



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Proceso : 50001-2331-000-2012-00244-00
Medio de control : Reparación Directa
Demandante : ALFONSO ESPINOSA NAVARRO
Demandado : INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO
"ICA"

Decide la Sala la demanda incoada por ALFONSO ESPINOSA NAVARRO contra el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA", en ejercicio del medio de control de Reparación Directa. Lo anterior, en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA19-11448 de fecha 19 de noviembre de 2019 y PCSJA20-11596 de fecha 14 de julio de 2020, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que remitió a este Tribunal procesos del sistema escritural que se encontraran para sentencia en el Tribunal Administrativo del Meta.

1. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones y condenas¹

El demandante las solicitó de la siguiente manera:

"PRIMERO: Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a **LA NACION – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA-. FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ – FEDEARROZ- y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO**, o a la entidad que haga sus veces, de la totalidad de los perjuicios causados al demandante como consecuencia de la venta de una semilla contaminada con la bacteria *Burkholderia glumae*.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración se CONDENE a **LA NACION – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA-. FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ – FEDEARROZ- y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO**, a pagar al demandante, o a quien sus derechos represente, las siguientes sumas de dinero:

POR DAÑOS OBJETIVOS O PERJUICIOS MATERIALES

Se condene a **LA NACION – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA-. FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ – FEDEARROZ- y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO**, a pagar a favor de ALFONSO ESPINOSA NAVARRO, o a quien sus derechos represente, los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) sufridos

¹ Folios 1 a 3 del expediente.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

con ocasión de la venta de la semilla contaminada que daño la producción de arroz de unos lotes sembrados con esa semilla en la suma de **CUATROCIENTOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$448.742.306)**, debidamente indexados y con los intereses correspondientes a la fecha de pago.

(...)

POR DAÑOS SUBJETIVOS O PERJUICIOS MORALES

Para ALFONSO ESPINOSA NAVARRO, el valor de (100) CIEN salarios mínimos mensuales vigentes al momento de la sentencia, en su condición de perjudicado directo.

Los pagos de las anteriores cantidades se harán en moneda nacional con el valor del salario mínimo mensual o su equivalente a la fecha de la ejecutoria de la sentencia que se profiera y que ponga fin al proceso o conciliación favorable que se realice, o su pago efectivo.

Para sustentar la demanda por perjuicios morales ellos se materializan por el grado de aflicción que le fue inferido al conocer la pérdida considerable de dinero por encontrar una semilla contaminada con la bacteria, lo que hizo que no se recolectara el arroz en el momento que normalmente se hace, con semillas sin problemas.

Todo ello es motivo de reclamación, porque con la actividad del Estado, se causaron perjuicios morales a mis mandantes.

PAGO DE INTERESES

LA NACION – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA-. FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ – FEDEARROZ- y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, o la entidad obligada al pago, cancelarán al actor o a quien le represente, intereses comerciales por los primeros seis meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia o conciliación y transcurridos dicho tiempo pagarán intereses moratorios.

CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.

LA NACION – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA-. FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ – FEDEARROZ- y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, o la entidad obligada al pago, deben dar estricto cumplimiento a la sentencia o conciliación favorable que se profiera dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la providencia, e igualmente deberá cumplir lo ordenado en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

INDEXACION.-

Se condene a **LA NACION – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA-. FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ – FEDEARROZ- y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO** a cancelar los perjuicios ocasionados debidamente indexados.

CONDENA EN COSTAS.-

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

Se condene a la entidad demandada al pago de las costas del proceso."

1.2. Hechos o fundamento del medio de control²

Como fundamentos de hecho de las pretensiones, se tienen:

- Entre JULIO ROBERTO STRAUCH DURAN –arrendador- y ALFONSO ESPINOSA NAVARRO y MARIA FERNANDA RENGIFO PERDOMO –arrendatarios-, se suscribió el día 3 de marzo de 2009 contrato de arrendamiento de inmueble rural destinado a cultivo de arroz, por el término de un año, sobre tres lotes de terreno que hacían parte del hato Santa Cruz, finca Santa Helena y finca Prusia, ubicadas todas en la vereda El Tigre, Jurisdicción del Municipio de Puerto López, en el Departamento del Meta.

- ALFONSO ESPINOSA NAVARRO compró a la PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO –distribuidora- semillas certificadas de la variedad de FEDEARROZ 50 producidas por la FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ.

- ALFONSO ESPINOSA NAVARRO sembró en el segundo semestre del año 2009, las semillas de arroz en la finca Santa Cruz.

- Cuando el cultivo de arroz iniciaba la etapa de llenado de grano, ALFONSO ESPINOSA NAVARRO observó que las semillas de la variedad FEDEARROZ 50 tenían un color anormal y que las espigas se encontraban erectas.

- En vista de ello ALFONSO ESPINOSA NAVARRO solicitó visita técnica de los expertos del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" y de la FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ.

- El INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" procedió a tomar dos muestras en los lotes de cultivos de arroz. Una que fue sembrada con semilla certificada de la variedad FEDEARROZ 50 y otra con semilla certificada de la variedad ORQUIDEA 1.

- El INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" expidió resultado de laboratorio clínico y diagnóstico de las dos muestras. En relación con la semilla certificada de la variedad ORQUIDEA 1, arrojó negativo para bacteria *Burkholderia glumae*, mientras que para la de la semilla certificada de la variedad FEDEARROZ 50, arrojó positivo para dicha bacteria.

