta procesadora de Yuca de ese ente territorial y en la comercialización de los productos finales. El plazo pactado fue de tres años contados desde el cumplimiento de los requisitos de ejecución y su cuantía no fue determinada.

**2.2.** Las obligaciones contraídas por cada una de las partes, según el texto convencional, fueron las siguientes: el ente territorial se encargaría de entregar la infraestructura física de la planta, de controlar su estado, de efectuar su mantenimiento y de realizar la supervisión administrativa; la unión temporal Agroindustrial del Llano fungiría como extremo operador de la planta y comercializador de los productos finales; por último, la empresa asociativa de Trabajo Yucasan E.A.T. estaría a cargo del suministro de la materia prima necesaria para la operación de la planta.

**2.3.** El 28 de septiembre de 2006, las partes suscribieron el acta de inicio de la ejecución del convenio.

**2.4.** El 9 de septiembre de 2009, el convenio fue suspendido por el término de dos meses y reiniciado el 6 de noviembre de ese mismo año. Finalmente, su plazo culminó el 27 de noviembre de 2009.

**2.5.** Se indicó en el libelo introductor que el actor cumplió con las obligaciones a su cargo, habida consideración de que entre septiembre de 2006 y marzo de 2007 el 90% de la yuca molida, equivalente a 195 toneladas, fue producida por Yucasan E.A.T.

**2.6.** Se señaló también que con el propósito de cumplir la totalidad del acuerdo convencional, Yucasan sembró 70 hectáreas adicionales para cuyo financiamiento debió adquirir un crédito en el Banco de Colombia y debió contratar 5.300 jornales, así como la fumigación de los cultivos.

**2.7.** Según el demandante, las accionadas incumplieron con su obligación de garantizar asistencia técnica y efectiva a los cultivadores y productores de Yuca en procura de la obtención de buenos resultados en cuanto a su calidad y cantidad, falencia que se tradujo en la pérdida de los cultivos en perjuicio de la empresa productora.

**3. Fundamento de derecho**

Como fundamento de sus pretensiones, la parte actora sostuvo que en el caso concreto se había vulnerado el artículo 28 de la Ley 80 de 1993, de conformidad con el cual en las reglas de interpretación de los contratos debían tenerse en consideración los principios de la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre derechos y prestaciones que caracterizaban a los contratos conmutativos.

Para el libelista, las demandadas transgredieron la referida disposición, al haberse apartado del contenido obligacional que les imponía el deber de prestar asistencia técnica a los cultivadores de yuca.

Precisó además que la estipulación incumplida no hallaba su génesis solo en el convenio, pues, en su sentir, su origen se derivaba de un mandato constitucional previsto en los artículos 356 y 357 de la Carta Superior, contentivos del deber de los entes territoriales de prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores y a las cadenas productivas, aspecto que a su turno fue regulado a través de las Leyes 607 de 2.000 y 715 de 2001.

Adujo que la fuerza normativa del deber de asistencia a cago del Estado permitía desprender de esos postulados una confianza legítima, en cuya virtud resultaba viable esperar que el ente territorial demandado brindara apoyo técnico al productor demandante. Sin embargo, la falta de idoneidad profesional de la persona designada por el municipio para llevar a cabo esa labor trajo consigo la pérdida de la inversión por el fracaso que sufrió la cosecha de yuca.

**4. Actuación procesal**

**4.1.** El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante providencia del 25 de agosto de 2011, admitió la demanda y ordenó notificar de la misma a las demandadas.

**4.2.** Luego de varios intentos fallidos de notificación del auto admisorio de la demanda a las sociedades Industria de Alimentos Express Ltda. y Almidones del Ariari SAT, en su condición de miembros integrantes de la unión temporal Agroindustrial del Llano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 del C.P.C. se dispuso su emplazamiento en medio de comunicación de amplia circulación y, posteriormente, mediante providencias del 23 de agosto y 27 de septiembre de 2012 el Tribunal de conocimiento procedió a designar curadores ad litem para que ejercieran su representación en la presente causa.

**4.3.** Por auto del 13 de abril de 2013, la primera instancia abrió el debate probatorio.

**5. Contestación de la demanda**

**5.1. Municipio de Tauramena**

El ente territorial fue notificado personalmente de la demanda, por conducto de su alcalde, mediante diligencia adelantada el 12 de octubre de 2012. No obstante, no ejerció su derecho de contradicción dentro del término previsto legalmente para el efecto.

**5.2. Sociedad Industria de Alimentos Express Ltda.**

Mediante escrito allegado dentro del término legal, la sociedad Industria de Alimentos Express Ltda., en su calidad de integrante de la unión temporal demandada, contestó la demanda por intermedio de curador ad litem.

En primer término, manifestó no constarle algunos hechos y atenerse a lo que resultara probado respecto de los otros.

Así mismo, formuló la excepción de inepta demanda bajo el argumento de que no existía claridad en torno al cargo de incumplimiento atribuido a las demandadas. Igualmente señaló que no se especificó en la demanda el concepto de los perjuicios deprecados, su cuantía, como tampoco el motivo de su ocurrencia.

**5.3. Empresa Almidones del Ariari SAT**

La demandada descorrió el traslado a través de escrito allegado oportunamente por su curador ad litem.

Frente a los fundamentos fácticos de la demanda indicó que aun cuando la consonancia con la realidad de algunos de ellos se extraía de los documentos probatorios aportados por la actora, el resto debían ser materia de comprobación.

**6. La sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Casanare negó las pretensiones de la demanda, con apoyo, esencialmente, en las siguientes razones:

En primer lugar, partió de verificar que la demanda se instauró oportunamente por una persona jurídica con capacidad para comparecer a juicio.

En cuanto a la excepción de ineptitud de la demanda, advirtió que de la lectura armónica de libelo era viable identificar como pretensiones principales que se liquidara judicialmente el convenio y se declarara su incumplimiento y, consecuencialmente, que se indemnizara a la actora con ocasión de los perjuicios causados por la inobservancia de las obligaciones a cargo de las demandadas. En ese orden, halló comprensibles los términos en que se planteó el litigio y, por contera, consideró infundada la excepción.

Después de analizar la normativa bajo cuya égida estaba llamado a resolverse el sublite, el fallador de primer grado estimó que si bien los documentos probatorios aludían al comportamiento contractual de las partes y a los problemas presentados en los cultivos, tales como disputas acerca de la asistencia técnica, intervención de “chamanes”, suspensión de servicios públicos en la factoría por falta de pago, insuficiencia en la capacidad de producción de la planta, lo cierto es que nada revelaban acerca del daño padecido por el productor.