- ALFONSO ESPINOSA NAVARRO vio mermada la cosecha de arroz en los lotes sembrados con la semilla certificada de la variedad FEDEARROZ 50, en casi un 60%.

- ALFONSO ESPINOSA NAVARRO adquirió las semillas del distribuidor PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, la cual a su vez, traía el marbete de certificadas por el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA".

² Folios 3 a 8 del expediente.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

- El INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" decretó en el mes de septiembre de 2009, a través de la Resolución No. 3312 cuarentena fitosanitaria en el Departamento del Huila y Tolima, por la posible existencia de la bacteria *Burkholderia glumae* en cultivos de arroz.

- El INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" permitió el transporte de semillas provenientes del Departamento del Tolima hacia el Meta, omitiendo su función de control y vigilancia.

- Las semillas que contaminaron los lotes de cultivos de arroz de ALFONSO ESPINOSA NAVARRO fueron certificadas por el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA".

- La FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ y la PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, se encargaron de vender las semillas contaminadas.

1.3. Fundamento de derecho

Se citan las siguientes disposiciones:

Constitución Política: artículos 2, 5, 6, 11, 42, 44, 90, 94 y 311.

Código Contencioso Administrativo: artículos 86 y 206 al 214.

Código Civil: artículos 1613 a 1617, 2341 y siguientes.

Resoluciones: 1893 de 1995, 3416 de 2009, 0456 de 2009, 3214 de 2009, 1167 de 2010 y 970 de 2010, expedidas por el Instituto Colombiano Agropecuario.

Decisión 345 de 1993 y 553 de 1994, expedidas por el Instituto Colombiano Agropecuario.

Ley 1032 de 2006.

1.4. Contestación de la demanda

La entidad demandada contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, argumentando como razones de defensa que dentro del proceso no se demostró que los presuntos perjuicios sufridos por el demandante se hubiesen ocasionado por irregularidades en sus funciones de control técnico de la producción y comercialización de las semillas para siembra, máxime cuando del análisis diagnóstico realizado por el ICA en el 2010 se basó en una muestra tomada de la espiga y no de los bultos de semillas presuntamente certificados por dicho ente.

En ese sentido, era claro que factores bióticos y abióticos afectaron las semillas del demandante con posterioridad a la entrega de marbetes que le hiciera el ICA a FEDEARROZ, momento a partir del cual el deber de custodia de la calidad sanitaria ya no estaba en cabeza de dicha entidad sino del propietario del registro como productor.

La Resolución 148 de 2005 no solo estableció el marco que rige las actividades de producción, importación, exportación, distribución y

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

comercialización de semillas para siembra en el país y su control, sino que también determinó las responsabilidades que rigen la actividad del ICA y de los productores y distribuidores de semillas certificadas.

Así entonces, si bien la entidad demandada expidió la certificación de la semilla la cual fue sembrada en el predio arrendado por el demandante, ello por sí solo no le impone responsabilidad, ya que existen obligaciones en cabeza de otros entes –*productores y distribuidores*–, que pudieron haber generado el bajo rendimiento en la cosecha.

El Instituto Colombiano Agropecuario "ICA" atendiendo a sus competencias expidió sendos actos administrativos a través de los cuales declaró cuarentena fitosanitaria para la siembra de cultivos de arroz para todos los lotes afectados en el territorio nacional por la bacteria BURKHOLDERIA GLUMAE, cumpliendo en ese sentido, con el deber de establecer medidas tendientes a la protección de la sanidad vegetal del país.

Las pruebas aportadas al plenario no son suficientes para verificar la trazabilidad de la semilla que el ICA certificó. Además que no existe claridad sobre el tipo de semilla que se sembró ante la inexistencia de los marbetes. Adicionalmente, la entidad demandada no tenía una obligación de resultado sino de medio dentro del ejercicio de sus funciones.

Propuso las excepciones de falta de integración del contradictorio por haberse excluido de la demanda a la FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ – FEDEARROZ- y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO; caducidad de la acción; falta de legitimación en la causa por pasiva.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Meta³, Corporación que procedió a inadmitirla por falta de los certificados de existencia y representación legal de la Federación Nacional de Productores de Arroz "FEDEARROZ" y Procesadora de Arroz Montecarlo⁴. Vencido el término otorgado sin haberse dado cumplimiento a la orden impartida, se admitió solo con relación al Instituto Colombiano Agropecuario "ICA"⁵. La entidad demandada dentro de la oportunidad legal la contestó⁶. A su vez, presentó incidente de nulidad de todo lo actuado por falta de integración del litisconsorte necesario y llamamiento en garantía⁷, solicitudes que fueron resueltas de manera desfavorable⁸. Se abrió a pruebas el proceso⁹ y posteriormente, se corrió traslado común a las partes y al Ministerio Público, para la presentación de los alegatos de conclusión¹⁰.

³ Folio 1 del expediente.

⁴ Folio 94 del expediente.

⁵ Folios 100 a 102 del expediente.

⁶ Folios 120 a 140 del expediente.

⁷ Folios 149 a 155 del expediente.

⁸ Folios 18 a 20 del cuaderno de nulidad; folio 22 del cuaderno de llamamiento en garantía.