Así pues, ante la falencia probatoria evidenciada en cuanto a la demostración del daño atribuido al comportamiento convencional de las demandadas, la primera instancia negó las aspiraciones incoadas en la demanda.

Finalmente, consideró imperativo dar noticia a los órganos de control acerca de la inadecuada planeación del proyecto, la ausencia de supervisión de la ejecución contractual y el probable daño fiscal imputable a la administración municipal de Tauramena.

**7. El recurso de apelación**

La parte actora presentó oportunamente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Como premisa general, la recurrente sostuvo que el incumplimiento contractual, el daño y el nexo causal entre aquellos se encontraban plenamente acreditados en el plenario.

Reiteró que al municipio de Tauramena le correspondía el deber de brindar asistencia técnica a los productores de Yuca y le asistía la obligación de planear la ejecución del convenio de cara a la inversión de recursos públicos en la planta procesadora. Al tiempo con lo expuesto, afirmó que los cultivadores confiaron legítimamente en que en desarrollo del convenio se les compraría el producto de la siembra para ser cosechada.

Para el apelante resultaba evidente que se causó un daño a la parte actora, debido a que Yucasan E.A.T. sembró 115 hectáreas de yuca que no pudieron ser utilizadas. Esta circunstancia, a juicio del libelista, ocasionó serios perjuicios a la empresa asociativa de trabajo en tanto incurrió en gastos para la siembra que, a la sazón, fue infructuosa por la indebida asistencia técnica del municipio.

En adición, sostuvo que se presentaron varios inconvenientes en la planta procesadora operada por la unión temporal Agroindustrial del Llano que afectaron la producción de la yuca, tales como el daño que sufrió el cuarto frío dispuesto para almacenar el producto, la avería de los equipos acaecida desde el 2008 y el reemplazo de la yuca para en su lugar procesar plátano por el alza de precios de aquella.

**8. Actuación en segunda instancia**

**8.1.** Mediante providencia del 15 de mayo de 2014, la Sección Tercera de esta Corporación admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

**8.2.** Por medio de providencia del 6 de noviembre de 2014, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiese su concepto.

En el término otorgado, el municipio demandado presentó su escrito de alegaciones, en el cual, en esencia, replicó que el ente territorial cumplió a cabalidad su obligación de prestar asistencia técnica al demandante y que su descalabro económico obedeció a sus propios errores operativos.

Las demás partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

1. **C O N S I D E R A C I O N E S**

Para resolver la segunda instancia de la presente litis se abordarán los siguientes temas: **1)** competencia del Consejo de Estado; **2)** procedencia y oportunidad de la acción; **3)** legitimación en la causa; **4)** de la naturaleza del Convenio de la Alianza Estratégica No. 016 cuya declaratoria de incumplimiento se reclama; **5)** límites del recurso de apelación en relación con los cargos de incumplimiento deprecados; **6)** del incumplimiento de la obligación convencional consistente en prestar asistencia técnica al productor por parte del municipio de Tauramena; **7)** de la pretensión de liquidación judicial del contrato y **8)** costas.

**1.- Competencia del Consejo de Estado**

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75[[1]](#footnote-1) de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el cual prescribe, expresamente, que la competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue reformado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, normas vigentes para la época de presentación de la demanda, consagraron que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para decidir las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En esta oportunidad se somete a consideración de la Sala la declaratoria de incumplimiento del Convenio de Alianza Estratégica No. 16 del 6 de julio de 2006 celebrado entre el municipio de Tauramena, la unión temporal Agroindustrial del Llano y la empresa asociativa de trabajo Yucasan E.A.T.

Así las cosas, se precisa que la entidad contratante demandada dentro del proceso, municipio de Tauramena, dada su naturaleza de ente territorial[[2]](#footnote-2), tiene el carácter de entidad estatal.

Hechas las anteriores precisiones, se concluye que es esta Jurisdicción la competente para conocer de la presente controversia.

También le asiste competencia a la Sala para conocer de la presente causa en segunda instancia, toda vez que la mayor de las pretensiones de contenido económico se estimó en la suma de $280’000.000, monto que resulta superior a la suma equivalente a 500 S.M.L.M.V. ($267’800.000)[[3]](#footnote-3), exigida en la Ley 446 de 1998, para que el proceso tuviera vocación de doble instancia.

**2.- Procedencia y oportunidad de la acción**

El presente debate versa sobre el incumplimiento del Convenio[[4]](#footnote-4) No. 016 del 6 de julio de 2006, aspecto que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 del C.C.A., corresponde ventilarse a través del cauce de la acción contractual impetrada.

Ahora bien, en orden a determinar la oportunidad de su interposición, la Sala precisa que, en atención a que el Convenio No. 016 se gobernó por las normas de la Ley 80 de 1993, por las razones que en acápite subsiguiente se expondrán, debe seguirse las reglas previstas en la letra d) el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo[[5]](#footnote-5).

En consonancia con lo anterior, resulta pertinente destacar que en la cláusula tercera el convenio No. 016 se acordó que su duración sería de tres años contados a partir de la entrega física de la planta procesadora de yuca al operador, hecho que tuvo ocurrencia el 28 de septiembre de 2006, por lo que los tres años habrían de vencerse el 28 de septiembre de 2009.

Con todo, el 8 de septiembre de 2009 las partes acordaron la suspensión del término contractual por dos meses. Superadas las causas que le dieron origen, el 6 de noviembre se dispuso la reiniciación del plazo restante de ejecución contractual, el cual venció el 27 de noviembre de 2009[[6]](#footnote-6).

Comoquiera que no reposa en el expediente constancia de que el Convenio No. 016 se hubiera liquidado, se impone establecer la fecha en que se incumplió la obligación de liquidar el negocio jurídico que ocupa la atención de esta instancia para, a partir de entonces, precisar la fecha en que empezó el conteo del respectivo término.

Así pues, habiéndose esclarecido que el plazo del Convenio No. 016 finalizó el 27 de noviembre de 2009, desde ese momento las partes tenían cuatro meses para lograr la liquidación bilateral del negocio jurídico, y desde entonces, dos meses más para ser liquidado unilateralmente por la entidad. De ahí que el término para su liquidación vencía el 28 de mayo 2010.

Así las cosas, el término de caducidad de la acción contractual habría de correr desde el 28 de mayo de 2010 hasta el 29 de mayo de 2012, siendo este último el plazo máximo para ejercer la correspondiente acción contractual.

Como consecuencia, al haberse interpuesto la demanda el 28 de junio de 2011, la Sala concluye que la acción se ejerció dentro del término legalmente establecido.