⁹ Folios 190 a 191 del expediente.

¹⁰ Folio 267 del expediente.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

Solo el demandante presentó sus alegatos de conclusión, reafirmando lo expuesto en la demanda.

El Ministerio Público emitió concepto de fondo, solicitando no acceder a las pretensiones de la demanda argumentando:

*"(...) En consecuencia, no hay discusión alguna en que si existió un DAÑO, pero no se tiene certeza de la magnitud o dimensión del mismo, tal y como es invocado por la parte demandante; y menos aún en la forma con este puede ser imputado de manera directa a la entidad accionada, pues para este efecto baste recordar la declaración rendida bajo la gravedad del juramento por la analista responsable del centro de diagnóstico fitosanitario del ICA, Tatiana Jiménez Marín, quien certificó la presencia de la bacteria en el cultivo, y lo identificó como el caso 65 de 2010 quien en forma precisa y concisa, al ser interrogada si podía afirmar o asegurar que esa bacteria de la que tanto se había hablado, afectó al cultivo, venía o fue transmitida al mismo por la semilla, fue categórica en responder: **"NO puedo afirmar que venía en la semilla, no hay precisión si la bacteria se puede transmitir por semilla; pero en el cultivo si se puede en un foco regarse a todo el cultivo."***

Luego entonces, no hay prueba alguna dentro del proceso que permita inferir con mediano grado de certeza, que la bacteria que se dice afectó el cultivo de arroz del demandante, causando la enfermedad del mismo y por ende, afectó su producción causándole pérdidas, haya sido transferida o transmitida por la semilla certificada por el ICA que se dice fue adquirida en Fedearroz por intermedio del molino o procesadora de Arroz Montecarlo. Baste lo anterior, para omitir realizar cualquier otro análisis sobre los elementos que configuran la responsabilidad del Estado, pues falta el más esencial, el segundo elemento que vincula la acción o la omisión de la autoridad pública, para poder llegar al tercero, esto es, que dicho daño sea imputable al Estado, esto es, cuya causa corresponda a un nexo de causalidad de la acción u omisión del alguno de sus agentes. (...)."

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

No advirtiéndose ninguna causal que invalide lo actuado, procede a dictarse sentencia.

3.1. Competencia

El Artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, se refiere al tema de transición y vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "CPACA", de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.” (Subrayado de la Sala)

Teniendo en cuenta lo anterior, y como quiera que la demanda fue presentada el día 18 de mayo de 2012, es claro que se deberá regir por las normas anteriores a la Ley 1437 de 2011, es decir, el Decreto – Ley 01 de 1984.

3.2. Ejercicio oportuno de la acción

Al tenor de lo previsto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo¹¹, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos (2) años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble por causa de trabajos públicos.

En el presente caso se tiene que el daño por cuya indemnización se demandó, habría tenido ocurrencia el día 3 de mayo de 2010, fecha exacta en la cual el demandante tuvo conocimiento por los informes de laboratorio realizados por el Instituto Colombiano Agropecuario, que parte de los cultivos de arroz de su propiedad se encontraban infectados por la bacteria BURKHOLDERIA GLUMAE.

En ese sentido, contrario a los argumentos esgrimidos por la entidad demandada para que se declarara probada la excepción de caducidad de la acción, no es posible contabilizar los términos a partir de la compra de las semillas -17 y 17 de noviembre de 2009-, ya que para ese preciso momento no eran evidentes las condiciones particulares de la misma, es decir, que estuvieran afectadas con la mencionada bacteria.

Aclarado ello, se tiene por lo tanto que según la norma en mención la demanda podía presentarse hasta el día 4 de mayo de 2012.

El demandante interpuso la acción de reparación directa el día 18 de mayo de 2012, con lo que podría entenderse se hizo por fuera de la oportunidad legal; sin embargo, es importante señalar que a folio 92 del expediente se observa que presentó solicitud de conciliación extrajudicial.

Ley 1285 de 2009 “*Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*” estableció la Conciliación como requisito de procedibilidad en las acciones contenciosas administrativas.

En este sentido, se tiene que el demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el día 14 de diciembre de 2011, es decir, cuando había transcurrido un año, siete meses y diez días de los dos años previstos en la Ley, quedándole cuatro meses y veinte días.

¹¹ Normativa aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: “*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior*”.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

El Decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamentó el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, en su artículo 3º establece:

“Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la ley 640 de 2001, o

c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero. (...).”

Igualmente el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, preceptúa:

“Art. 2.- CONSTANCIAS. El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.

2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.

3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendarios siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.”

Según lo expuesto, se tiene que con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, el demandante suspendió el término de caducidad de la acción de reparación directa, hasta cuando se diera uno de los supuestos establecidos en la norma, que en este caso en particular, fue con la constancia de haberse declarado fallida la conciliación, certificado que fue expedido el día 22 de febrero de 2012, reanudándose nuevamente el conteo de los cuatro meses y veinte días restantes a partir del día siguiente, esto es, extendiéndose hasta el 13 de julio de 2012. Como quiera que la demanda fue presentada el día 18 de mayo de 2012, es claro que la demanda no se encuentra caducada.

Así las cosas, la Sala advierte que la presente acción se interpuso dentro del término previsto.