**3.- Legitimación en la causa**

La Sala encuentra que le asiste legitimación en la causa por activa a la empresa asociativa de trabajo[[7]](#footnote-7) Yucasan E.A.T. como parte denominada “aliado productor” dentro del Convenio No. 016, supuestamente incumplido.

Igualmente, halla la Sala legitimados en la causa por pasiva al municipio de Tauramena y a la unión temporal Agroindustrial del Llano, dadas sus condiciones de entidad contratante y aliado operador, respectivamente, dentro del acuerdo sobre el cual recae la declaratoria de incumplimiento.

**4.- De la naturaleza del Convenio de la Alianza Estratégica No. 016 cuya declaratoria de incumplimiento se reclama**

Previo a analizar el cargo de incumplimiento imputado, resulta menester referirse brevemente a la naturaleza del acuerdo que contuvo las obligaciones supuestamente inobservadas, en el que confluyó la voluntad de tres partes, a saber, el municipio de Tauramena, la unión temporal Agroindustrial del Llano y la empresa asociativa de Trabajo Yucasan E.A.T. y que se suscribió con el objeto de crear una alianza para la operación técnica y administrativa de la planta procesadora de Yuca en el referido ente territorial.

Para desarrollar este punto es relevante precisar que la celebración del Convenio No. 016 tuvo como fuentes jurídica y normativa las disposiciones vertidas en la Ley 101 de 1993 “Ley general de desarrollo agrícola y pesquero”, en cuyo articulado se consagró la necesidad de promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional.

Igualmente, se estructuró sobre la base de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, mediante la cual se dictaron normas orgánicas en materia de competencias en varios sectores, entre otros, el agropecuario y se dispuso que los municipios debían promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural, así como prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria y promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.

Su suscripción también se fundamentó en lo dictado por la Ley 812 de 2003, contentiva del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que contemplaba la necesidad de convocar a los sectores representativos de la comunidad rural, el sector privado y las entidades públicas territoriales en cada región para orientar las bases del desarrollo rural a partir del estudio técnico sobre las ventajas competitivas y los equilibrios de oferta y demanda de factores productivos, materias primas, bienes intermedios y productos finales.

Ahora bien, las razones de orden fáctico que motivaron la celebración del referido convenio y que se expusieron en su texto consistieron en que el ente territorial contaba con la infraestructura adecuada para operar la planta procesadora de yuca y, sin embargo, sus instalaciones no estaban siendo aprovechadas en tanto no se encontraban en funcionamiento.

Se añadió a lo plasmado que el municipio había implementado algunos proyectos con el propósito de fortalecer su base agroindustrial y, en atención a su topografía, era un lugar apto para el cultivo y producción de yuca, de tal suerte que resultaba favorable aprovechar esa circunstancia para el desarrollo de las distintas líneas de procesamiento: congelados, parafinados, croquetas y yuca deshidratada para la alimentación animal.

Se explicó además que, en vista de que en el municipio existían potenciales productores preparados para impulsar su cultivo, era necesario emprender la búsqueda de un aliado estratégico para consolidar la cadena productiva de la yuca para, de esta manera, proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y promover el ingreso y la calidad de vida de los productores rurales a través de la prestación de asistencia técnica.

Finalmente, se indicó que el ente territorial extendió una invitación pública para la creación de una alianza estratégica con el objeto de operar la planta procesadora de yuca del municipio de Tauramena, llamado que luego de ser atendido, entre otros, por la unión temporal Agroindustrial del Llano, finalizó con la adjudicación del convenio realizada en favor de aquella por haber presentado la propuesta más favorable.

El objeto[[8]](#footnote-8) del convenio adjudicado consistió en que el municipio entregaría a la unión temporal Agroindustrial del Llano las instalaciones físicas de la planta procesadora de yuca para que esta, a su turno, la operara técnica y administrativamente y comercializara su producto final, actividad que a su vez debía reportar unos beneficios económicos para el municipio equivalentes al 2% de la facturación sobre el valor de las ventas realizadas por el operador.

Así mismo, aun cuando no se conoce con certeza si la empresa Yucasan E.A.T. presentó conjuntamente la propuesta con la unión temporal Agroindustrial del Llano o si su escogencia como aliado cultivador fue producto de otro procedimiento de selección que, al igual que a la unión temporal, lo ubicó en el extremo contratista, se evidencia que en el convenio se acordó que la empresa asociativa de trabajo Yucasan E.A.T., en calidad de aliado productor, se obligaba a suministrar la materia necesaria para la operación de la planta en condiciones de mercado, las cuales serían definidas con el operador. En relación con la gestión del productor, el municipio asumió la obligación correlativa de prestarle asistencia técnica para la obtención idónea de la yuca en términos de calidad y cantidad.

Como se observa, la alianza estratégica que sirvió como génesis y marco para la celebración del Convenio No. 016, además de procurar la unión de esfuerzos dirigidos a satisfacer un propósito afín al desarrollo rural agroindustrial previsto por el ordenamiento, en igual medida conjugó intereses patrimoniales de las partes, traducidos en el provecho económico que habría de reportar el negocio para cada uno de los extremos intervinientes.

La circunstancia puesta de manifiesto permite equiparar los efectos derivados del Convenio No. 016 a aquellos que emanan propiamente de un contrato[[9]](#footnote-9) como acto jurídico creador de derechos y obligaciones, cuyo cumplimiento recíproco respecto de cada una de las partes resulta judicialmente exigible.

Es claro que en realidad no converge en el caso una diferencia sustancial que aparte esas dos nociones jurídicas y que amerite dispensarle al convenio bajo examen un tratamiento distinto a aquel que, por regla general, se le imparte a un contrato celebrado entre una entidad estatal y personas de derecho privado y que se rige, como ocurre en el sublite, íntegramente por el Estatuto de Contratación Estatal[[10]](#footnote-10).

Acotado lo anterior, procede la Sala a abordar el estudio del incumplimiento contractual alegado por el demandante, no sin antes fijar el límite al que ha de circunscribirse su análisis.

**5.- Límites del recurso de apelación en relación con los cargos de incumplimiento deprecados**

La Sala estima imperioso precisar que aun cuando la demanda se entabló en contra del municipio de Tauramena y de la unión temporal Agroindustrial del Llano, de la lectura del texto introductorio emerge con nitidez que la pretensión de incumplimiento recayó sobre la inobservancia de la obligación consistente en prestar asistencia técnica a los cultivadores y productores de yuca, carga que, según el texto obligacional y de acuerdo con los hechos relatados en la demanda, correspondía asumir de manera exclusiva al municipio contratante.