3.3. Problema jurídico

La controversia consiste en dilucidar, si la entidad demandada es administrativamente responsable a la luz de lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los perjuicios materiales y morales causados al

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO “ICA”

demandante por la adquisición de unas semillas de arroz de la variedad FEDEARROZ 50, las cuales se encontraban contaminadas con la bacteria BURKHOLDERIA GLUMAE.

Para resolver el problema jurídico planteado, se hará un estudio del marco normativo, para luego hacer un recuento del material probatorio y por último, descender al caso concreto.

3.3.1. Del régimen de imputación aplicable

La Sala Plena de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, en sentencia de 19 de abril 2012¹², unificó su posición en el sentido de indicar que, en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del Juez definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar.

Por ello, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos títulos de imputación para la solución de los casos sometidos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al Juez de utilizar, frente a determinadas situaciones fácticas, un específico título de imputación.

En este sentido, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Sala puede analizar el caso bajo la óptica del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado aplicable, de cara a los hechos probados dentro del proceso, sin que esto implique una suerte de modificación o alteración de la causa *petendi*, ni que responda a la formulación de una hipótesis que se aleje de la realidad material del caso, o que se establezca un curso causal hipotético de manera arbitraria¹³.

3.3.2. Instituto Colombiano Agropecuario “ICA”

El Decreto 2645 de 1993 *“Por el cual se aprueba el Acuerdo No. 35 del 6 de diciembre de 1993 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, por el cual se adoptan los Estatutos Internos y se establece la Estructura Interna del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA y se determinan las funciones de sus dependencias”*, dispuso en su artículo 2° que el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” creado y organizado conforme a los Decretos 1562 de 1962, 3116 de 1963, 2420 y 3120 de 1968, 133 de 1976 y 2141 de 1992, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrito al Ministerio de Agricultura y perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012. Expediente: 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de mayo de 2015, expediente 50001 23 31 000 1994 04485 01 (17037), C.P. Hernán Andrade Rincón.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

El artículo 5° del mencionado precepto normativo determina que el Instituto Colombiano Agropecuario "ICA" tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenible del sector agropecuario mediante la investigación, la transferencia de tecnología y la prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales. A su vez, el artículo 6° ibídem, en relación a las funciones de dicho ente establece:

"ARTICULO 6o. Son funciones del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, las siguientes:

- 1. Asesorar al Ministerio de Agricultura en la formulación de la política y los planes de investigación agropecuaria, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.*
- 2. Financiar la asesoría a los Departamentos para la debida coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria para pequeños productores que establezcan los municipios.*
- 3. Realizar, financiar o contratar la ejecución de los programas de investigación y transferencia de tecnología que sean aprobados por la Junta Directiva del ICA para cumplir el Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuarias adoptado por el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarias, o asociarse para el mismo fin.*
- 4. Apoyar y financiar los programas de capacitación de los asistentes técnicos y los extensionistas, tanto particulares como oficiales de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas).*
- 5. Promover y utilizar estrategias de información científica y tecnológica, comunicación, capacitación y asesoría, planeación y prospectiva y regionalización y desarrollo institucional, que tengan como fin impulsar el desarrollo tecnológico del sector agropecuario.*
- 6. Procurar la preservación y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país, dentro de las actividades de ciencia y tecnología que desarrolle.*
- 7. Propiciar los convenios de cooperación técnica nacional e internacional en las áreas de investigación y transferencia de tecnología y de protección a la producción agropecuaria.*
- 8. Promover y financiar la capacitación de personal para su propio servicio o del de las entidades con las cuales se asocie o celebre convenios.*
- 9. Planificar y ejecutar acciones para proteger la producción agropecuaria de plagas y enfermedades que afecten o puedan afectar las especies agrícolas o pecuarias del país o asociarse para los mismos fines.*
- 10. Ejercer el control técnico sobre las importaciones de insumos destinados a la actividad agropecuaria, así como de animales, vegetales y productos de origen animal y vegetal, a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país y certificar la calidad sanitaria de las exportaciones, cuando así lo exija el país importador.*

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

11. *Ejercer el control técnico de la producción y comercialización de los insumos agropecuarios que constituyan un riesgo para la producción y la sanidad agropecuarias.*

12. *Adoptar, de acuerdo con la ley, las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos.*

13. *Administrar el Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria.*

14. *Señalar las tarifas por los servicios que preste, de conformidad con los procedimientos que fije la ley.*

15. *Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento, seguimiento y evaluación de la política, estrategias, planes y gestión del Instituto.*

PARAGRAFO 1o. Las decisiones administrativas y las medidas de prevención sanitaria o de control de insumos que el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, expida o adopte se dirigirán exclusivamente a velar por la seguridad colectiva de la producción agrícola y pecuaria, sin atender a situaciones particulares o subjetivas.

PARAGRAFO 2o. El ICA podrá asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, pero no asumirá funciones de vigilancia ni supervisión dentro del mismo. Tampoco le corresponde inscribir asistentes técnicos ni áreas sembradas para los efectos de dicho Sistema."

Por su parte, el Decreto 1840 de 1994 "Por el cual se reglamenta el Artículo 65 de la Ley 101 de 1993", prevé en su artículo 4° que corresponde al Instituto Colombiano Agropecuario "ICA", coordinar las acciones relacionadas con las campañas de prevención, control, erradicación y manejo de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria o de interés económico nacional o local. Para el efecto, tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Establecer las acciones que sean necesarias para la prevención, el control, la erradicación o el manejo técnico y económico de plagas y enfermedades de los vegetales, de los animales y de sus productos.

b) Elaborar o contratar los estudios técnicos y económicos que sean necesarios para el financiamiento de las mismas.

c) Coordinar la realización de acciones conjuntas con los productores, exportadores, autoridades civiles y militares y público en general."

Así mismo, en materia de cuarentena agropecuaria, el Instituto Colombiano Agropecuario "ICA", ejerce según lo dispuesto en el artículo 6° las siguientes atribuciones:

"a) Expedir y aplicar normas y procedimientos para el control técnico de la importación, transporte, tránsito, producción, almacenamiento y exportación de vegetales, animales y sus productos.

b) Interceptar, inspeccionar, decomisar, reexportar, tratar, destruir, cuarentenar y aplicar cualquier otra medida zoosanitaria o fitosanitaria, ante la presencia o sospecha de plagas, enfermedades o cualquier otro organismo dañino de

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

importancia cuarentenaria, o que excedan los niveles de residuos tóxicos aceptados nacional e internacionalmente, en los materiales vegetales, animales y sus productos, con destino a la importación, exportación o movimiento en el territorio nacional.

c) Ejercer el control fitosanitario y zoonosanitario de los medios de transporte que lleguen o ingresen al país por vía marítima, fluvial, aérea o terrestre, y aplicar las medidas de prevención o control que se consideren necesarias.

d) Determinar épocas de siembra, plazos límites para la finalización de cultivos, destrucción de residuos y socas de cultivos, destrucción de plantaciones y otros relacionados con la materia, cuando estas medidas sean necesarias para prevenir, erradicar o controlar plagas, enfermedades u otros organismos dañinos de importancia cuarentenaria.

e) Establecer los mecanismos adecuados para la declaratoria de áreas libres, áreas de baja prevalencia o áreas vigiladas, de plagas y enfermedades.

f) Realizar la preinspección de vegetales, animales y sus productos de importación o exportación cuando las circunstancias de seguridad sanitaria del país lo ameriten o constituyan requisitos de los países importadores.

g) Realizar o contratar la investigación básica o aplicada, tendiente a resolver los problemas que afecten la comercialización de materiales vegetales, animales y sus productos.

h) Declarar el establecimiento o erradicación de plagas, enfermedades u otros organismos dañinos a los vegetales, a los animales y sus productos, siguiendo parámetros internacionalmente reconocidos.

i) Declarar zonas en cuarentena, cuando circunstancias de índole fitosanitaria o zoonosanitaria lo ameriten.

j) Fijar los sitios por los cuales se permitirá la importación o exportación de vegetales, animales y sus productos."

Por ello, dentro del marco de las normas antes transcritas y atendiendo a las facultades otorgadas, el Instituto Colombiano Agropecuario "ICA" profirió la Resolución No. 148 de 2005 *"Por la cual se expiden normas para la producción, importación, exportación, distribución y comercialización de semillas para siembra en el país, su control, y se dictan otras disposiciones"*, a través de la cual estableció entre otros asuntos, lo relativo a las obligaciones de los productores y distribuidores de semillas certificadas y calidad de las semillas. En dicho acto administrativo se dispuso en ese sentido lo siguiente:

"ARTÍCULO 43. *Los Productores de Semilla Certificada tienen las siguientes obligaciones:*

a) Cumplir con los requisitos específicos de calidad de las semillas para cada especie y categoría, durante los procesos de producción, acondicionamiento, distribución y comercialización;

b) Inscribir en el ICA los lotes de producción con anterioridad al proceso de siembra;

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

c) *Producir únicamente semillas de especies autorizadas;*

d) *Responder por la calidad de las semillas producidas; (...)*

l) *Comercializar semillas con el respectivo marbete para todas aquellas actividades establecidas en el artículo 88 del Capítulo VII de la presente resolución. (...).*"

"ARTÍCULO 58. *Los Distribuidores, Comercializadores o Expendedores de semillas para siembra tienen las siguientes obligaciones:*

a) *Obtener su registro ante el ICA y mantenerlo en lugar visible al público;*

b) *Exender las semillas en los empaques o envases originales de las empresas productoras o importadoras;*

c) *Almacenar y manejar la semilla en tal forma que permita el mantenimiento de la calidad original en forma separada de otros insumos especialmente agroquímicos; (...)*

g) *Comercializar o exender semillas producidas o importadas por firmas o personas debidamente registradas ante el ICA."*

"ARTÍCULO 95. *La calidad de la semilla para los parámetros genéticos, fisiológicos, sanitarios, industriales, culinarios y otras características complementarias que involucren una especie o cultivar, serán de plena responsabilidad del productor, importador, exportador o distribuidor de semillas."*

Así mismo, expidió la Resolución No. 456 de 2009 "Por medio de la cual se establecen los requisitos específicos para la producción de semilla certificada de Arroz para siembra".