La precisión que antecede deja entrever la ausencia de imputación en torno al incumplimiento de las obligaciones contraídas por el aliado operador, unión temporal Agroindustrial del Llano. Siguiendo esa orientación, propio resulta colegir que no se formuló un señalamiento concreto encaminado a comprometer la responsabilidad contractual de este extremo negocial.

En línea con lo dicho, no desconoce la Sala que en la sustentación del recurso de apelación, la parte actora introdujo aspectos de reproche, esta vez en relación con la gestión de la unión temporal Agroindustrial del Llano, que en la demanda no fueron incluidos y que hicieron alusión al deterioro, en manos del operador, de los equipos de congelamiento del producto y al cambio del alimento agrícola procesado en la planta del municipio.

Con todo, es preciso recordar la inviabilidad de ensamblar por vía de la alzada hechos nuevos que no fueron alegados y menos controvertidos en el curso de la primera instancia, en tanto proceder en esa dirección comportaría no solo una transgresión directa al principio de congruencia en mérito del cual se impide al fallador de segundo grado, por carecer de competencia funcional, fundar su decisión en supuestos distintos a los expuestos y ventilados ante el *a quo*, como también una vulneración al debido proceso de la contraparte.

Atendiendo a ese razonamiento, el estudio del recurso de apelación que aquí se resuelve abarcará solamente el examen del cargo de incumplimiento atribuido al municipio de Tauramena por la omisión de prestar asistencia técnica al demandante, en cuanto es el único que guarda correspondencia con los hechos que sirvieron de fundamento a la demanda que originó el presente litigio, quedando por fuera del alcance del pronunciamiento judicial en segunda instancia los demás aspectos que no se hallaron allí insertados.

**6.- Del incumplimiento de la obligación convencional consistente en prestar asistencia técnica al productor por parte del municipio de Tauramena**

Sobre el punto materia de la inconformidad, la Sala encuentra demostrado que el 6 de julio de 2006 el municipio de Tauramena, la unión temporal Agroindustrial del Llano y la empresa asociativa de trabajo Yucasan E.A.T. celebraron el “Convenio Alianza Estratégica No. 016”[[11]](#footnote-11), con el objeto de operar técnica y administrativamente la planta procesadora de Yuca de ese municipio.

La obligación que se reputa incumplida por parte del ente territorial quedó implantada en la cláusula séptima al siguiente tenor: “*3) El Municipio deberá garantizar una asistencia técnica efectiva a los cultivadores y productores de yuca para la obtención de buenos resultados en cuanto a calidad y cantidad”.*

En relación con este aspecto, la parte actora sostuvo en la demanda que el incumplimiento de esta obligación por el ente territorial llevó a la empresa asociativa de trabajo Yucasan a presentar sendas solicitudes y reclamaciones ante el municipio y ante diferentes entidades.

Al respecto, la Sala observa que, en escrito del 6 de febrero de 2006, Yucasan E.A.T. le expresó a la Alcaldía Municipal de Tauramena su preocupación por la falta de interés en prestar asistencia técnica agrícola por parte de la Secretaría de Agricultura a los cultivos de yuca que se encontraban afectados por plagas desconocidas y difíciles de controlar[[12]](#footnote-12).

Posteriormente, mediante oficio del 12 de febrero de 2006, Yucasan E.A.T. puso en conocimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que para esa época contaban con 100 hectáreas con cultivos de yuca que se habían visto afectadas por una plaga, problema que resultaba insuperable por no recibir la debida asistencia técnica del municipio[[13]](#footnote-13).

A los dos meses, el Instituto Colombiano Agropecuario - Casanare ICA realizó una visita a los cultivos de Yucasan E.A.T. y, mediante oficio del 22 de marzo de 2006, le informó que durante la inspección se había detectado la presencia de una enfermedad conocida como cuero de sapo, lo que de suyo impedía que se sacara semilla de ese lote[[14]](#footnote-14). También se halló un ataque severo de larvas del gusano cachón de la yuca (Erinnys ello).

En igual sentido, a través de memorando No. 029 del 16 de marzo de 2006[[15]](#footnote-15), el ICA dejó constancia acerca de los pormenores de la visita realizada a los cultivos de Yucasan y aludió al inconformismo que manifestaron los asociados por la deficiente calidad de la asistencia técnica prestada por el municipio.

En ese mismo escrito advirtió que existían inconvenientes por la presencia de un gusano comedor de follaje (Erynnis ello), por lo que se dieron las recomendaciones técnicas para el manejo de la plaga, fundamentadas en el tratamiento integral de la misma, con énfasis en las prácticas preventivas. Se planteó además que al observar las raíces de las plantas afectadas, se percataron de su escaso crecimiento y de la mala calidad comercial, lo cual permitía suponer que no era nueva la presencia de la plaga y que, por el contrario, se habían cumplido varios ciclos de esta.

En la visita se concluyó que los cultivos examinados presentaban unas condiciones sanitarias deficientes derivadas de una reducción considerable en la calidad comercial de las raíces.

**De los hechos relatados en precedencia es posible desprender las siguientes conclusiones:**

En primer lugar, es claro que existieron inconformidades recurrentes en lo atinente a la asistencia técnica prestada por el municipio a los cultivos de yuca sembrados por el productor Yucasan E.A.T., al extremo de imputársele reiteradamente la responsabilidad por los deficientes resultados obtenidos en la cosecha. Sin embargo, resulta indiscutible que todas las reclamaciones tuvieron ocurrencia con anterioridad a la suscripción del Convenio No. 016, cuya celebración data del 6 de julio de 2006, e incluso con antelación a la fecha en que se publicó[[16]](#footnote-16) la invitación formulada a los interesados para crear la alianza estratégica que dio origen al convenio que se reputa incumplido.

Lo expuesto conduce a concluir que no es posible atribuir al municipio demandado, por lo menos no a título de incumplimiento del Convenio No. 016, la inobservancia de una obligación convencional por hechos ocurridos antes de que se gestara el proceso de selección que le dio origen al contrato o sin que se hubiere celebrado el acuerdo de voluntades que contenía la carga obligacional supuestamente incumplida.

Cuestión distinta es que se pretenda derivar el imperativo de acatar esa obligación de un fundamento legal y no convencional –pues se reitera, cuando se evidenció su inobservancia no existía aun el convenio-, como al parecer lo sugiere el censor. Con todo, el debate que en torno a ese aspecto cabría, no estaría llamado a ventilarse a través de la presente acción contractual, dado que el reproche se centraría ya no en el desapego del contenido obligacional inmerso en el acuerdo de voluntades sino en el apartamiento de un postulado legal por hechos que tuvieron ocurrencia antes de que naciera el contrato.