3.3.3. Elementos de la responsabilidad

3.3.3.1. Daño

La jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado también ha reiterado que, el daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual¹⁴ y del Estado, impone considerar dos

¹⁴"(...) el perjudicado a consecuencia del funcionamiento de un servicio público debe soportar el daño siempre que resulte (contrario a la letra o al espíritu de una norma legal o) simplemente irrazonable, conforme a la propia lógica de la responsabilidad patrimonial, que sea la Administración la que tenga que soportarlo". PANTALEON, Fernando. "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)", en AFDUAM, No.4, 2000, p.185. Martín Rebollo se pregunta: "¿Cuándo un daño es antijurídico? Se suele responder a esta pregunta diciendo que se trata de un daño que el particular no está obligado a soportar por no existir causas legales de justificación en el productor del mismo, esto es, en las Administraciones Públicas, que impongan la obligación de tolerarlo. Si existe tal obligación el daño, aunque económicamente real, no podrá ser tachado de daño antijurídico. Esto es, no cabrá hablar, pues, de lesión". MARTIN REBOLLO, Luis. "La responsabilidad patrimonial de la administración pública en España: situación actual y nuevas perspectivas", en BADELL MADRID, Rafael (Coord). Congreso Internacional de Derecho Administrativo (En Homenaje al PROF. LUIS H. FARIAS MATA). Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2006, pp.278 y 279.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, *"el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"*¹⁵; o la *"lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"*¹⁶; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea *"irrazonable"*¹⁷, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general¹⁸.

En cuanto al daño antijurídico, la Jurisprudencia Constitucional en sentencia C-254 de 2003, señala que la *"antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima"*. Así pues, y siguiendo lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional, ha señalado en sentencias C-333 de 1996 y C-918 de 2002 *"que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración"*.

De igual manera, la Jurisprudencia Constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los *"principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2 y 58 de la Constitución"*.

Debe quedar claro que es un concepto constante en la Jurisprudencia del Honorable Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente un *"Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos"*¹⁹. Dicho daño tiene como características que

¹⁵ LARENZ. "Derecho de obligaciones", citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

¹⁶ SCONAMIGLIO, R. "Novissimo digesto italiano", citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

¹⁷ "(...) que lo razonable, en buena lógica de responsabilidad extracontractual, para las Administraciones públicas nunca puede ser hacerlas más responsables de lo que sea razonable para los entes jurídico-privados que desarrollan en su propio interés actividades análogas". PANTALEON, Fernando. "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)", ob., cit., p.186.

¹⁸ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. "La cláusula constitucional de la responsabilidad del Estado: estructura, régimen y principio de convencionalidad como pilares en su construcción", próximo a publicación.

¹⁹ Agregándose: "Para eludir el cumplimiento de sus deberes jurídicos no puede exigirle al juez que, como no le alcanzan sus recursos fiscales, no le condene por ejemplo, por los atentados de la fuerza pública, contra la dignidad de la persona humana". Sección Tercera, sentencia de 9 de febrero de 1995, expediente 9550.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable²⁰, anormal²¹ y que se trate de una situación jurídicamente protegida²².

Para ello, se tiene que obran dentro del plenario los siguientes documentos los cuales a pesar de que puedan estar en copias simples serán valorados acogiendo el criterio jurisprudencial de la Sala Plena del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo²³, pues no cuentan con reparos de ningún tipo. Ellos son:

- Copia del contrato de arrendamiento de inmueble rural destinado a cultivo de arroz celebrado el día 3 de marzo de 2009, entre JULIO ROBERTO STRAUCH DURAN –arrendador- y ALFONSO ESPINOSA NAVARRO y MARIA FERNANDA RENGIFO PERDOMO –arrendatarios-, por el término de un año, sobre tres lotes de terreno que hacen parte del hato Santa Cruz, finca Santa Helena y finca Prusia, ubicadas todas en la vereda El Tigre, Jurisdicción del Municipio de Puerto López, en el Departamento del Meta (folios 72 a 78 del expediente).

- Copia de la factura de venta No. 3101-10827 expedida por la FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ "FEDEARROZ" a la PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO de los siguientes productos: semilla FEDEARROZ 143 certificada x 50 Kg la cantidad de 300 y semilla FEDEARROZ 50 certificada x 50 Kg la cantidad de 700 (folio 52 del expediente).

- Copia de las facturas de venta Nos 002368 y 002387 expedidas por la PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO a nombre del cliente ALFONSO ESPINOSA NAVARRO, en relación entre otras, con la compra de semilla FEDEARROZ 50 certificada (folios 50 a 52 del expediente).

- Copia del resultado de laboratorio del 3 de mayo de 2010, en donde fue analizada una muestra de panícula *-parte de la planta afectada-* por el Instituto Colombiano Agropecuario "ICA", de unos cultivos de arroz sembrado por ALFONSO ESPINOSA NAVARRO, en la finca Santa Cruz, vereda el Tigre, Jurisdicción del Municipio de Puerto López, en el Departamento del Meta. Dicho caso fue identificado con el número 065-2010, en el que se obtuvo lo siguiente:

"Descripción de las muestras:

- *Panículas de arroz variedad Fedearroz 50, las cuales presentan vaneamiento y manchado desuniforme.*
- *Solicitan análisis de Burkholderia glumae.*

Análisis realizados:

²⁰ Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

²¹ "por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio". Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

²² Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

²³ Sala Plena del Consejo de Estado sentencia de fecha 30 de septiembre de 2014. Expediente: 11001-03-15-000-2007-01081-00. Actor: Adriana Gaviria Vargas. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

1. La muestra fue remitida al Laboratorio Nacional de Diagnostico Fitosanitario y Análisis Molecular LANDFAM, en Tibaitata-Cundinamarca, donde se analizó *B. glumae* por el método de PCR, utilizando los iniciadores específicos (Sayler 2006) y siguiendo la metodología recomendada por el Laboratorio de Patología de Arroz CIAT.

Resultado:

- El análisis por PCR para *B. glumae* mostró reacción positiva para la muestra analizada." (Folio 215 del expediente)

En ese orden de ideas, la Sala encuentra demostrado el daño que alega el demandante se le causó como consecuencia de la compra de unas semillas de arroz a la sociedad PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, las cuales estaban contaminadas con la bacteria *Burkholderia Glumae*, lo que conllevó según aduce a que mermara en casi un 60% la producción de los cultivos sembrados en la finca Santa Cruz. Ello entonces, constituye el menoscabo por el cual pretende el actor se declare la responsabilidad de la entidad demandada.

Dicho daño debe ser antijurídico, es decir que se trate de un detrimento, lesión o deterioro de un bien o interés patrimonial o extrapatrimonial protegido por el Estado y que la víctima no esté en la obligación legal de soportar.

En este caso, no solo se pone en riesgo la labor como agricultor del demandante aunado al detrimento de su patrimonio sino que además, con las semillas de arroz infectadas por la bacteria *Burkholderia Glumae* se generan efectos nocivos tanto para la salud humana como para la del medio ambiente, los cuales están protegida por la Constitución y la Ley.

Así, se presenta para el demandante una carga que no está en la obligación de soportar y la cual no es lícita en nuestro Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, se prueba el daño antijurídico reclamado, como el primer elemento de la responsabilidad que se le atribuye a la entidad demandada. Ahora entonces, pasa la Sala a definir si dicho daño puede serle imputado.

3.3.3.2. La imputación

Acreditada la existencia del daño antijurídico alegado por el demandante, la Sala pasa a hacer el análisis de imputación, con el fin de establecer si en el caso concreto el mismo le puede ser atribuido a la entidad demandada y, por ende, si ella tiene el deber jurídico de resarcir los perjuicios que del mismo se derivan, para así determinar si la sentencia debe ser favorable o no a las pretensiones de la demanda.

La imputación es un elemento que permite atribuir responsabilidad al Estado. Ella de acuerdo con lo establecido por el Honorable Consejo de Estado, supone *"el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tiene cabida"*

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política²⁴. Esta debe analizar dos esferas: la fáctica y la jurídica; al respecto el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa, ha indicado que:

*"(...) La imputación fáctica supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto, de otro lado la concreción de la imputación fáctica no supone por sí mismo, el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere un estudio de segundo nivel, denominado **imputación jurídica**, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios bien a partir de la verificación de una culpa (falla), o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas (...)"²⁵ (Negrilla de la Sala)*

En la imputación fáctica, es necesario que quede plenamente probada la relación de causalidad ente el hecho dañoso y la actividad desplegada por sus agentes, como causa eficiente y determinante. Es decir, que se habla de una acción fáctica imputable o endilgable a la entidad estatal que se demandó. Por su parte, la imputación jurídica se presenta cuando la producción del daño se ha generado por la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le han asignado; en otras palabras, en ésta última se determina la atribución conforme a un deber jurídico.

En ese orden, frente a la imputación del daño irrogado al actor en lo que respecta a la responsabilidad del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" manifiesta le es atribuida por la omisión de sus funciones de control y vigilancia, al haber permitido la comercialización y transporte de las semillas contaminadas por la bacteria *Burkholderia Glumae* desde el Departamento del Tolima hacia el Departamento del Meta.

Así mismo, que el menoscabo causado se debió a que la entidad demandada se abstuvo de ejercer control y vigilancia a las sociedades FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ "FEDEARROZ" y PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, quienes fueron las encargadas de la producción y distribución de las semillas contaminadas en todo el territorio nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, y luego de analizados los documentos que obran dentro del plenario, la Sala no encuentra que repose material probatorio que dé sustento a los argumentos esgrimidos por el demandante para atribuirle algún grado de responsabilidad a la entidad demandada.

En ese sentido debe indicarse, que a pesar que dentro del expediente fueron allegados por el demandante una serie de columnas periodísticas en las que

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de julio de 1993. Exp. 7622

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2010. Rad. 1998-0569

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

se hizo alusión a la situación que durante los años 2009 y 2010 atravesó el Departamento del Tolima a raíz de las semillas de arroz contaminadas por la bacteria *Burkholderia Glumae*, documentos con los que se pretendía demostrar la responsabilidad de la entidad demandada en los hechos que dieron lugar a la interposición del medio de control de lo referencia, lo cierto es que ellos por sí solos no son suficientes para probar que ese microorganismo terminó afectando al Departamento del Meta por una omisión del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" en el ejercicio de sus deberes.

El hecho de que el Departamento del Meta se hubiere visto afectado con la aparición de la bacteria *Burkholderia Glumae* en los cultivos de arroz de la misma manera en la que así sucedió en el Departamento del Tolima, no implica *per se* una responsabilidad atribuible al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA", ya que para ello era necesario se demostrara, que omitió sus funciones de control y vigilancia y que aun sabiendo que las semillas se encontraban contaminadas, dicha entidad no hubiere impedido su comercialización y transporte dentro del territorio nacional, lo cual claramente no fue probado en el caso objeto de estudio.