Con lo dicho, la Sala no quiere significar que en un contrato no se encuentren contenidas, además de las obligaciones allí expresamente estipuladas, como producto del acuerdo de voluntades, todas aquellas que emergen directamente del ordenamiento jurídico y que resultan de imperioso cumplimiento. Sucede, sin embargo, que su cumplimiento, al igual que las consignadas en su texto convencional debe circunscribirse al marco temporal del contrato, pues, de lo contrario la fuente que da lugar a su reclamación invadiría la órbita de lo extracontractual y la génesis del daño derivado de su inobservancia ya no sería el negocio jurídico.

En consonancia con lo anotado, para la Sala la interpretación de la cláusula contentiva de la obligación de prestar asistencia técnica al productor de la yuca no ofrece duda en cuanto a que la misma, como el resto de los deberes allí asumidos por las partes, debía llevarse a cabo una vez el convenio se encontrara perfeccionado y no antes, dado que la comprensión opuesta implicaría desprender del cláusulado convencional unos efectos retroactivos cuya inadmisibilidad en el ámbito contractual ya ha sido materia de pronunciamiento por esta Sección[[17]](#footnote-17).

Tal pareciera que en realidad antes de la firma del Convenio No. 016, el municipio de Tauramena y la empresa asociativa de trabajo Yucasan mantuvieron una relación de hecho sin amparo convencional, en virtud de la cual llevaron a cabo otro tipo de gestiones, aunque todas relacionadas con la producción de la yuca.

Muestra de lo anotado es que, a través de oficio del 3 de abril de 2006, la empresa Yucasan E.A.T. solicitó al municipio de Tauramena el préstamo de la planta procesadora para la transformación inicial de la cantidad equivalente a 10 hectáreas cultivadas de yuca. A cambio, la empresa asociativa se comprometió a cubrir los gastos de servicios públicos y a realizar el mantenimiento de las máquinas[[18]](#footnote-18).

Sin embargo, la posibilidad de continuar ejecutando las anteriores actividades por parte de Yucasan no se introdujo en el Convenio No. 016, razón por la cual, al igual que ocurre con la asistencia técnica prestada por el municipio a los cultivos de Yucasan antes de la suscripción del convenio, escapan al control judicial por la vía de la presente acción contractual.

Como segundo aspecto de capital importancia, a la Sala no deja de resultarle extraño y por demás cuestionable, que ante la certeza previa de que existían plagas de insuperable manejo en los cultivos de yuca sembrados por Yucasan E.A.T., que sin duda comprometerían desfavorablemente el resultado de la cosecha, como lo advirtió el ICA, aun a sabiendas de esa circunstancia, meses después Yucasan hubiera celebrado el Convenio de Alianza Estratégica No. 016 a riesgo de no poder cumplir con la obligación asumida, consistente en suministrar la materia prima para iniciar la operación de la planta de procesamiento.

Lo expuesto revela que la demandante tenía pleno conocimiento acerca de las precarias condiciones en que se encontraba la plantación de yuca de la cual extraería la materia prima que debía suministrar a la unión temporal operadora, tan pronto iniciara la ejecución del convenio y, pese a ello, se allanó a su suscripción sin señalamiento alguno que pusiera de presente esa circunstancia y a la imposibilidad en la cual se encontraba de cumplir con el compromiso adquirido por cuenta de la celebración del convenio.

Ahora bien, en lo que concierne al cumplimiento de la obligación de prestar asistencia técnica al productor Yucasan por parte del municipio, cuyo acatamiento, como viene de anotarse, resultaba exigible una vez suscrito el convenio que la contenía, se encuentra acreditado lo siguiente:

El 28 de septiembre de 2006, el municipio de Tauramena entregó la planta procesadora de yuca a la unión temporal Agroindustrial del Llano, en cumplimiento a lo estipulado en el Convenio No. 016 del 2006. En esa ocasión se suscribió un acta en la que se dejó constancia de que las instalaciones y los equipos que se hallaban en su interior se encontraban en buen estado[[19]](#footnote-19).

El 5 de julio de 2007, las partes elevaron el acta No. 02[[20]](#footnote-20) de Comité Técnico Operativo del Convenio No. 016. En relación con el aspecto de los cultivos, se dejó constancia de que el área sembrada durante el tiempo de procesamiento fue de 156 hectáreas, los rendimientos de Yucasan fueron 40 toneladas y el área real fue de 80 hectáreas. Se añadió que un factor importante que influyó en las pérdidas generadas en los procesos productivos obedeció a la indebida planificación de las siembras y el compromiso de siembras a escala.

La Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Tauramena elaboró un informe[[21]](#footnote-21) de supervisión del Convenio No. 016 del julio de 2006, en el que reflejó el avance del cumplimiento contractual hasta el 28 de febrero de 2008.

Sobre la obligación de prestar asistencia técnica a los productores y cultivadores de yuca para la obtención de buenos resultados en calidad y cantidad, advirtió que el municipio, a través de su Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, suscribió el contrato de prestación de servicios No. 192 del 6 de septiembre de 2006, con el objeto de prestar apoyo técnico para el establecimiento de 50 hectáreas de yuca y seguimiento agronómico a las 130 hectáreas establecidas y asistencia operativa, administrativa e interventora a los procesos derivados de la Yuca.

Refirió además que se realizó una gira técnica a los departamentos de Cundinamarca, Risaralda y Valle del Cauca con veinte (20) productores de yuca, quienes adquirieron conocimientos sobre producción de semilla limpia, in vitro, manejo agronómico y fitosanitario de los cultivos, agro industrialización de la yuca y comercialización de productos y subproductos.

Adicionalmente, se indicó que el ente territorial realizó la “*Primera Semana Agroindustrial de la Yuca*” con el objetivo de incentivar a los pequeños y medianos productores a la siembra de nuevas áreas, durante la cual se llevó a cabo el primer curso sobre interpretación y análisis de suelos para el cultivo de la yuca, en el cual participaron 20 productores.

Frente a las obligaciones del demandante, en su condición de aliado productor, expresamente se registró que “*cerca del 90% de la yuca molida entre septiembre de 2006 y marzo de 2007, es decir, 195 toneladas, fue provista por Yucasan E.A.T como parte del convenio*”.

Todo lo anterior, fue corroborado en los testimonios rendidos por los señores Fernando Euclides Buitrago y Alexandra Paz Roballo[[22]](#footnote-22), quienes para los años 2006 y 2007 se desempeñaron como Secretarios de Agricultura del municipio de Tauramena, respectivamente. En su declaración coincidieron en señalar que el ente territorial prestó asistencia técnica al productor Yucasan E.A.T., a través del ingeniero agrónomo Dubin Javier Romero Hormaza, quien realizaba visitas semanales de seguimiento a los cultivos de yuca del productor.

Igualmente, reposan en el plenario los soportes que reafirman varias de las expresiones condensadas en el informe de supervisión, como en los referidos testimonios.

En efecto, la Sala evidencia que en cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Convenio No. 016, el municipio de Tauramena adelantó un procedimiento de selección que dio como resultado la adjudicación del contrato de apoyo técnico para el restablecimiento de 50 hectáreas de yuca y seguimiento agronómico a 130 hectáreas establecidas y asistencia operativa y administrativa de los procesos derivados de la yuca en el municipio de Tauramena, a la Fundación para el Desarrollo Sostenible Agropecuario y Ambiental de la Orinoquia “Fundeorinoquia”, llevada a cabo mediante Resolución No. 1141 del 4 de septiembre de 2006[[23]](#footnote-23).

Como consecuencia de la adjudicación, el 6 de septiembre de 2006, el municipio de Tauramena y Fundeorinoquia celebraron el contrato de prestación de servicios No. 192 para brindar apoyo técnico para el estabelecimiento de 50 hectáreas de yuca y seguimiento agronómico a 130 hectáreas establecidas y asistencia operativa, administrativa a los procesos derivados de la yuca en Tauramena[[24]](#footnote-24).

Como muestra de lo acontecido durante la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 192 se aportaron los siguientes documentos:

* Informe mensual de actividades llevadas a cabo entre el 11 de febrero de 2007 al 10 de marzo del mismo año, en el cual se describieron las siguientes gestiones: se registraron los interesados en realizar nuevas siembras de yuca en el municipio, se atendieron las necesidades de asistencia técnica de cada uno de los productores de yuca, se realizó el monitoreo de las principales plagas y enfermedades que afectaban los cultivos de yuca, se determinó cuáles fueron sus causas y posibles manejos, se determinó la materia seca de cada uno de los respectivos cultivos, se determinó la totalidad de la producción expresada en toneladas, se prestó la asistencia técnica operativa y administrativa en los procesos contractuales que tuvieran el mismo objeto, se brindó la asistencia técnica a los procesos relacionados con el proyecto de la cadena productiva de la yuca[[25]](#footnote-25).
* Acta de recibo final de contrato No. 192, suscrita el 11 de marzo de 2007, en cuyo contenido se describió la ejecución de las mismas actividades enlistadas en el acta anterior[[26]](#footnote-26).
* Informe de interventoría al contrato No. 0192, en el que se certificó el cabal cumplimiento a satisfacción de su objeto y se calificó con un 100% el resultado de las actividades realizadas en desarrollo del mismo[[27]](#footnote-27).

El recorrido probatorio que se deja reseñado hasta ahora permite concluir que el municipio de Tauramena cumplió con la obligación adquirida por cuenta de la suscripción del Convenio No. 016 de prestar asistencia técnica al productor Yucasan, a través de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 0192 del 6 de septiembre de 2006, celebrado con ese propósito y ejecutado a satisfacción, así como mediante la realización de giras técnicas a otros cultivos de distintos departamentos, con el fin de obtener conocimientos sobre producción de semilla, manejo agronómico y fitosanitario de los cultivos a los cuales, según las declaraciones que reposan en el proceso, asistieron los representantes de Yucasan. También se generó un espacio académico en cuyo desarrollo se dictaron cursos sobre interpretación y análisis de suelo para el cultivo de la yuca, a los cuales concurrieron miembros de la empresa asociativa de trabajo demandante.

No pasa por alto la Sala que la censura esencial que elevó la parte actora en torno a la deficiente asistencia técnica prestada por el municipio de Tauramena radicó en que el señor Dubin Javier Romero Hormaza, encargado por el municipio a través de contrato No. 0192 como profesional presentado por Fundeorinoquia para prestar esa asistencia técnica, no era la persona idónea para adelantar esa labor y que su indebida gestión dio lugar a que los cultivos se perdieran.

Con todo, reposa en el expediente la propuesta formulada por Fundeorinoquia, dentro del referido procedimiento de escogencia del contratista, en la cual milita la hoja de vida del ingeniero agrónomo Dubin Javier Romero Hormaza con los soportes de la misma, quien se habría de encargar de realizar las actividades descritas en la oferta. Con sustento en esos documentos se acreditó su título profesional en ingeniería agrónoma y experiencia en agronomía[[28]](#footnote-28), cuestión que desvirtúa las afirmaciones del apelante respecto de su falta de idoneidad.

A lo dicho debe agregarse que, en el año 2005, la empresa asociativa demandante celebró directamente contrato de asistencia técnica[[29]](#footnote-29) con el señor Dubin Javier Romero, con el fin de que le dieran las recomendaciones necesarias para la realización de las diferentes prácticas agronómicas, desde la siembra hasta la cosecha, y visitara mensualmente los cultivos.

Como resultado de su desempeño, el señor Dubin Javier Romero rindió informe sobre el seguimiento del cultivo de yuca sembrado por la empresa Yucasan E.A.T., en el cual consignó[[30]](#footnote-30):

*“En los meses iniciando la asistencia el cultivo estaba en muy buenos estados de desarrollo, no obstante ya el primer lote había presentado problemas de una enfermedad llamada añublo bacterial, como también ya se había detectado otra enfermedad llamada cuero de sapo. Se detectó también posturas de plagas (Erynnis ello) y fase de larva. Estaba (sic) presencia de plagas y enfermedades sabía que estaban porque en los meses anteriores les había realizado asistencia técnica por medio SAGYMATA.*

*“Dentro de la asistencia se [han] presentado algunas contrariedades con los propietarios del cultivo, donde ellos en algunas ocasiones hicieron caso a las recomendaciones para el control de enfermedades, pero para el control de plagas fue casi imposible”.*

De las referidas pruebas se observa cómo en la labor desplegada por el señor Dubin Javier Romero Hormaza se detectaron, entre otras, la plaga denominada “cuero de sapo” y una enfermedad causada por un ataque severo de larvas del gusano cachón de la yuca (Erinnys ello), que fueron las mismas patologías que al año siguiente fueron diagnosticadas por los especialistas del Instituto Colombiano Agropecuario ICA en la visita practicada a los cultivos de Yucasan, situación que lejos de evidenciar una falta de idoneidad del señor Dubin Romero Hormaza, revela su conocimiento sobre la materia.

Lo expuesto hasta ahora permite concluir que la parte actora no logró demostrar que el municipio de Tauramena hubiera incurrido en incumplimiento de su obligación convencional consistente en prestar asistencia técnica al demandante productor de Yuca.

Al margen de lo concluido, y si en gracia de discusión se llegara a considerar que la asistencia técnica brindada por el ente territorial al productor fue deficiente e ineficaz, incluso tal premisa no bastaría para despachar favorablemente las súplicas de la demanda y para acceder al reconocimiento de los perjuicios deprecados, en la medida en que no se demostró que el demandante hubiera sufrido un daño causado por el supuesto incumplimiento.

No puede perderse de vista que aunque en el convenio se acordó que el productor Yucasan E.A.T. suministraría la materia prima para la operación de la planta de procesamiento de yuca, lo cierto es que no se indicó en cuanta cantidad, ya fuera expresada en toneladas o en producción por hectárea, se comprometía a entregar durante todo el término contractual. Solo se consignó que el suministro obedecería a la disponibilidad del producto y, en esa medida, no existía un tope máximo o mínimo de entrega[[31]](#footnote-31).

Concatenado con lo anterior, se tiene que de acuerdo con el informe de supervisión al Convenio No. 016, rendido por la Secretaría de Agricultura del municipio de Tauramena “*cerca del 90% de la yuca molida entre septiembre de 2006 y marzo de 2007, es decir, 195 toneladas, fue provista por Yucasan E.A.T como parte del convenio*”.

De ahí se concluye que no obstante haber atravesado diversas dificultades en relación con las plagas y enfermedades de la cosecha, en todo caso las mismas, al parecer, fueron superadas en un alto grado, a tal punto que Yucasan E.A.T. estuvo en capacidad de suministrar 195 toneladas del producto al operador para que procediera a su procesamiento, todo lo cual, sin duda, habría de generar su derecho al pago del producto suministrado. Empero, la ausencia de su reconocimiento no fue materia de discusión por el demandante, lo que se opone a ahondar en el asunto.

Así las cosas, la Sala considera que los argumentos de la apelación no tienen vocación de prosperidad, por lo que la sentencia impugnada merece ser confirmada.

**7-. De la pretensión de liquidación judicial del contrato**

La Sala estima necesario precisar que en la demanda se formuló expresamente la pretensión encaminada a obtener la liquidación judicial del convenio y al no existir constancia de su liquidación por las partes o por la entidad contratante, esta petición, en principio, resultaría procedente.

Sin embargo, esta instancia no cuenta con elementos de juicio suficientes para determinar el cruce final de cuentas del Convenio No. 016, pues, se desconoce en qué proporción fue ejecutado el objeto contractual y qué sumas verdaderamente se adeudan entre las partes. Por esta razón, la Sala se abstendrá de liquidarlo judicialmente.

Por último, es importante acotar que la parte demandada no apeló la decisión de primera instancia, en virtud de la cual se ordenó compulsar copias de la actuación a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría de República para que iniciaran las investigaciones del caso en contra de los funcionarios municipales que intervinieron en la ejecución del convenio por su falta de supervisión.

Así las cosas, bajo la premisa de que esa determinación no constituyó objeto de cuestionamiento, a la Sala no le asiste competencia para adoptar una decisión diferente sobre ese punto. Por esa razón se mantendrá incólume.

**8.- Costas**

De conformidad con lo previsto en la Ley 446 de 1998, en este asunto no hay lugar a la imposición de costas, por cuanto no se evidencia en el subexamine que alguna de las partes hubiere actuado temerariamente.

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

**F A L L A**

**1.- CONFIRMAR**,por las razones expuestas,la sentencia proferida el quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014) por el Tribunal Administrativo de Casanare.

**2.-** Sin condena en costas.

**3.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Artículo 75, Ley 80 de 1993. *“Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.* [↑](#footnote-ref-1)
2. Según el artículo 32 del Estatuto de Contratación Estatal, son contratos estatales aquellos celebrados por las entidades descritas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

   *“1o. Se denominan entidades estatales:*

   *“a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.* [↑](#footnote-ref-2)
3. El salario mínimo legal para la fecha de presentación de la demanda, 28 de junio de 2011, correspondió a $535.600. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sin perjuicio de que más adelante se profundice sobre este aspecto, sea que el acuerdo se denomine contrato o convenio, la acción para ventilar las controversias derivadas el mismo es la contractual y el término de caducidad sigue las mismas reglas del artículo 136 del C.C.A. Sobre el particular se puede consultar la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, proferida el 26 de noviembre de 2014, expediente No. 29.906, C.P. Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-4)
5. “*10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

   “*En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:*

   *“(…).*

   *“d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar; (…)”.* [↑](#footnote-ref-5)
6. Fls. 91-93 C1. [↑](#footnote-ref-6)
7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1100 de 1992 “ARTICULO 4o. PERSONERIA JURIDICA. Toda Empresa Asociativa de Trabajo deberá inscribirse en la Cámara de Comercio de su domicilio. Al efecto, deberá acreditar los requisitos señalados en la Ley 10 de 1991, a partir de esta inscripción tendrá personería jurídica. A folios 36 a 38 del C1 reposa el certificado de existencia y representación de Yucasan E.A.T. en el cual consta que su inscripción data del 14 de febrero de 2005. [↑](#footnote-ref-7)
8. *“CLÁUSULA PRIMERA. - LA UNIÓN TEMPORAL AGROINDUSTRIAL DEL LLANO se obliga para con el Municipio a LA OPERACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE LA PLANTA PROCESADORA DE YUCA DEL MUNICIPIO DE TAURAMENA CASANARE Y A LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS FINALES, de conformidad con la invitación pública, la propuesta y este convenio.*

   El conjunto de obligaciones asumidas por los suscribientes se plasmó como sigue:

   *“CLÁUSULA QUINTA: OBLIGACIONES: A) LA UNIÓN TEMPORAL AGROINDUSTRIAL DEL LLANO, se obliga para con el Municipio a desarrollar las siguientes actividades: 1) El aliado deberá brindar dos (2) capacitaciones al año, a los productores en temas específicos del cultivo de yuca con el fin de mejorar la calidad y cantidad de producción. 2) Realizará el mantenimiento adecuado e idóneo de los equipos que conforman la planta y efectuará la reposición de los mismos en caso de deterioro tal que no permita su funcionamiento. 3) El aliado responderá por los gastos de personal, prestaciones sociales, riesgos profesionales, calidad de los productos responsabilidad civil extracontractual contra terceros e impuestos generados por sus actividades operativas y de comercialización toda vez que tiene la absoluta autonomía de los manejos citados. 4) el operador aliado tendrá absoluta autonomía para el manejo administrativo, operativo y comercial de su organización. 5) El operador deberá cancelar bimestralmente al Municipio a través de su tesorería el valor pactado sobre la facturación de las ventas de acuerdo a la propuesta presentada. 6) el operador se compromete a entregar al municipio informes que este requiera, y así mismo a permitir la supervisión técnica, administrativa y financiera. 7) garantizar la operación de la planta y procesar mínimo siete (7) toneladas al día en un turno de ocho (8) horas, a partir del sexto (6°) mes de la firma de la Alianza. 8) Cancelar al Municipio, el dos por ciento (2%) sobre el valor facturado de las ventas, después del sexto (6°) mes de la firma de la alianza. 9) Presentar mensualmente a la Supervisión y Vigilancia del Municipio, un informe técnico y financiero. 10) Dar cumplimiento al plan estratégico propuesto en los términos señalados en la propuesta en lo que concierne a la inversión técnica económica, de adecuación del personal administrativo y operativo de mantenimiento de equipo e instalaciones, reposición de equipo, reparto de utilidades, pago de servicios y demás factores que se consideran para la viabilidad de la alianza.*

   *“CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO. - El Municipio, en desarrollo del presente Convenio, se compromete a: 1) Entregar para su uso toda la infraestructura física de la planta procesadora de lo cual se levantará un acta. La propiedad de todos sus elementos será y seguirá siendo del municipio. 2) El Municipio ejercerá una supervisión administrativa, física de equipos e instalaciones y financiera sobre los compromisos, la ejecución y los resultados de la alianza. 3) El Municipio deberá garantizar una asistencia técnica efectiva a los cultivadores y productores de yuca para la obtención de buenos resultados en cuanto a calidad y cantidad. 4) El Comité que ejerce la Supervisión y vigilancia se reunirá y emitirá un informe Técnico y Financiero cada dos (2) meses, como resultado se obtendrá el valor a pagar por parte de la U.T. AGROINDUSTRIAL DEL LLANO al Municipio. 5) El Municipio adelantará ante el Concejo Municipal un proyecto de acuerdo para declarar exención del impuesto predial, industria y comercio y su complementario a la planta procesadora de yuca.*

   *“CLÁUSULA OCTAVA: OBLIGACIONES DE LOS PRODUCTORES. - LA ASOCIACIÓN YUCASAN E.A.T. se obligan para con los aliados a suministrar de acuerdo con la disponibilidad del producto, la materia prima necesaria para la operación de la planta, en condiciones de mercado que serán definidas con el operador de la planta”.*

   De conformidad con la cláusula quinta se pactó que la unión temporal pagaría al municipio bimestralmente el dos por ciento (2%) sobre el valor facturado de las ventas a partir del sexto mes. [↑](#footnote-ref-8)
9. En la sentencia de 20 de mayo de 2009 –Sección Tercera, exp. 28.694- manifestó esta Sala, sobre un tema similar:

   “*No obstante lo dicho, no está por demás señalar que ni el nombre ni la forma que adopte un escrito son determinantes para desentrañar la naturaleza de un negocio jurídico. Es decir, un contrato es tal porque cumple con los elementos de existencia que exige la ley, no porque en el cuerpo del texto se le denomine de ese modo.*

   *“De allí que un contrato es lo que es, aunque se denomine así mismo acuerdo, pacto, tratado, convención, alianza, concierto, compromiso, ajuste, estipulación, trato u otro semejante, pues -se insiste-, no es el nombre sino el contenido obligacional, emanado de sujetos capaces de obligarse y dirigido a producir efectos, lo que estructura la naturaleza convencional de un acuerdo de voluntades. Incluso, un documento de esta naturaleza bien podría carecer de calificativo o nombre, y no obstante ser un contrato, pues es el contenido, no la forma estética o los calificativos, lo que lo define*”. [↑](#footnote-ref-9)
10. El convenio que se analiza se gobernó por las normas de la Ley 80 de 1993 debido a que el ente contratante fue el municipio de Tauramena, ente territorial cuyas relaciones negociales se encuentran sometidas al rigor de dicho estatuto, a lo cual se suma que en este asunto no concurre ningún supuesto que lo sitúe en un evento que se encuentre exceptuado de su cobertura. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fls. 28-28 C1. [↑](#footnote-ref-11)
12. Fl. 27 C2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Fl. 19 C2. [↑](#footnote-ref-13)
14. Fl. 14 C2. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fls. 15 -17 C2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Según el cronograma consignado en el pliego de condiciones, la invitación se publicó el 6 de abril de 2006, fl. 53 C1. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A sentencia del 29 de abril de 2015, exp. 28.977, C.P. (e) Hernán Andrade Rincón.

    “*De su tenor literal se desprende con claridad que las partes pretendieron otorgar un efecto retroactivo a la vigencia del contrato, con la finalidad de que en él se encontraran comprendidas prestaciones ejecutados con anterioridad a su celebración.. (…) para resolver la cuestión puesta de presente sí resulta necesario advertir que a la misma no se le puede reconocer los efectos retroactivos que pretendió entrañar con el fin de cobijar dentro del acuerdo contractual prestaciones ejecutadas con anterioridad a su nacimiento a la vida jurídica*….”.

    [↑](#footnote-ref-17)
18. Fl. 18 C2. [↑](#footnote-ref-18)
19. Fls. 75- 78 C1. [↑](#footnote-ref-19)
20. Fls. 119-126 C1. [↑](#footnote-ref-20)
21. Fls. 106-112 C1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Su declaración fue recaudada a través de despacho comisorio evacuado el 9 de julio de 2013 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tauramena. En el folio 118 C2 reposa el cd contentivo del audio de la diligencia. [↑](#footnote-ref-22)
23. Fls. 142-145 C2. [↑](#footnote-ref-23)
24. Fls. 314-321 C2. [↑](#footnote-ref-24)
25. Fls. 329-330 C2. [↑](#footnote-ref-25)
26. Fls. 327-328 C2. [↑](#footnote-ref-26)
27. Fls. 334-337 C1. [↑](#footnote-ref-27)
28. Fls. 254-298 C2. [↑](#footnote-ref-28)
29. Fl. 123 C2. [↑](#footnote-ref-29)
30. Fls. 125-128 C2. [↑](#footnote-ref-30)
31. Si bien reposa en el plenario una certificación expedida por la Personería de Tauramena (fl. 53 C2), en la que consta que las partes llegaron a un acuerdo a partir del cual la planta procesadora recibiría 10 toneladas de yuca suministrada por Yucasan, ciertamente lo consignado en dicho documento no se encuentra avalado en ningún escrito elevado por alguna de las partes del convenio, de manera que la certificación en comento no tiene vocación para sustituir el acuerdo elevado a escrito que necesariamente debieron suscribir las partes que asumían esas obligaciones para reputar su existencia. Además, tampoco existe claridad de la periodicidad con que debía realizarse el referido suministro. [↑](#footnote-ref-31)