Aunado a ello, dentro del proceso tampoco se comprobó que las semillas que fueron producidas y comercializadas en el Departamento del Tolima y que resultaron contaminadas con la bacteria *Burkholderia Glumae*, se trataran de las mismas que la FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ "FEDEARROZ" le vendió a la PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO y que estas a su vez, sean las que compró el demandante.

Además debe manifestarse, que una vez que el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA" tuvo conocimiento de la situación que atravesaba el Departamento del Tolima y del Huila como consecuencia de la aparición de la bacteria *Burkholderia Glumae*, procedió a expedir la Resolución No. 3312 del 10 de septiembre de 2009, a través de la cual declaró la cuarentena fitosanitaria en esas regiones por un término de 60 días. La anterior decisión fue modificada por la Resolución 3416 del 15 de septiembre de 2019, que extendió esa orden a todo el territorio nacional, en aquellos lotes o predios de siembras de arroz que pudieren verse afectados de la misma manera.

Ahora bien, en relación con el argumento esgrimido por el demandante sobre que el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA", se abstuvo de ejercer control y vigilancia frente a las sociedades encargadas de la producción y distribución de las semillas certificadas que resultaron contaminadas, refiriéndose de manera específica a la FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ "FEDEARROZ" y a la PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, debiendo por ello, asumir total responsabilidad, para la Sala lo manifestado no es de recibo, ya que si bien la Ley delegó en la demandada precisas funciones y obligaciones, no es menos cierto que los productores y distribuidores también tenían deberes a su cargo, los cuales según lo dispuesto en la Resolución 148 de 2005, era el de responder entre otras cosas, por la calidad de las semillas de arroz, siendo entonces que contra las mismas pudiera recaer algún grado de compromiso en los perjuicios ocasionados a ALFONSO ESPINOSA NAVARRO, lo cual no se acreditó.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

Así las cosas, en el presente asunto la Sala no puede hacer un estudio de responsabilidad distinto al que pudiere atribuírsele al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA", ya que aun cuando en principio la demanda se dirigió en contra de la FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE ARROZ "FEDEARROZ" y la PROCESADORA DE ARROZ MONTECARLO, el Tribunal Administrativo del Meta dispuso en relación con ellas su rechazo, por no haberse dado por parte del demandante cumplimiento a la orden impartida en el auto inadmisorio de la misma, decisión que en todo caso, no fue recurrida dentro de su oportunidad, quedando en firme la desvinculación de esas sociedades dentro del proceso de la referencia.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil aplicable por virtud de la remisión expresa que hace el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo preceptúa:

"Artículo 177. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba". (Subrayado de la Sala)

La norma transcrita desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo. Ello significa, que los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquél no cumple con su *onus probandi*, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su *causa petendi*; si es el demandado, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, una fallo adverso a sus intereses.

Estando así las cosas, era necesario que el demandante acreditara dentro del proceso, las afirmaciones con las que buscaba se declarara la responsabilidad del Estado por falla del servicio. Así lo ha dispuesto la Jurisprudencia del órgano de cierre²⁶:

"(...) Las afirmaciones o hechos fundamentales y las pruebas aportadas al proceso regular y oportunamente, constituyen el único fundamento de la sentencia. En derecho no basta afirmar o relatar unos hechos sin que exista seguidamente la prueba de todos y cada uno de ellos; las pruebas son las herramientas que permiten al juzgador establecer la verdad y ante la ausencia

²⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009), exp. 16192. M.P.: Myriam Guerrero De Escobar.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

de ellas, ya sea porque no se emplearon oportunamente (en debida forma los medios de la ciencia y la técnica del derecho ofrecen a las partes), no queda distinto remedio que absolver, dando aplicación al conocido principio onus probando a cargo de la prueba."

En atención a todo lo antes expuesto, es claro que al no haberse demostrado responsabilidad por parte del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA", dentro de lo fue materia de reproche por el demandante, es del caso denegar las pretensiones de la demanda.

4. Otros aspectos

4.1. Costas. La Sala se abstendrá de condenar en costas²⁷, a la parte vencida por cuanto no asumió en el proceso una conducta que hiciera merecedora a esa sanción, tales como temeridad, irracionalidad absoluta a su pretensión, dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

4.2. Comunicación y remisión. Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo – Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información; y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO.- NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO.- ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

TERCERO.- ORDÉNESE que por Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta, se liquiden los gastos del proceso y si lo hubiere, devolver al demandante el saldo respectivo.

CUARTO.- ORDÉNESE que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca: (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información. (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

²⁷, Sentencia del Consejo de Estado del 1 de junio de 2017- Sección Segunda. C.P. Sandra Liseth Ibarra Vélez. Demandante: Isabel Cecilia Herrera Gutiérrez. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil y Universidad de Pamplona.

Radicación: 50001-2331-000-2012-00244-00

Demandante: ALFONSO ESPINOSA NAVARRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

QUINTO.- ORDENESE que en firme en el Tribunal Administrativo del Meta esta decisión, se archive el expediente, previos sus registros.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Se hace constar que el anterior proveído fue aprobado por la Sala en sesión de la
fecha*



LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada



LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado



YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada