



**JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Correo Electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

Proceso: AP 11001 33 31 030 2009 00271 00.
Demandante: Samuel Urueta Rojas.
Demandado : Nación - MADR - IICA - INCODER y Otros.
Decisión: Sentencia Primera Instancia.

OBJETO.

Emitir sentencia dentro de la acción popular interpuesta por Samuel Urueta Rojas contra la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, entre otros.

1. DE LA DEMANDA.

1.1. Situación fáctica.

Samuel Urueta Rojas, en nombre propio, presentó acción popular contra la Nación- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -en adelante MADR- y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -en adelante IICA- con el fin de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos a la **moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público** por cuanto la selección, adjudicación y otorgamiento de apoyos para mejorar la competitividad, producto de las convocatorias públicas realizadas durante los años 2007, 2008 y 2009 dentro del programa "Agro, Ingreso Seguro -en adelante AIS-", fueron **destinados indebidamente**, en provecho de intereses personales y contrario a las finalidades expuestas en la Ley 1133 de 2007, entre ellas, el fortalecimiento de la competitividad en el sector agropecuario y la lucha contra las desigualdades en el campo. Que la vulneración del derecho a la defensa del patrimonio público también se evidencia porque los incentivos económicos entregados en desarrollo del programa forman parte del presupuesto nacional, tal como lo dispone el artículo 6 de la Ley 1133 de 2007.

Afirma el actor popular que la vulneración tiene como origen la incorrecta elaboración de los términos de referencia de las convocatorias y las omisiones de

la entidad demandada en su control y vigilancia (fl. 377, C1), pues, el objetivo de la referida ley es la consecución del interés general y no el provecho de intereses privados. Que los derechos e intereses se ven evidentemente vulnerados porque la adjudicación y el otorgamiento de apoyos se hizo a personas sin experiencia en la construcción de distritos de riego o relacionadas con esa área; que en los términos de la convocatoria no se estableció ningún requisito que permitiera restringir la entrega de los beneficios a personas cuya actividad económica principal fuera la agropecuaria; que en los términos de referencia no se establecen restricciones serias para que unas mismas personas no se vean favorecidas con múltiples incentivos o apoyos económicos en una misma convocatoria o en otras pasadas.

Que el otorgamiento de incentivos en el caso de “otros proyectos” fue más flexible y menos riguroso que en los casos de los distritos de riego; de manera que, un propietario de distintos predios podría beneficiarse con múltiples incentivos con la presentación de “otros proyectos”. Que las restricciones para el otorgamiento de incentivos, en el caso de los distritos de riego, se convierten inanes si se tiene en cuenta la excepción incluida en los términos de referencia: “salvo que los beneficiarios demuestren que realizan actividades económicas independientes y que no existe relación alguna entre los predios y proyectos productivos que se beneficiarían en la convocatoria del 2009 y los que fueron beneficiarios en las convocatorias anteriores”, permitiendo la distribución inequitativa de los apoyos, entre otros aspectos.

1.2. Pretensiones.

Acorde con la anterior situación, la parte accionante solicita al despacho:

“1ª. Que se declare a la NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL responsable por la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público causada por la adjudicación y otorgamiento de apoyos a la competitividad entregados en desarrollo de las convocatorias públicas de riego y drenaje realizadas durante los años 2007 y 2008.

2ª. Que se declare a la NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL responsable por amenazar los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público a través de la realización de la convocatoria pública MADR - IICA 2009 del programa Agro Ingreso Seguro, para la cofinanciación de proyectos de infraestructura de riego y/o drenaje en el año 2009.

3ª. Como consecuencia de la primera pretensión, que se ordene a la NACIÓN -MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL adelantar las acciones necesarias para recuperar los recursos públicos indebidamente destinados a través de la adjudicación y otorgamiento de apoyos a la competitividad entregados en desarrollo de las convocatorias públicas de riego y drenaje realizadas durante los años 2007 y 2008.

4ª. Como consecuencia de la segunda pretensión, que se ordene a la NACIÓN -MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL revocar los términos de referencia y la lista de beneficiarios de la convocatoria pública MADR - IICA 2009 del programa Agro Ingreso Seguro,

para la cofinanciación de proyectos de infraestructura de riego y/o drenaje; reiniciar dicha convocatoria y elaborar unos términos de referencia nuevos que realmente garanticen la selección objetiva de los beneficiarios, la competitividad en el sector agropecuario y la lucha contra la desigualdad en el campo.

5ª. De manera subsidiaria a la anterior pretensión, que se ordene a la NACIÓN -MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL tomar las acciones necesarias para evitar que a través de futuras convocatorias públicas para el otorgamiento de los incentivos económicos previstos en la Ley 1133 de 2007 se continúen vulnerando los derechos colectivos a la moralidad pública y a la defensa del patrimonio público.

6ª. Que se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL a sufragar las costas del presente proceso.

7ª. Que se ordene el reconocimiento del incentivo al actor popular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.”

1.3. Normas violadas.

La parte actora indica como vulnerados los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, señalados en los numerales b) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y la Ley 1133 de 2007, entre otras disposiciones constitucionales y legales.

1.4. Concepto de violación.

Señala el actor popular que el programa AIS, creado a través de la Ley 1133 de 2007, tiene el objeto de mejorar el sector agropecuario colombiano y proteger los ingresos de los productores que podrían haber resultado afectados por las condiciones de los mercados externos e internacionalización de la economía (artículo 1º), promoviendo la productividad, la competitividad, la reducción de la desigualdad en el campo y preparar el sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía (artículo 2º), a través básicamente de dos componentes: **I) Los apoyos económicos directos y II) Los apoyos a la competitividad**, que finalmente resultaron permeados por la amplia discrecionalidad que otorgó dicha ley al Gobierno Nacional para su tasación y adjudicación

Que en desarrollo del programa AIS, en las convocatorias 2007 y 2008 fueron entregados numerosos y cuantiosos apoyos a la competitividad, individualmente a personas naturales y a sociedades que conforman una misma familia¹ y en el 2009

¹ Señalando en la demanda y en petición posterior a Alberto Mario Lacouture Pinedo, Alfredo Lacouture Dangond, Carmen Helena De Fátima Calle Ceballos, FMP & CIA S.C.A., Juan Manuel Fernández De Castro Del Castillo, Julio Mario Ibarra Lacouture, Palmas Oleaginosas de Casacara Ltda, V.F. S.A., Construmundo S.A., Vicala S.A., Sanvi S.C.A., Mevicala S.C.A., Sovijlla S.A., Vivicalavi S.A., Victoria Arteaga Lacouture, María Gracia Morales Lacouture, Vibeyche S.A., Inmobiliaria Kasuma, Armando José Cuello Cuello, Armando Jose Cuello Daza, C.I. La Samaria S.A., J. Mercado CIA S.C.S., Alfredo Lacouture Dangond, C.I. El Roble S.A., Alfredo Luís Lacouture Pinedo, Juan Manuel Dávila Fernández De Soto, Alberto Mario Lacouture, Juan Manuel Dávila Jimeno, Agroindustrias JMD Y CIA S.C.A., Alfonso González Vives, Agrícola e Inmobiliaria G Y V S.A., José Francisco Vives Lacouture, Isabel Mónica Pinedo De Lacouture, Asobanar Cooperativa,

en el marco de la convocatoria pública MADR - IICA 2009 de riego y drenaje, no se exigieron requisitos especiales respecto de las condiciones que deben reunir los beneficiarios del programa.

Que acorde con la situación fáctica expuesta, la vulneración de los derechos e intereses colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público se ve reflejada por el ejercicio irregular de las facultades discrecionales del Gobierno Nacional, otorgadas mediante el artículo 3° de la Ley 1133 de 2007, respecto a la creación, cuantificación y asignación inequitativa de incentivos económicos del programa AIS, dado que siempre debió realizarse bajo el principio de la selección objetiva (Parágrafo 1° de la norma en cita). Que en las convocatorias públicas realizadas en el marco del programa durante el 2007, 2008 y 2009, el MADR fomentó la desigualdad en el campo; vulneró la libre competencia al permitir que un mismo beneficiario, y/o miembros de una misma familia recibieran varios incentivos; que los apoyos económicos fueron entregados a personas en cuyos predios no se desarrollan labores agropecuarias; que lejos de velar por el interés general fueron utilizados para obtener beneficios particulares, de un lado, y por otro, considera que los recursos que financiaron el programa AIS son recursos públicos que forman parte del presupuesto nacional (art. 6 *ídem*) y, que al ser destinados indebidamente causan un grave perjuicio, por ende, debe ser resarcido a toda costa, entre otras consideraciones.

2.- DEL TRÁMITE PROCESAL.

La acción fue admitida mediante auto del 13 de octubre de 2009 (fl. 87 y ss.), contra la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-, a quienes se les notificó sobre la existencia de la acción en calidad de demandadas, junto con la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la ciudadanía en general (fls. 97 y ss.), y quienes constituyeron apoderados y delegados para dar contestación e intervenir en la presente acción, incluida la audiencia pública del 12 de noviembre de 2009.

Con la demanda el actor popular solicitó como medida cautelar la suspensión de la entrega de los apoyos derivados de la convocatoria 2009, la cual fue negada en el auto admisorio, así como la solicitud de amparo de pobreza en proveído del 30 de noviembre de 2009.

Mediante auto del 30 de noviembre de 2009 (fl. 264) se ordenó la desvinculación del IICA y, a su vez, se ordenó la vinculación en calidad de demandado al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – en adelante INCODER- (hoy liquidado), quien también constituyó apoderado para la defensa de los intereses de dicha entidad. No obstante, mediante auto del 22 de julio de 2010 (fl. 406) se declaró la falta de competencia de este juzgado, la cual fue revocada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Posteriormente, en respuesta a las solicitudes elevadas por el actor popular con la demanda, reiterada el 20 de octubre de 2009 (fls.3 y 108, C1) y el 15 de marzo de 2010 (fl. 377, C2), del Ministerio Público el 28 de abril de 2011 (fl. 440, C2), y atendiendo al material probatorio allegado por las partes, mediante autos del 16 de mayo de 2011, del 2 de mayo de 2012, del 2 de agosto de 2012 y del 21 de septiembre de 2012 se ordenó la vinculación de servidores públicos y personas naturales y jurídicas a nivel nacional que participaron en las convocatorias 2007-2008-2009 del programa AIS (fls. 440, 3308 C9, 3345 C9 y 4913 C13) a quienes se les notificó por los diferentes medios establecidos en el Código de Procedimiento Civil, esto es, de forma personal, por aviso y por emplazamiento².

Mediante providencia del 16 de mayo de 2011, se ordenó la vinculación de las sociedades Agrícola e Inmobiliaria G Y V S.A., Agrícola El Retiro S.A., Agrocauca S.A., Agroindustrias JMD Y CIA S.C.A., Agropecuaria Casablanca Posada y CIA S.A., Agropecuaria El Mango Posada y CIA S.C.A., Agropecuaria Mavil S.A., Almaja S.A., Asobanar Cooperativa, Banavica S.A., Biofrutos S.A., C. I. Palomino S.A., C.I. Banapalma S.A., C.I. El Roble S.A., C.I. La Samaria S.A., Construmundo S.A., Eco Bio Colombia LTDA., FMP & CIA S.C.A., Inagro S.A., Inmobiliaria Kasuma, Inverjota LTDA., Inverjota LTDA CÁDIZ 1, Inversiones Alvalena S.A., Inversiones Santa Inés, J. Mercado CIA S.C.A., Mayagüez S.A., Mevicala S.C.A., Orlandesca S.A., Palmeras del Llano S.A., Rian e Ingeniería LTDA., Sanvi S.C.A., Sovijila S.A., V.C. & CIA. S.A., V.F. S.A., Vibeyche S.A., Vicala S.A., Vicalavi S.A., Vivicalavi S.A.³ y Vizu S.A. Como personas naturales a Alberto Dávila Abondano, Alberto Mario Lacouture Pinedo, Alexander Mina Mezu, Alfonso Enrique Vives Caballero, Alfredo Lacouture Dangond, Alfredo Luís Lacouture Pinedo, Álvaro José Correa Borrero, Álvaro Luís Vives Lacouture, Ana María Dávila Fernández De Soto, Ana Milena González Bueno, Andrés Felipe Viveros⁴, Andrés Felipe Vives Prieto, Angelina Del Rosario Solano De Castro, Angelina María Habeych Galvis, Armando José Cuello Cuello, Armando José Cuello Daza, Camilo Jaramillo Hincapié, Carlos Eduardo Quintero Arizala, Carmen Helena De Fátima Calle Ceballos, Cecilia Cuadros de Delgado, Daniel Andrés Solorza Cortés, Eduardo Alfonso Vives Lacouture, Emma Josefina Dávila Jimeno, Germán Zapata Hurtado, Guillermo Barrios Del Ducca, Gustavo de Jesús Castro Guerrero, Gustavo Solano Tribín, Inés Margarita Vives Lacouture, Isabel Mónica Pinedo De Lacouture, Jaime Gregorio Vives Pinedo, Jaime José Solano Vives, Jaime Restrepo Marulanda, Jaime Solano Jimeno, Javier Dangond Lacouture, Javier Ochoa Velásquez, Jesús Carreño Granados, Jorge Enrique Solano Tribín, José Benito Vives Campo, José Benito Vives Zúñiga, José Francisco Tribín Jassir, José Joaquín Riveros Páez, José Luis Avendaño Morán, Juan Carlos Zúñiga Vives, Juan Carlos Dávila Abondano, Juan Ignacio Vives Lacouture, Juan José Vives Pinedo, Juan Manuel Dávila Fernández De Soto, Juan Manuel Dávila Jimeno, Juan Manuel Fernández de Castro Del Castillo, Juan Manuel Posada Grillo,

² Esta última mediante autos del 6 de febrero de 2013 y 4 de abril de 2013 (fl. 6927 y 7052, C19).

³ Se advierte desde ya que esta sociedad corresponde a un error tipográfico subsanado en auto del 31 de enero de 2013.

⁴ Se advierte desde ya que esta persona natural corresponde a un error tipográfico subsanado en auto del 31 de enero de 2013.

Julio Mario Ibarra Lacouture, Luís Antonio Pimienta Cotes, Luís Miguel Vergara Díaz Granados, María Clara Fernández de Soto, María Claudia Lacouture Pinedo, María Gracia Morales Lacouture, María Isabel Alexandra Castro Solano, María Luisa Zúñiga Vives, María Margarita Cabello Londoño, María Teresa Vives Lacouture, María Teresa Vives Zúñiga, María Victoria Zúñiga Vives, Mauricio Iragorri Rizo, Miguel Ernesto Dangond Lacouture, Mónica Cristina Lacouture Pinedo, Nicolás Simón Solano Tribín, Nicolás Solano Tribín^[OBJ], Pablo José Solano Tribín, Patricia Vives Lacouture, Raúl Alberto Dávila Jimeno, Raúl Alberto Vives Lacouture, Roberto Eusebio Vives Lacouture, Rosa Lacouture de Vives, Rosa Lacouture De Vives, Rosa Margarita Vives Cabello, Roxana María Castro Solano, Silvia Rosa Campo Vives, Silvia Rosa Vives de Sánchez, Valerie Domínguez Tarud, Victoria Arteaga Lacouture y Victoria Eugenia Lacouture Pinedo. A Carlos Manuel Polo Jiménez, Daniel Montoya López, Enrique Antonio Angarita Rada, Jairo Cano Gallego y Julián Alfredo Gómez Díaz como exservidores o excontratistas del IICA. A Camila Reyes del Toro, Javier Enrique Romero Mercado, Juan Camilo Salazar Rueda, Juan David Ortega Arroyave, Oskar August Schroeder Muller, Tulia Eugenia Méndez Reyes como exfuncionarios del MADR, y Rodolfo Campo Soto, como exgerente del INCODER, todos en calidad de demandados.

Así mismo, mediante auto del 2 de mayo de 2012 (fl. 3308, C9), se ordenó vincular como demandado al exministro Andrés Felipe Arias Leiva, a quien se le notificó y garantizó el derecho de defensa y contradicción. De igual forma, mediante proveído del 2 de agosto de 2012 (fl. 3345, C9) se tuvo a la sociedad La Juliana como vinculada, notificada y contestada la demanda. Posteriormente, como quiera que la sociedad C.I. Tequendama S.A., representada legalmente por Francisco Dávila Abondano, quien está vinculado a la presente acción, se enteró por conducta concluyente y contestó la acción (fls. 4246- 4264, C12); mediante auto del 21 de septiembre de 2012 (fls. 4913-4915, C13) se tuvo como vinculada a la sociedad CI Tequendama S.A., mientras que Alfonso Dávila Abondano, quien presentó la misma circunstancia, como participó en la convocatoria 2009 y de esta no hubo adjudicación de recursos, el despacho prescindió de su vinculación.

3.- DE LAS CONTESTACIONES.

Tras el gran esfuerzo del juzgado por localizar y notificar a nivel nacional a los exservidores públicos y demás personas (naturales y jurídicas) vinculadas sobre la existencia de la presente acción, se advierte que algunos no contestaron, otros manifestaron no haber recibido subsidios, otros haber destinado los recursos debidamente, otros reintegraron el dinero, y como a otros no fue posible notificarlos personalmente se ordenó su emplazamiento, en consecuencia, se tienen las siguientes contestaciones:

3.1. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-.

Representado judicialmente por el doctor Julio César Daza Hernández, quien luego de contextualizar el programa de Agro, Ingreso Seguro (descripción, objetivo,

componentes y procedimiento), se pronunció frente a los hechos de la acción, manifestando que la entidad no ha vulnerado derecho colectivo alguno si se tiene en cuenta que los requisitos que aduce el actor popular que no se tuvieron en cuenta en las convocatorias 2007-2008-2009 -como vínculos de consanguinidad o afinidad, experiencia en construcción de distritos de riego y prohibición de asignación de doble apoyo, entre otros-, le corresponde fijarlos al legislador por ser una limitación a los principios constitucionales de igualdad y libre empresa, y no a esa autoridad administrativa, a quien solo le corresponde la ejecución del proyecto. Que las inhabilidades y limitaciones para el acceso a los apoyos económicos que observa el actor no se derivan de los términos de referencia sino de la propia Ley 1133 de 2007, y que de ser impuestas por la administración constituirían una extralimitación de sus funciones; entre otras consideraciones; motivos por los cuales solicitó sean desestimadas las pretensiones y se declare improcedente la presente acción por carencia de objeto (fls. 247-260, C1).

3.2. Del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

A través de su apoderado judicial, doctor John Lincoln Cortés, se pronunció sobre los hechos planteados en la acción popular oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, aduciendo que estas deben negarse respecto a esa entidad puesto que no ha vulnerado ningún derecho colectivo, como quiera que los apoyos a la competitividad, entregados en el marco de las convocatorias 2007 y 2008, fueron adjudicados en procura del bien común y respetando integralmente los principios de transparencia, moralidad y eficiencia. En términos generales, señala que la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos no proviene de la suscripción del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica entre el MADR y el IICA, debido al alcance de las obligaciones y derechos asumidos por el INCODER con el convenio celebrado (fls. 315-375, C1).

Respecto a la moralidad administrativa, señaló que la jurisprudencia ha venido desarrollando este derecho en el artículo 109 constitucional y lo destaca como un principio de la función pública. Así mismo citó la Ley 472 de 1998 sobre el alcance del concepto de moralidad administrativa en el sentido que no es un concepto unívoco que permita su aplicación de forma silogística, es decir, como el juez debe analizar el comportamiento de la administración para establecer la vulneración del dicho derecho colectivo, en este caso, la participación del INCODER en el Convenio especial de Cooperación Científica y Tecnológica que suscribió conjuntamente con el MADR y el IICA ha respetado integralmente los principios y valores de transparencia para el otorgamiento de subsidios para riego y drenaje en desarrollo de los acuerdos de financiación suscritos con asociaciones de Usuarios de Distritos de Riego, mediante los que se ejecutaron los recursos aportados por el Instituto.

Insistió en la excepción de *la falta de legitimación en la causa por pasiva* porque el INCODER no ha amenazado o violado derechos colectivos pues las convocatorias que alega el accionante son ajenas al INCODER. Así mismo, en la excepción de *inexistencia de amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa* porque la amenaza o vulneración no versa sobre el Convenio Especial de Cooperación suscrito entre el MADR e INCODER sino frente a las

convocatorias celebradas en desarrollo de dicho convenio y, que el papel del INCODER se circunscribió al subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras previstos en los artículos 21 y 92 de Ley 1152 de 2007 (con cargo al presupuesto del INCODER y a favor de los pequeños productores) como proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego. Que el INCODER -en desarrollo del Convenio Interadministrativo citado- hizo parte de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje limitando el otorgamiento de sus recursos al Grupo 2, esto es, construcción y rehabilitación de distritos de riego con ciertas particularidades que fueron fijadas en los numerales 1.9.2 y 1.11.2.

Que los términos de referencia que sirvieron de base para el otorgamiento de subsidios, de ninguna manera lesionan la moralidad administrativa, sino que, por el contrario, son la expresión del ejercicio eficiente de la función pública, buscando la pluralidad de participantes, pero en todo caso, preservando la transparencia, eficiencia y prevalencia del interés general. De modo que el INCODER ejecutó los recursos mediante acuerdos de financiamiento realizados únicamente con Asociaciones de Usuarios de Distrito de Riego, con aportes de los municipios y/o los departamentos correspondientes a los distritos de riego beneficiados, y para el cual transcribe un cuadro informativo (ver fl. 323, C1).

Dentro de las excepciones propuestas explicó la mecánica de los acuerdos de financiamiento según la Ley 41 de 1993, derogada por la extinta Ley 1152 de 2007, las cuales tenían por objeto regular la construcción de obras de adecuación de tierras con el fin de mejorar y hacer más productivas las actividades agropecuarias. Que la asignación de los recursos para la convocatoria de riego y drenaje no sólo fue asignada a asociaciones de Usuarios de los Distritos de Riego, sino que fue el resultado de la convocatoria pública 01-2008 MADR-INCODER-IICA, sujeta a los términos de referencia aprobados mediante la Resolución 005 del 04 de enero de 2008 y la autorización impartida por el Comité del Convenio Especial 055 de 2008. Luego que las asociaciones de usuarios cuyos proyectos resultaron beneficiados presentaron la documentación necesaria, manifestaron contar con el apoyo económico de las entidades territoriales correspondientes y fueron evaluados por el IICA Colombia en sus componentes técnico, ambiental, productivo y financiero y, posteriormente, declarados elegibles, seguidamente se celebraron los acuerdos de financiamiento que tenían por objeto la asignación de un aporte de recursos por parte del INCODER al ejecutor, quien lo recibió con la obligación de destinarlo conjuntamente con el aporte ofertado en la propuesta, exclusivamente para la ejecución del proyecto donde se pactó la siguiente forma de pago de los aportes del INCODER: A) Un primer desembolso del 40% del total del aporte del INCODER, una vez se suscriba el acta de inicio del proyecto. B) Un segundo desembolso del 40% del total del aporte del INCODER, cuando el interventor, a través de un informe presentado al INCODER, evalúe la ejecución física del proyecto y certifique que se ha ejecutado al menos el 50% del mismo. C) Un último desembolso, correspondiente al 20% restante del aporte del INCODER, cuando el interventor, a través de un informe presentado al INCODER, evalúe la ejecución física del proyecto y certifique que se ha ejecutado al menos el 90% del mismo.

Así mismo, informa -al momento de la intervención- que los acuerdos de financiamiento suscritos han sido ejecutados en más del 90% como se puede observar en la tabla que incorpora dentro de la contestación obrante a folio 236.C1. Se refirió al proyecto de la Asociación de Usuarios ASOGUASPUCAL, cuyo problema de ejecución obedece a inconvenientes presentados en el lugar donde se iban a ejecutar las obras; lo que llevó a suscribir una prórroga hasta el 30 de junio de 2010, y para el cual indica las causas del retraso (ver fl 326.C1). Además, considera que hubo un manejo idóneo de los recursos destinados por el INCODER para la celebración de las convocatorias de riego y drenaje que fueron girados a la fiducia Fiduciaria que hacía los giros una vez cumplidos una serie de requisitos por las asociaciones de usuarios, previo informe del interventor contratado y designado por el IICA.

En conclusión, reitera que a pesar de que el INCODER es parte en el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica suscrito con el Ministerio de Agricultura y el IICA, su representada es ajena a las convocatorias públicas del MADR –IICA, que son el sustento fáctico de la presente acción, de un lado y por otro, que el manejo de los recursos destinados por el INCODER para el desarrollo de las convocatorias públicas de riego y drenaje previstas en la Ley 1152 de 2007 fueron ejecutados de manera transparente mediante acuerdos de financiamiento con asociaciones de usuarios y entidades territoriales, salvaguardando la moralidad administrativa, entre otras disquisiciones.

3.3. De los exservidores públicos y excontratistas demandados.

3.3.1. Andrés Felipe Arias Leiva - exministro de Agricultura y Desarrollo Rural-

A través de apoderado judicial, doctor Carlos Andrés Gómez González, dio contestación a la acción y expuso que el programa AIS aplica a todo el sector agropecuario sin excluir a ningún productor por el tamaño o tipo del cultivo; que su finalidad es reducir la desigualdad rural mediante el incremento de la productividad y competitividad del sector agro, para enfrentar adecuadamente la competencia extranjera (subsidiada y distorsionada) derivada de la internacionalización de la economía -que conllevan los tratados de libre comercio-, y no mediante el asistencialismo o subsidios gratuitos ya que el programa en ningún momento pretendía ser parte de la Red de Protección Social del Gobierno o ser un programa asistencialista de subsidios exclusivamente para los más pobres o desplazados del campo. Contexto que considera muy importante tener en cuenta a fin de evitar el innecesario y estridente debate de moralidad alrededor del tipo o tamaño del productor al cual estaban destinados los apoyos del Programa AIS.

Por lo tanto, era todo el sector agropecuario colombiano el que se enfrentaba a los borbotones de subsidios y ayudas que reciben los productores en los países a los que se abría la economía colombiana (Estados Unidos, aquellos de la Unión Europea, Brasil, Argentina etc.). Mejor dicho, dichas distorsiones, derivadas de las inmensas ayudas de las cuales son receptores todos los productores agrícolas en esos países, cercenan la competitividad de pequeños, medianos y grandes productores en Colombia.

Que de haber limitado el Programa AIS a los pequeños y medianos productores del campo colombiano, los demás (grandes o empresarios de la agroindustria) hubieran quedado expuestos y desprotegidos ante la competencia desleal proveniente de otros países, y que sin duda alguna ello acarrearía nefastos efectos sobre el empleo rural generado por quienes hubiesen sido excluidos del programa, aumentando la desigualdad rural, y no reduciéndola como establece la ley.

Que el instrumento que más puede incrementar la productividad y competitividad a cualquier productor del sector agropecuario es el **manejo del agua**, esto es, el **riego y el drenaje**, que constituyen una **innovación tecnológica** fundamental para cualquier unidad productiva del campo en la medida en que, sin ambigüedad alguna, permite reducir costos de producción y aumentar la producción por hectárea, es decir, más **competitividad y productividad**. Sustenta su dicho en el documento “El programa AIS y el proceso de conciliaciones”; en la respuesta dada por el IICA, mediante Nota Diplomática del 4 de octubre de 2011, el Concepto de la Dirección de Desarrollo Tecnológico del MADR del 22 de julio de 2010, el Informe final de econometría dirigido al MADR y a la DNP del 18 de marzo de 2011, denominado “Levantamiento de Información y evaluación de los resultados de la ejecución del Programa AIS”.

Respecto a los beneficiarios de un mismo clan familiar manifiesta que la finalidad del programa se cumple siempre y cuando cada uno acceda legalmente al apoyo y lo invierta adecuadamente para reducir los costos, la inflación y aumentar la productividad y el empleo rural, que la asignación de apoyos del módulo de riego de AIS a una misma familia no constituye **ex ante** retroceso alguno en la búsqueda del fomento a la competitividad y de la reducción de la desigualdad en el campo. Si un beneficiario de riego accede legal y honorablemente al apoyo y, además, lo utiliza adecuadamente para reducir los costos y aumentar la productividad de su predio es evidente que se cumplen las finalidades del programa. Que, si varias personas de una misma familia acceden al programa de riego mediante una **falsedad en documento**, o mediante un **fraude procesal**, con el fin de multiplicar el monto del apoyo al que un proyecto o plantación agrícola hubiese tenido derecho, la historia hubiese sido diferente, porque en ese caso se configuraría un fraude y un engaño al programa y al Estado, lo cual no desdice el objeto y el espíritu del mismo.

Afirma que frente a la convocatoria de riego y drenaje 2007 no se configuró fraude alguno al programa AIS, para el cual solicita se tengan en cuenta los testimonios del Comité Administrativo e Interventor del Convenio 003 de 2007, como son Fernando Arbeláez Soto, Juan Camilo Salazar Rueda, Marcela Ureña Gómez, Nora Beatriz Iregui González, Carolina Camacho, Javier Romero Mercado, Juan David Castaño Alzate y Gisela Torres. Así, respecto a la hipótesis del demandante, precisa que es posible probar que los beneficiarios no fueron seleccionados por el Ministerio de Agricultura, o por su titular, porque fue el IICA quien actuaba como operador, quien tenía plena autonomía técnica para la identificación, selección, evaluación y viabilización de los incentivos. Para el efecto, solicitó los testimonios del Comité Administrativo e Interventor del citado convenio, de Diego Sandoval en calidad de Representante Legal de la firma Econometría S.A (contratada por el IICA para la evaluación y viabilización de los diferentes proyectos de riego que se presentaron

en la convocatoria, copia de las Actas 3 y 4 del 27 y 30 de abril de 2007, expedidas por el Comité Administrativo e Interventor del citado convenio. Informa que en esta convocatoria se beneficiaron 5.955 familias de las cuales 5.326 (89,44%) fueron productores pequeños, 621 (10,43%) fueron productores medianos y solo 8 (0,13%) fueron grandes productores y para el cual solicita se tenga en cuenta las cartas de Luis Eduardo Quintero Leal del 4 de mayo y 27 de julio de 2011, que dieron respuesta a derechos de petición elevados por Carlos Andrés Gómez y Camilo Alberto Ortiz Jaramillo.

Respecto a la convocatoria 2008-1, reitera los argumentos frente a la anterior convocatoria, y enfatiza que fue en esta donde se pudo haber reflejado el acceso a la convocatoria por medio de falsedad en documentos que sería un delito de los particulares en contra de la administración pública, porque fueron los beneficiarios quienes simulaban fraudulentamente el fraccionamiento de cultivos que realmente constituían un solo proyecto agrícola, o existía de años atrás o pertenecía a un único dueño, con el fin de multiplicar el monto máximo a que tuviera derecho. Sostiene entonces que fue el Estado quien fue engañado y los particulares los que vulneraron los derechos acusados porque indujeron en error al MADR al violar los términos de referencia, de un lado, y por otro, informa que en ningún momento el IICA (que identificaba, seleccionaba y evaluaba los proyectos) le informó al MADR sobre las irregularidades derivadas del fraccionamiento de plantaciones. Que, en todo caso, no se desviaron recursos del programa para fines distintos a los proyectos de riego y para el cual solicita se tenga como soporte dos autos del H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Tercera-Subsección "A", copia del Auto 16 de la Contraloría General de la República del 19 de agosto de 2010 y copia de seis informes de avance del IICA del Convenio 055 de 2008, entre otros. Advierte que, pese a ello, en ambas convocatorias de 2008 se beneficiaron 19.604 familias de las cuales 11.028 (56,25%) fueron productores pequeños, 8.544 (43,58%) fueron medianos y 32 (0,16%) fueron grandes productores.

Y, en cuanto a la convocatoria 2009, manifiesta que no estuvo al frente del MADR en dicho periodo porque se retiró el 4 de febrero de 2009, sin embargo, señala que los términos de referencia imponen senda colección de rigurosos requisitos técnicos, financieros, ambientales y jurídicos que no cualquier ciudadano ajeno al sector agropecuario puede cumplir -a menos que se valga del fraude y el engaño- ni tampoco se desembolsaron recursos. Igualmente, echa de menos que el actor popular no se haya detenido sobre varios puntos de los términos de referencia orientados a defender la moralidad administrativa y el patrimonio público, como son el punto 1.11 sobre lucha contra la corrupción, 1.12 convocatorias a veedurías ciudadanas, el 4.3 causales de rechazo, el 5.6 pérdida del derecho al apoyo y el 5.7 condición resolutoria de la entrega de apoyo.

Por los motivos expuestos, solicita su desvinculación de la presente acción por la falta de legitimidad por pasiva ya que el actor no demostró en el libelo que cualquier funcionario del MADR haya desarrollado alguna conducta encaminada a vulnerar algún derecho colectivo y, por el contrario, ya el H. Tribunal Administrativo se pronunció, manifestando que en los casos donde hubo fraccionamiento lo que realmente se dio fueron conductas irregulares de los particulares que indujeron a

error a los empleados del IICA. Reitera que nunca evaluó, calificó, entregó o adjudicó recursos derivados de las convocatorias porque el ministro es quien formula la política pública, pero en ningún momento es el que la ejecuta y, por último, se opuso a todas las pretensiones, entre otras consideraciones (fls. 7938 (C21) a 8986, C24).

3.3.2. Rodolfo Campo Soto - exgerente del INCODER-.

Mediante su apoderado judicial, doctor Luís Yesid Hoyos Avilés, se opuso a las pretensiones de la acción popular y se pronunció frente a los hechos de la acción, manifestando que la Ley 1133 de 2007 no le asignó al INCODER funciones relacionadas con el objeto del programa AIS, ni se profirió acto administrativo en este aspecto mientras fungió como Gerente General del INCODER, entre el 18 de agosto de 2006 y el 18 de agosto de 2010, motivo por el cual es imposible predicar alguna acción u omisión como representante legal de dicha entidad respecto a los apoyos creados y adjudicados por la citada ley que atentaran contra la moralidad o el patrimonio público.

Que el subsidio de que trata el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007, administrado por el INCODER, es diferente a los apoyos económicos y a la competitividad que es competencia del MADR. Que se concertó que solo para el año 2008 la asignación de las dos clases de recursos se realizaría a través de una misma convocatoria, la cual finalmente se concretó mediante el Convenio 055 del 10 de enero de 2008, suscrito entre el IICA, MADR e INCODER -precedido de la Resolución 005 de 2008- cada uno con funciones autónomas, dentro de las cuales no le era permitido al Gerente del INCODER determinar condiciones, fijar requisitos, impartir orientaciones ni mucho menos disponer de los recursos propios de dicho programa, como en efecto lo consideró en su oportunidad la Procuraduría General de la Nación dentro del proceso disciplinario adelantado en su contra⁵.

Sostiene que con el fin de diferenciar los proyectos, de acuerdo con el origen de los recursos, se dividió la convocatoria en dos grupos de apoyos: Grupo 1- Proyectos de riego predial para el suministro y manejo del recurso hídrico y, Grupo 2- Proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego, este último únicamente financiable con los recursos del INCODER, en cuya reglamentación se establecía la imposibilidad de asignar subsidios a personas o predios individuales en virtud del párrafo del artículo 7 del Decreto 01 de 2008 -Reglamentario del artículo 92 de la Ley 1152 de 2007, aclarando que para el 2008 la partida para asignación de estos fue de \$10.000 millones de pesos -discrimina los proyectos-. Advierte que ninguno de los proyectos financiados con los recursos del INCODER han sido objeto de actuaciones administrativas, disciplinarias, fiscales o penales (fls. 3427-3447, C10), entre otras consideraciones.

3.3.3. Juan Camilo Salazar Rueda -ex Viceministro de Agricultura e Integrante del Comité Administrativo de algunos Convenios.

⁵ Providencia del 6 de diciembre de 2011, con la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el fallo de única instancia dentro del radicado D-2009-878-183667, en la que finalmente se le absolvió de los cargos.

A través del doctor Leonardo Álvarez Casallas, como su apoderado judicial, se opuso a las pretensiones y se pronunció respecto a los hechos, manifestando que la labor de su mandante era ser parte del Comité Administrativo de algunos convenios con funciones de dirección (transcribe las funciones⁶) dentro de las cuales no tenía la función de entregar subsidios. Como argumentos de fondo aduce que a su defendido no puede endilgársele labores de control y supervisión pues estas no se encuentran tipificadas en sus funciones, hace referencia al papel del IICA en la revisión de requisitos exigidos y la cadena de control en la ejecución de los convenios a saber: a) plan operativo, b) comité interventor y c) comité administrativo, en donde el control y seguimiento son etapas diferentes a la adjudicación de los subsidios. Alega el principio de confianza en virtud del cual se espera que el juicio de reproche efectuado por el actor popular se haga frente a toda una organización administrativa, entre otras consideraciones, motivos por los cuales solicita sean negadas las pretensiones (fls. 4265-4274, C12).

3.3.4. Juan David Ortega Arroyave - exsecretario general del MADR.

A través de su apoderado judicial, doctor Luís Yesid Hoyos Avilés, se opuso a las pretensiones de la acción y se pronunció frente a los hechos limitando la posible vulneración a dos puntos: la elaboración de unos términos de referencia defectuosos y la adjudicación de incentivos a personas pertenecientes a clanes familiares en los que su defendido no participó. Sostiene que una vez el MADR definió que una parte de los apoyos de la Ley 1133 de 2007 se destinaría a actividades de riego y drenaje, dicha decisión de política económica no le correspondió al secretario general del MADR, toda vez que cumple funciones administrativas, sin embargo, señala que los apoyos no se distribuirían por la calidad de las personas sino en razón a los proyectos de inversión que demostraran su viabilidad. Advierte, además, que dichos apoyos -a la fecha de contestación- han surtido todos sus efectos por lo que considera indebida la acción, entre otras consideraciones (fls. 6992-6997, C19).

3.3.5. Javier Enrique Romero Mercado –exdirector de Desarrollo Rural del MADR.

A través de su apoderado, doctor Juan David Ossa Bocanegra, se pronunció frente a los hechos y se opuso a todas las pretensiones de la acción, solicitando desde un principio la negación de todas las pretensiones. Como argumentos de mérito expone que para la fecha en que estuvo como funcionario del MADR -en julio de 2007- los términos de referencia ya estaban elaborados y la convocatoria en plena ejecución y, respecto a los años 2008 y 2009, tampoco participó en la revisión, aceptación, legalización ni aprobación de los mismos, que para el 2009 ya no se encontraba laborando en el MADR, y que dichos documentos fueron elaborados por personas contratadas por el IICA. Propone como excepción la existencia de prejudicialidad

⁶ El Comité Administrativo del Convenio ejercerá las siguientes funciones: 1) Aprobar toda adición, modificación o prórroga del Convenio y/o del Plan Operativa; 2) Revisar, analizar y rendir concepto en relación con los informes que presente el IICA con respecto a la ejecución del Convenio; 3) Impartir las directrices e instrucciones para adelantar los proceso de contratación que se requieran para la correcta ejecución del convenio; 4) Redistribuir los recursos que han sido destinados para financiar cada uno de los recursos previstos en el Plan Operativo y que se ejecutan dentro del marco del convenio; y, 5) Las demás que se orienten a la correcta y adecuada ejecución del convenio.

habida cuenta que (a la fecha de contestación el 3/09/2012) estuvo en curso una investigación en la Contraloría General de la República por los mismos hechos de esta acción, bajo radicado CD-000243, solicitando nuevamente sean negadas las pretensiones con base en lo expuesto (fls. 4235-4239, C12).

3.3.6. Tulia Eugenia Méndez Reyes -exjefe de la Oficina Asesora Jurídica y Asesora del MADR.

Actuando en nombre propio, se pronunció frente a los hechos, pretensiones y manifestaciones de la parte accionante. Como argumentos de fondo expuso que para la época de los hechos fungió como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MADR desde el 5 de septiembre de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2007 (desde el 17 de octubre en encargo, relacionando las funciones, fl 4046, C11). Que entre el 23 de octubre de 2007 y el 23 de agosto de 2009 ocupó el cargo de Asesora, cuyas funciones no tenían relación con la operación e implementación de AIS, por ende, la única relación con la implementación fue respecto a la suscripción del Convenio 03 de 2007 entre el MADR y el IICA como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MADR, y no en su ejecución ni fijación de términos de la convocatoria 2007; y que en el 2008-2009 no fungía como tal.

Que la ejecución de cada convenio para la implementación de las convocatorias estaba a cargo del Comité Administrativo, cuyos integrantes están expresamente definidos en la minuta de cada uno, y de los cuales no hizo parte el Jefe de la Oficina Jurídica⁷. Que dicho comité tenía a su cargo la definición de los criterios para la selección, entrega, y adjudicación de los apoyos económicos, lo cual se puede probar a través de las Actas 1 y 4 de las reuniones celebradas el 9 de enero y 30 de mayo de 2007 para el convenio pluricitado.

Adicionalmente, manifiesta que, respecto a las acciones disciplinarias, la investigación disciplinaria contra el ex viceministro Fernando Arbeláez y demás funcionarios que intervinieron en el convenio de marras fue archivada por la Procuraduría General de la Nación, mientras que en su caso particular no se ha iniciado ninguna investigación; en consecuencia, solicita su desvinculación de la presente acción (fls. 4038, C11 a 4234, C12).

3.3.7. Oskar August Schroeder Muller – exjefe de la Oficina Jurídica del MADR.

Intervino en nombre propio pronunciándose respecto a los hechos de la acción, manifestando que sus funciones como exjefe de la Oficina Jurídica del MADR entre el 2 de enero de 2008 y el 5 de agosto de 2009 fue de revisar solo los aspectos legales y no los técnicos de riego y drenaje, entre otras (fl. 6954, C19). Que los requisitos exigidos para la Convocatoria 2009 se encuentran en los términos de referencia contenidos en la Resolución 12 del 16 de enero de 2009 que fue suscrita por el ministro de agricultura de la época. En cuanto a los derechos colectivos

⁷ Enuncia que en el Convenio 03 de 2007 estaban: Viceministro MADR, Director de Desarrollo Rural del MADR, Director de Cadenas Productivas del MADR, Director de Política Sectorial del MADR y el Representante de la Oficina del IICA y la Secretaría Técnica ejercida por un funcionario de la Dirección de Comercio y Financiamiento o de la Dirección de Política Sectorial del MADR.

alegados manifiesta que como el actor parte de que la vulneración se presenta por irregularidades en la adjudicación y otorgamiento de los apoyos a la competitividad, estos asuntos no estaban en la órbita de sus funciones. Posteriormente, lo reitera en la excepción de fondo alegada, e insiste en que no participó en las etapas de ejecución, supervisión, calificación, evaluación, entrega y asignación de los recursos públicos, que su relación con el programa AIS se circunscribió a dar el visto bueno de legalidad a los Convenios 055 de 2008 y 052 de 2009 suscritos entre el IICA y el MADR.

Destaca que la ejecución de cada convenio estaba en cabeza de un Comité Administrativo⁸ cuyos integrantes estaban definidos en la minuta de cada convenio, dentro de los cuales nunca estuvo el jefe de la oficina jurídica, y dicho órgano era quien tenía a su cargo la definición de criterios para la selección, adjudicación y entrega de los apoyos económicos. También sostiene que la Ley 1151 de 2007 no prohibió la entrega de apoyos a quienes quisieran invertir en el sector agropecuario sin que su sustento derive exclusivamente de esa actividad. Con base en lo expuesto, solicita ser desvinculado de esta acción y subsidiariamente que sean denegadas las pretensiones de la misma habida cuenta que (a la fecha de la contestación) ya no existen los supuestos de hecho que la motivaron, los organismos de control estatal adelantaron las acciones pertinentes, la Convocatoria de 2009 fue suspendida en este aspecto y, por último, se opuso a todas las pretensiones, entre otras consideraciones (fls. 6948-6983, C19).

3.3.8. Jairo Cano Gallego - excontratista IICA - Unidad Coordinadora MADR.

A través de la doctora Yeimy Maryori Ramírez Hernández, como apoderada judicial, informó que estuvo vinculado al programa AIS desde el 1 de febrero de 2007 hasta el 31 de marzo de 2011, mediante contratos de prestación de servicios con el IICA, cuyo objeto era la coordinación técnica del programa, entendida esta como la organización, apoyo logístico, secretaría técnica y facilitación del trabajo técnico de los demás profesionales para que cada uno -de forma independiente y autónoma- emitiera conceptos sobre los proyectos concursantes (señaló taxativamente los contratos⁹).

⁸ Convenio 055 de 2008: Viceministro de Agricultura, Gerente General del INCODER, Director de Desarrollo Rural del MADR, y el Representante de la Oficina del IICA en Colombia o su delegado.
Convenio 052 de 2009: Viceministro de Agricultura, Director de Desarrollo Rural del MADR y el Representante de la Oficina del IICA en Colombia o su delegado.

⁹ •Contrato No. 073 de 2007: "Realizar la subordinación técnica del Convenio No. 003/2007 IICA-MADR, relacionado con la ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

•Contrato No. 093 de 2008: "Ejercer la coordinación técnica en el proceso de implementación, desarrollo y ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

•Contrato No. 112 de 2009: "Ejercer la coordinación técnica en el proceso de implementación, desarrollo y ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

•Contrato No. 122 de 2010 (prorrogado a través del Otrosí No. 1): "Ejercer el Liderazgo del Equipo Técnico Especializado responsable de elaborar conceptos técnicos sobre los componentes productivo y de infraestructura de los proyectos contratados en las convocatorias."

Sostiene que nunca tuvo a su cargo el manejo de los recursos públicos del programa pues la asignación de los subsidios la realiza única y exclusivamente el Comité Administrativo de cada convenio, el cual estaba integrado por el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, funcionarios del propio MADR y el Representante del IICA en Colombia, y del cual no hacía parte el demandado. Que no definió ni elaboró los términos de referencia de las convocatorias ya que las mismas fueron elaboradas, aprobadas y expedidas por el MADR a través de resoluciones suscritas por el ministro. Que nunca evaluó, aprobó ni modificó la viabilidad de los proyectos de riego teniendo en cuenta que la encargada en el 2007 fue la firma Econometría Consultores, y en el 2008 y 2009 un grupo de profesionales independientes. En consecuencia, como nunca tuvo poder de decisión en la adjudicación o asignación de subsidios en el marco de las convocatorias su actuación fue lícita, advirtiendo en todo caso, que en el 2009 no se adjudicaron subsidios y, por ende, solicita su desvinculación de la presente acción, entre otras observaciones (fls. 3940-4011, C11).

3.3.9. Daniel Montoya López -excontratista IICA- Consultor en la Coordinación de la Unidad Ejecutora de AIS.

Mediante su apoderado judicial, doctor Diego Fernando Pérez Mancilla, de manera preliminar se refiere a las circunstancias sobre su notificación, manifestó que su vinculación no debió basarse en simple sospechas o la relación contractual que tuvo con el IICA -organismo meramente técnico en materia agropecuaria-. Que fue Consultor en la Coordinación de la Unidad Ejecutora de AIS para la operación de las convocatorias de riego y drenaje entre enero de 2007 hasta el 31 de marzo de 2011¹⁰. Que sus funciones como coordinador de las actividades que realizaba la unidad ejecutora del IICA Colombia siempre tenían que contar con el aval del Representante del IICA en Colombia, quien ostenta rango diplomático, y que esta unidad ejecutora no seleccionaba los proyectos sino que se encargaba del seguimiento a la ejecución y entrega de los apoyos, es decir, solo hacía entrega del examen de requisitos con una posible lista de proyectos elegibles; que dicha evaluación del proyecto la ejercía un grupo de profesionales que se encargaban de revisar que los interesados reunieran los requisitos exigidos en los términos de referencia que fueron elaborados por el MADR; que la decisión de asignar los subsidios la adoptaba el MADR al interior del Comité Administrativo previsto en cada convenio del cual hacían parte el viceministro de Agricultura, el Director de Desarrollo Rural, el Representante del IICA Colombia.

Así mismo, considera que las adjudicaciones de los apoyos a riego y drenaje en 2007 y 2008 obedecieron al cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley 1133 de 2007, que fueron materializadas en los términos de referencia de las convocatorias, las cuales fueron debidamente publicitadas y la Nación tuvo la oportunidad de presentar observaciones sobre las situaciones discutidas en esta acción. Respecto a los apoyos concedidos, sostiene que fue bajo el principio de legalidad y que con ellos se ha cumplido los objetivos trazados en la citada ley. Motivos por los cuales su poderdante no pudo causar detrimento al patrimonio estatal ni amenaza a los derechos e intereses colectivos amenazados. Luego se

¹⁰ Mediante Contrato de prestación de servicios 072-2007 del Convenio 03 de 2007.

pronunció frente a los hechos de la demanda y se opuso a todas las pretensiones, reiterando que su defendido no tuvo participación ni responsabilidad en la adjudicación de los apoyos, ni en la aprobación de los términos de referencia.

Como excepciones de fondo planteó el principio de legalidad advirtiendo que el accionante nunca estableció qué criterios de los términos de referencia violan el principio de selección objetiva que eran, entre otras: demostrar propiedad, posesión o tenencia del predio y licencias ambientales; financieramente la tasa de retorno del 12%, sin importar la condición de pequeño, mediano o gran productor, y, técnicamente un diseño de la infraestructura, memorias de cálculo, estudio del suelo y caudal del agua. Informó que en el 2007 se subsidiaron 117 proyectos que comprendieron 16.568 Has y 7.046 familias y, en el 2008, a través de dos convocatorias se subsidiaron 139 proyectos, que comprendieron 60.110 Has y 18545 familias, entre otras particularidades, mientras que en el 2009 el MADR adoptó medidas para evitar la entrega de los apoyos de este año y, a su vez, concilió la devolución de los recursos económicos con los beneficiarios denunciados. Finalmente solicita la desvinculación de su poderdante de la presente acción (fls. 7021-7040, C19).

3.3.10. Julián Alfredo Gómez Díaz - excontratista IICA - Unidad Coordinadora.

Actuando en nombre propio, manifestó que estuvo vinculado con el IICA, en condición de contratista entre el 20 de abril de 2007 y el 18 de diciembre de 2009 en lo referente a la implementación de la convocatoria del programa AIS cuyo objeto, entre otros, en el 2007 fue el de contribuir con el diseño, montaje e implementación del programa AIS en el ámbito jurídico; mientras que en el 2008 y 2009 consistía en brindar asesoría jurídica y en el diseño de políticas públicas para la implementación y ejecución del programa en aspectos puntuales, que en ningún momento reemplazaban las funciones del IICA y/o el MADR. Que sus actividades siempre estaban bajo el mando del director de la Unidad Coordinadora del programa (las cuales enlista en la contestación) destacando que dentro de ellas no estaban la de adoptar decisiones, ordenar gastos, administrar los recursos del programa, evaluar proyectos, asignar o adjudicar subsidios, seleccionar contratistas o adoptar políticas públicas que eran responsabilidad del MADR, entre otras.

Admite que participó en el ajuste de los términos de referencia de la convocatoria 2007 (sugerencias y propuestas de ajuste), enfatizando que no elaboró los términos de referencia de las convocatorias 2008 y 2009. Que, en todo caso, fue el trabajo conjunto de funcionarios del MADR y el IICA, pero, quienes tenían el poder de decisión eran los directivos del MADR. Que su participación en las convocatorias 2008 y 2009 se limitó a elaborar el formato de texto de las resoluciones mediante las cuales se aprobaron los términos de referencia -Resoluciones 05 y 169 de 2008 y 12 de 2009-, que finalmente fueron remitidas a la oficina jurídica del MADR. Motivos por los cuales considera que la determinación, aprobación y expedición de los términos de referencia fue responsabilidad exclusiva del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural que, a su vez, fue ejercida a través de las citadas resoluciones.

Manifestó que en el periodo 2009, en el cual fungió como director de la Unidad Coordinadora del programa AIS, no se adjudicaron auxilios de la convocatoria 2009, proceso que quedó suspendido hasta su desvinculación del programa, y tiene entendido nunca se adjudicaron, motivo por el cual en dicha anualidad no se afectaron recursos. Informa que (a la fecha de contestación) no ha sido vinculado a las investigaciones de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República ni de la Fiscalía General de la Nación. Como excepciones de mérito plantea que los cuestionamientos del actor recaen sobre la implementación de una política pública del MADR y que se presenta una ausencia de ilicitud en su actuación, entre otros aspectos (fls. 3012- 3208, C8 y 9).

3.4. CONTESTACIONES DE QUIENES INFORMARON HABER CONCILIADO.

3.4.1. Palmeras del Llano S.A.¹¹

A través de su apoderado Luís Ramiro Escandón Hernández¹², se opuso a la prosperidad de las pretensiones, señalando que la sociedad solo recibió recursos provenientes de la Convocatoria 2008 mediante el Acuerdo de Financiamiento AF 1281/2008 suscrito entre su Representante Legal y el IICA por un valor de \$542.750.263, habiéndose ejecutado los desembolsos en un 98%. Que a raíz de la suspensión del proyecto por las denuncias presentadas sobre el programa AIS, el MADR los convocó a audiencia de conciliación extrajudicial en la cual se suscribió acuerdo entre la Nación- MADR y Palmeras del Llano S.A., y Juan Camilo Fernández Riveros, Jorge Andrés Riveros Calle¹³ y Daniel Rodrigo Díaz Riveros¹⁴, mediante Acta 021 del 30 de septiembre de 2010¹⁵ la suma total desembolsada a todos ellos de \$801.988.951 (\$379.925.184 entregados a Palmeras del Llano, Daniel Rodrigo Díaz Riveros, Juan Camilo Fernández Riveros y Jorge Andrés Riveros Calle; y \$422.063.767 entregados a Juan Camilo Fernández Riveros y Jorge Andrés Riveros Calle.

¹¹ Representada legalmente por Eric Ricardo Suárez Gómez, participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de San Carlos de Guaroa- Meta. Proyecto sistema de riego para palma de aceite Camelias 2. Familias beneficiadas: 3 (ver CD fl. 302, C1). Valor del proyecto: \$542.750.263. Valor de la Contrapartida \$162.825.079.00. Valor subsidio solicitado: \$379.925.184 Hectáreas: 372.75. Con Acuerdo de Financiamiento 1281 de 2008 (fl. 366, Anexo 3, CD fl. 10304, C28).

¹² Quien aclara que tanto en el proyecto de financiación como en el acuerdo de conciliación esta sociedad actuó en representación de Juan Camilo Fernández Riveros, Jorge Andrés Riveros Calle, Daniel Rodrigo Díaz Riveros y Eric Ricardo Suárez, como Representante Legal).

¹³ Del acta de conciliación se desprende que José Joaquín Riveros Páez actuó en nombre y representación de Juan Camilo Fernández Riveros, Daniel Rodrigo Díaz Riveros y Jorge Andrés Riveros Calle, por eso no aparece en el acta de conciliación, aunque Jorge Joaquín está vinculado como demandado en la presente acción.

¹⁴ Por el Acuerdo de Financiamiento 1280 de 2008 y quienes no aparecen directamente vinculados a la presente acción.

¹⁵ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera, Subsección "A", mediante auto del 9 de diciembre de 2010. M.P. Juan Carlos Garzón Martínez.

Advierte que, mediante Certificación de 2011, sin fecha, el MADR acreditó el cumplimiento de la totalidad de la obligación (fs. 537-539, C2), en consecuencia, por los motivos expuestos solicita sea declarada la excepción previa de **cosa juzgada** habida cuenta que la controversia terminó con una conciliación aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 493-560, C2).

3.4.2. José Joaquín Riveros Páez.¹⁶

Su apoderado judicial Luís Ramiro Escandón Hernández expone los mismos fundamentos legales, facticos y excepciones expuestos en el caso de Palmeras del Llano S.A., indicando que el acuerdo de financiamiento corresponde al AF 1280/2008, en el cual actuó en representación de Jorge Andrés Riveros Calle y Juan Camilo Fernández Riveros, tanto en la suscripción del acuerdo como en la audiencia de conciliación antes referida. Manifiesta que finalmente todos aceptaron reintegrar los recursos que les fueron entregados, resaltando que en ninguna de las instancias está demostrada la presencia de irregularidades o mala fe de sus pupilos a recibir los apoyos para la competitividad del campo, entre otros argumentos (fls. 4614-4891, C13).

3.4.3. C.I. El Roble S.A.¹⁷

Representada judicialmente por el doctor Ignacio Londoño Rivera quien, luego de hacer varias aclaraciones preliminares y contextualizar el programa AIS ante la importancia mediática que se le dio, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción, manifestando que su poderdante si recibió apoyos de \$472.727.688 de la Convocatoria 2007 y \$416.792.212 de la Convocatoria 2008 (fl. 663, C2) (fl.664, C2), sin embargo, no puede ser condenada por vulneración de los derechos e intereses colectivos del patrimonio público y moralidad administrativa ya que ninguna de las pretensiones se encamina en su contra, es decir, se configura falta de legitimación en la causa por pasiva porque no ostenta la calidad de funcionario público de un lado, y por otro, porque la ejecución del proyecto que le fue aprobado se sometió a la buena fe y al principio de legalidad y, efectivamente fue destinado a implementar sistemas de riego y drenaje del predio presentado. Sostiene que en las

¹⁶ Participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de San Carlos de Guaroa- Meta. Proyecto sistema de riego para palma de aceite Camelias 1. Familias beneficiadas: 2 (ver CD fl. 302, C1). Valor del proyecto: \$602.948.238. Valor de la Contrapartida \$180.884.471. Valor subsidio solicitado: \$422.063.767. Hectáreas: 237. Con Acuerdo de Financiamiento 1280 de 2008 (fl. 366, Anexo 3, y CD a fls. 302, C1 y 10304, C28). También participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de Acacias - Meta. Proyecto sistema de riego para palma de aceite Finca La Jarama 1. Valor del proyecto: \$878.107.293. Valor de la Contrapartida \$278.107.293. Valor subsidio solicitado: \$600.000.000. Hectáreas: 220. Con Acuerdo de Financiamiento 1282 de 2008 (fl. 366, Anexo 3, y CD a fl. 10304, C28).

¹⁷ Representada legalmente por Alfredo Lacouture Dangond (fallecido), participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Pueblviejo - Magdalena. Proyecto Finca Los Guayabos. Valor del proyecto: \$590.909.610. Valor de la Contrapartida \$118.181.922. Valor subsidio solicitado: \$472.727.688. Hectáreas: 80. Con Acuerdo de Financiamiento 385 de 2007. (fl. 245, Anexo 3 y CD fl. 10304, C28). También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Pueblviejo - Magdalena. Proyecto Finca La Reserva Parte 2. Valor del proyecto: \$520.990.285. Valor de la Contrapartida \$104.198.053. Valor subsidio solicitado: \$416.792.212. Hectáreas: 105,80. Con Acuerdo de Financiamiento 818 de 2008 (fl. 335, Anexo 3).

convocatorias públicas que participó -2007 y 2008- no existía ninguna prohibición legal para que una persona presentara varios proyectos, para uno o varios inmuebles o por varios integrantes de una misma familia. Que la única limitación era el tope máximo por proyecto -\$600.000.000- **que alcanza para cubrir una extensión de aproximadamente 100 hectáreas**, motivo por el cual, para predios con muchas hectáreas, todas necesitadas de riego, se debían presentar varios proyectos, pues los propietarios de las empresas agrarias sean pequeñas, medianas o grandes, todos dependen de sus empleos y de esta actividad, entre otros argumentos.

Planteó la excepción previa de cosa juzgada porque las pretensiones de la acción fueron objeto de conciliación extrajudicial suscrita entre la Nación – MADR y C.I. El Roble S.A. y Alfredo Lacouture Dangond, mediante Acta 019 del 30 de septiembre de 2010¹⁸, por el dinero proveniente de los Acuerdos de Financiamiento 817 y 818 de 2008 por la suma total desembolsada a ambos, es decir, \$874.612.786 (\$416.792.212 entregado a C.I. El Roble y \$457.820.574 entregados a Alfredo Lacouture Dangond -hoy fallecido-. Advierte que, mediante Certificación de 2011, sin fecha, el MADR acreditó el cumplimiento de la totalidad de la obligación (fs. 787 vto, C3). En consecuencia, solicita sea declarada la **cosa juzgada**, se ordene la desvinculación de su poderdante, sean denegadas las pretensiones y se condene en costas y agencias en derecho a la parte actora (fls. 659-757, C2 y 758-788, C3).

3.4.4. Alfredo Lacouture Dangond.¹⁹

Si bien no milita contestación de la demanda, se verificó que falleció el 31 de mayo de 2011, según se desprende del registro civil de defunción que fuera allegado por la Registraduría Nacional del Estado Civil con ocasión al requerimiento efectuado en auto del 13 de julio de 2012 (fls. 4500 y 4501, C11).

3.4.5. Eco Bio S.A.S.²⁰

Por medio de su apoderado judicial Luís Humberto Costa Calderón, se pronunció frente a los hechos, se opuso a las pretensiones y expuso como argumentos en su defensa que la conducta de ECO BIO S.A.S. estuvo ceñida a las exigencias legales

¹⁸ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera, Subsección "B", M.P. Leonardo Augusto Torres Calderón, mediante autos del 9 de marzo y 4 de mayo de 2011 (fls.463786, C3).

¹⁹ Siendo Representante Legal de C.I El Roble-. Participó como persona natural en la Convocatoria 2007. Municipio de Puebloviejo - Magdalena. Proyecto Los Guayabos parte 2. Valor del proyecto: \$593.004.047. Valor de la Contrapartida \$118.600.808. Valor subsidio solicitado: \$474.403.239. Hectáreas: 102.9. Con Acuerdo de Financiamiento 817 de 2008 (fl. 245, Anexo 3, y CD fl 302, C1; 10023, C27). También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Puebloviejo - Magdalena. Proyecto Finca La Reserva Parte 1. Valor del proyecto: \$572.275.717. Valor de la Contrapartida \$114.455.143. Valor subsidio solicitado: \$457.820.574. Hectáreas: 115,20 (fl. 336, Anexo 3 y CD fl 302, C1; 10023, C27).

²⁰ Representada legalmente por Germán Zapata Hurtado, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Riohacha - La Guajira. Proyecto Finca Las Mercedes Parte 1. Valor del proyecto: \$511.496.240. Valor de la Contrapartida \$102.299.248. Valor subsidio solicitado: \$409.196.992. Hectáreas: 97.90. Con Acuerdo de Financiamiento 808 de 2008 (fl. 335, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27).

de la convocatoria y el principio de buena fe, que no ha generado detrimento patrimonial porque no fue esta sociedad quien otorgó ni adjudicó los apoyos, sino que simplemente recibió el subsidio por haber cumplido los requisitos exigidos en los términos de referencia de la convocatoria. Que las imprecisiones o ambigüedades de la misma, que llevan a incurrir en error a los beneficiarios, no es óbice para endilgárseles responsabilidad alguna. Respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que dicha vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos, quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan tener los particulares. Aclaró que la sociedad solo recibió recursos de la Convocatoria 2008, por un área de 97 Ha. ya que, como la Finca Las Mercedes tenía una extensión de 584 hectáreas fue dividida en 5 partes para desarrollar 5 proyectos productivos diferentes que fueron presentados por: Eco Bio Colombia LTDA., C.I. Tequendama S.A., C.I. La Samaria S.A., Luís Miguel Vergara (propietario), Jesús Carreño Granados y Guillermo Barrios (arrendatarios), el cual no estaba prohibido en la convocatoria, advirtiendo que los proyectos de estos últimos fueron pagados (copago y financiación) por C.I. Tequendama S.A. y C.I. La Samaria S.A., entre otros argumentos.

Propuso la excepción previa de **cosa juzgada**, como quiera que el dinero recibido fue posteriormente reintegrado con ocasión al acuerdo conciliatorio suscrito entre la Nación – MADR y Eco Bio S.A. (y otras) mediante Acta 022 de 2010²¹, obrante a folio 10024, C27 certificación del cumplimiento de la obligación, expedida por el MADR el 25 de julio de 2011. Obra a folio 6649 C18 auto que aprueba conciliación. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 576-595, C2).

3.4.6. C.I. La Samaria S.A.S.²²

A través del precitado apoderado Luís Humberto Costa Calderón, en escrito diferente se pronunció respecto a los hechos, oponiéndose a las pretensiones y exponiendo como argumentos de mérito que la conducta de la sociedad estuvo ceñida a las exigencias legales de la convocatoria y el principio de buena fe, que no se ha generado detrimento patrimonial habida cuenta que su defendida no otorgó ni adjudicó los apoyos, sino que simplemente recibió el subsidio por haber cumplido los requisitos exigidos en los términos de referencia de la convocatoria. Que las imprecisiones o ambigüedades de la misma, que llevan a incurrir en error a los beneficiarios, no es óbice para endilgárseles responsabilidad alguna. Respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que dicha vulneración solo es atribuible a los servidores públicos quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la

²¹ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda, Subsección “A”, M.P. Carlos Alberto Sarmiento, mediante auto del 10 de diciembre de 2010.

²² Representada legalmente por Germán Zapata Hurtado, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Riohacha - La Guajira. Proyecto Finca Las Mercedes Parte 4. Valor del proyecto: \$579.010.092. Valor de la Contrapartida \$115.802.018. Valor subsidio solicitado: \$463.208.074. Hectáreas: 106. Con Acuerdo de Financiamiento 805 de 2008. (fl. 336, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27).

responsabilidad que puedan tener los particulares. Aclaró que la sociedad solo recibió recursos de la Convocatoria 2008, por un área de 106 Ha. ya que, como la Finca Las Mercedes tenía una extensión de 584 Ha. fue dividida en 5 partes para desarrollar 5 proyectos productivos diferentes que fueron presentados por: Eco Bio Colombia LTDA., C.I. Tequendama S.A., C.I. La Samaria S.A.S., Luís Miguel Vergara (propietario), Jesús Carreño Granados y Guillermo Barrios (arrendatarios), lo cual no estaba prohibido en la convocatoria, advirtiendo que los proyectos de estos últimos fueron pagados (copago y financiación) por C.I. Tequendama S.A. y C.I. La Samaria S.A., entre otros argumentos.

También propuso la excepción previa de cosa juzgada, como quiera que el dinero recibido fue posteriormente reintegrado con ocasión al acuerdo conciliatorio suscrito entre la Nación – MADR y C.I. La Samaria S.A.S. (y otras) mediante Acta 022 de 2010²³, obra a folio 10024, C27 certificación del cumplimiento de la obligación, expedida por el MADR el 25 de julio de 2011. Obra a folio 6649 C 18 auto que aprueba conciliación. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 596-615, C2).

3.4.7. Jesús Carreño Granados.²⁴

Por intermedio de apoderado judicial, doctor Humberto Costa Calderón, se pronunció en relación con los hechos y se opuso a las pretensiones toda vez que la actuación de su mandante estuvo ceñida a las exigencias legales de la Convocatoria 2008 y el principio de buena fe, que no se ha generado detrimento patrimonial toda vez que no fue su poderdante quien otorgó ni adjudicó los apoyos, sino que simplemente recibió el subsidio por haber cumplido los requisitos exigidos en los términos de referencia de la convocatoria. Que las imprecisiones o ambigüedades de la misma, que llevan a incurrir en error a los beneficiarios, no es óbice para endilgarles responsabilidad alguna. Respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que dicha vulneración solo es atribuible a los servidores públicos quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan tener los particulares. Aclaró que el mandante solo recibió recursos de la Convocatoria 2008 en calidad de tenedor de la Finca Las Mercedes 5 por un área de 106 Ha. ya que, como la Finca Las Mercedes tenía una extensión de 584 Ha. esta fue dividida en 5 partes para desarrollar 5 proyectos productivos diferentes que fueron presentados por Eco Bio Colombia Ltda., C.I. Tequendama S.A., C.I. La Samaria S.A.S., Luís Miguel Vergara (propietario), Jesús Carreño Granados y Guillermo Barrios (arrendatarios), lo cual no estaba prohibido en la convocatoria advirtiendo que los proyectos de estos últimos fueron pagados (copago y

²³ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda, Subsección "A", M.P. Carlos Alberto Sarmiento, mediante auto del 10 de diciembre de 2010.

²⁴ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Riohacha - La Guajira Proyecto Sistema de riego Finca Las Mercedes Parte 5. Valor del proyecto: \$518.650.050. Valor de la Contrapartida \$103.730.010. Valor subsidio solicitado: \$414.920.040. Hectáreas: 97,70. Con Acuerdo de Financiamiento 813 de 2008 (fl. 335, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27).

financiación) por C.I. Tequendama S.A. y C.I. La Samaria S.A., entre otros argumentos.

Propuso la excepción previa de **cosa juzgada**, como quiera que el dinero recibido fue posteriormente reintegrado con ocasión al acuerdo conciliatorio suscrito entre la Nación – MADR y Jesús Carreño Granados y otras, mediante Acta 022 de 2010²⁵; obra a folio 10024, C27 certificación del cumplimiento de la obligación, expedida por el MADR el 25 de julio de 2011. Obra a folio 6649 C 18 auto que aprueba conciliación. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 2414-2428, C7).

3.4.8. Luís Miguel Vergara Díaz Granados.²⁶

También representado por el doctor Humberto Costa Calderón, quien se pronunció respecto a los hechos y se opuso a las pretensiones como quiera que la actuación de su poderdante estuvo ceñida a las exigencias legales de la convocatoria 2008 y el principio de buena fe, que no se ha generado detrimento patrimonial toda vez que no fue su mandante quien otorgó ni adjudicó los apoyos, sino que simplemente recibió el subsidio por haber cumplido los requisitos exigidos en los términos de referencia de dicha convocatoria. Que las imprecisiones o ambigüedades de la misma, que llevan a incurrir en error a los beneficiarios, no es óbice para endilgarles responsabilidad alguna. Respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que dicha vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan tener los particulares. Aclaró que el mandante solo recibió recursos de la Convocatoria 2008 en calidad de tenedor de la Finca Las Mercedes 2 por un área de 92,5 Ha. ya que, como la Finca Las Mercedes tenía una extensión de 584 Ha. esta fue dividida en 5 partes para desarrollar 5 proyectos productivos diferentes que fueron presentados por: Eco Bio Colombia LTDA., C.I. Tequendama S.A., C.I. La Samaria S.A.S., Luís Miguel Vergara (propietario), Jesús Carreño Granados y Guillermo Barrios (arrendatarios), lo cual no estaba prohibido en la convocatoria, advirtiendo que los proyectos de estos últimos fueron pagados (copago y financiación) por C.I. TEQUENDAMA S.A. y C.I. La Samaria S.A., entre otros argumentos.

Propuso la excepción previa de **cosa juzgada**, como quiera que el dinero recibido fue posteriormente reintegrado con ocasión al acuerdo conciliatorio suscrito entre la Nación – MADR y Luís Miguel Vergara (y otros) mediante Acta 022 de 2010²⁷; obra

²⁵ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda, Subsección “A”, M.P. Carlos Alberto Sarmiento, mediante auto del 10 de diciembre de 2010.

²⁶ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Riohacha - La Guajira. Proyecto Sistema de riego Finca Las Mercedes Parte 2. Valor del proyecto: \$498.204.431. Valor de la Contrapartida \$99.640.886. Valor subsidio solicitado: \$398.563.545. Hectáreas: 92,50. Con Acuerdo de Financiamiento 806 de 2008. (fl. 335, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27).

²⁷ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda, Subsección “A”, M.P. Carlos Alberto Sarmiento, mediante auto del 10 de diciembre de 2010.

a folio 10024, C27 certificación del cumplimiento de la obligación, expedida por el MADR el 25 de julio de 2011. Obra a folio 6649 C 18 auto q aprueba conciliación. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 2429-2443, C7).

3.4.9. Guillermo Barrios del Ducca.²⁸

También representado por el doctor Humberto Costa Calderón, quien se pronunció respecto a los hechos y se opuso a las pretensiones como quiera que la actuación de su poderdante estuvo ceñida a las exigencias legales de la Convocatoria 2008 y el principio de buena fe, manifiesta que no se ha generado detrimento patrimonial porque su mandante no otorgó ni adjudicó los apoyos, sino que simplemente recibió el subsidio por haber cumplido los requisitos exigidos en los términos de referencia de la convocatoria y que las imprecisiones o ambigüedades de la misma, que llevan a incurrir en error a los beneficiarios, no es óbice para endilgárseles responsabilidad alguna. Respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que dicha vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan tener los particulares. Aclaró que su defendido solo recibió recursos de la Convocatoria 2008 en calidad de tenedor de la Finca Las Mercedes 3 por un área de 106,50 Ha. ya que, como la Finca Las Mercedes tenía una extensión de 584 Ha. esta fue dividida en 5 partes para desarrollar 5 proyectos productivos diferentes que fueron presentados por Eco Bio Colombia Ltda., C.I. Tequendama S.A., C.I. La Samaria S.A.S., Luís Miguel Vergara (propietario), Jesús Carreño Granados y Guillermo Barrios (arrendatarios), lo cual no estaba prohibido en la convocatoria, advirtiendo que los proyectos de estos últimos fueron pagados (copago y financiación) por C.I. Tequendama S.A. y C.I. La Samaria S.A., entre otros argumentos.

Propuso la excepción previa de cosa juzgada, como quiera que el dinero recibido fue posteriormente reintegrado con ocasión al acuerdo conciliatorio suscrito entre la Nación – MADR y Guillermo Barrios del Ducca y otros, mediante Acta 022 de 2010²⁹; obra a folio 10024, C27 certificación del cumplimiento de la obligación, expedida por el MADR el 25 de julio de 2011. Obra a folio 6649 C18 auto q aprueba conciliación. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 2444-2458, C7).

3.4.10. Gustavo Solano Tribín.³⁰

²⁸ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Riohacha - La Guajira. Proyecto Sistema de riego Finca Las Mercedes parte 3. Valor del proyecto: \$586.473.442. Valor de la Contrapartida \$117.294.688. Valor subsidio solicitado: \$469.178.754. Hectáreas: 106,50. Con Acuerdo de Financiamiento 807 de 2008. (fl. 337, Anexo 3 y CD fls. 302, C1; 10023, C27).

²⁹ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda, Subsección "A", M.P. Carlos Alberto Sarmiento, mediante auto del 10 de diciembre de 2010.

³⁰ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Finca María Luisa Parte 3. Valor del proyecto: \$523.601.781. Valor de la Contrapartida \$104.720.356. Valor

Representado judicialmente por el doctor Alejandro Silva Pereira, quien se pronunció frente a los hechos y se opuso a las pretensiones de la acción, advirtiendo que todas están dirigidas al MADR, por lo que solicita desde un principio la absolución de su poderdante y condena en costas a la parte actora. Planteó como excepción previa la **cosa juzgada** toda vez que, fue acreedor del auxilio previa aprobación de los requisitos legales del programa AIS y, que, a raíz de la suspensión del mismo, por las denuncias presentadas, se suscribió acuerdo conciliatorio entre la Nación - MADR y Gustavo Solano Tribín, entre otros³¹, mediante Acta 016 del 30 de septiembre de 2010³² por valor de la suma total a todos ellos desembolsada, es decir, \$1.283'063.759 (divididos así: \$408.291.092 corresponden a Inagro S.A.; \$455.891.242 a Nicolás Simón Solano Tribín y \$418.881.425 de Gustavo Solano Tribín) (fl. 4989, C14). Situación que en efecto certifica el MADR respecto al cumplimiento de la totalidad de la obligación (fls. 537-539, C2; y 4995-4996). Motivos por los cuales solicita sea declarada la excepción previa de **cosa juzgada** habida cuenta que la controversia terminó con conciliación aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (fls. 4989-4994 y 5004-5014, C14).

Como argumentos de defensa formuló la ausencia de daño al patrimonio público por hecho superado porque se reintegró la totalidad del dinero recibido, de forma voluntaria, al margen de la presente acción y con anterioridad a su vinculación procesal, entre otras disquisiciones (fls. 4983-5014, C14).

3.4.11. Nicolás Simón Solano Tribín.³³

También representado judicialmente por el doctor Alejandro Silva Pereira, quien se pronunció frente a los hechos y se opuso a las pretensiones de la acción destacando que todas están dirigidas al MADR, por ende, solicita desde un principio la absolución de su poderdante y la condena en costas a la parte actora. Plantea como excepción previa la cosa juzgada toda vez que, fue acreedor del auxilio previa aprobación de los requisitos legales del programa AIS y, a raíz de la suspensión del mismo por las denuncias presentadas se suscribió acuerdo conciliatorio entre la Nación- MADR y Nicolás Simón Solano Tribín, entre otros³⁴, mediante Acta 016 del 30 de septiembre de 2010³⁵ por valor de la suma total a todos ellos desembolsada,

subsidio solicitado: \$418.881.425. Hectáreas: 93,5. Con Acuerdo de Financiamiento 848 de 2008. (fl. 336, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

³¹ Nicolás Simón Solano Tribín e Inversiones Agrícolas y Comerciales -Inagro S.A.- Por los acuerdos de financiamiento 848, 842 y 841 de 2008.

³² Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera, Subsección "A", mediante auto del 10 de diciembre de 2010. M.P. Bertha Lucy Ceballos Posada, ver fl. 5004, C14.

³³ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Finca María Luisa parte 2. Valor del proyecto: \$569.864.059. Valor de la Contrapartida \$113.972.810. Valor subsidio solicitado: \$455.891.242. Hectáreas: 100. Con Acuerdo de Financiamiento 842 de 2008. (fl. 337, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

³⁴ Gustavo Solano Tribín e Inversiones Agrícolas y Comerciales -Inagro S.A., Por los Acuerdos de Financiamiento 848, 842 y 841 de 2008.

³⁵ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera, Subsección "A", mediante auto del 10 de diciembre de 2010. M.P. ver fl. 5004, C14.

es decir, \$1.283'063.759, divididos así: \$408.291.092 corresponden a Inagro S.A.; \$455.891.242 a Nicolás Simón Solano Tribín y \$418.881.425 de Gustavo Solano Tribín (fl. 5021, C14). Situación que en efecto certifica el MADR respecto al cumplimiento de la totalidad de la obligación (fls. 537-539, C2; 5027-5028, C14). Motivos por los cuales solicita sea declarada la excepción previa de **cosa juzgada** habida cuenta que la controversia terminó con conciliación aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (fls. 5029-5039, C14). Como argumentos de defensa arguyó la ausencia de daño al patrimonio público por hecho superado porque se reintegró la totalidad del dinero recibido, de forma voluntaria, al margen de la presente acción y con anterioridad a su vinculación procesal, entre otras disquisiciones (fls. 5015-5046, C14).

3.4.12. Inversiones Agrícolas y Comerciales -Inagro- S.A.³⁶

De igual forma representada judicialmente por el doctor Alejandro Silva Pereira, quien se pronunció de forma extemporánea frente a los hechos y se opuso a las pretensiones de la acción aclarando que todas están dirigidas al MADR, por ende, solicita desde un principio la absolución de su poderdante y se condene en costas a la parte actora. Planteó como excepción previa la cosa juzgada toda vez que, fue acreedor del auxilio previa aprobación de los requisitos legales del programa AIS y, a raíz de la suspensión del mismo por las denuncias presentadas se suscribió acuerdo conciliatorio entre la Nación- MADR e Inagro, entre otros³⁷, mediante Acta 016 del 30 de septiembre de 2010³⁸ por valor de la suma total a todos ellos desembolsada, es decir, \$1.283'063.759 (divididos así: \$408.291.092 corresponden a Inagro S.A.; \$455.891.242 a Nicolás Simón Solano Tribín y \$418.881.425 de Gustavo Solano Tribín (fl. 5057, C14). Situación que en efecto certifica el MADR respecto al cumplimiento de la totalidad de la obligación (fls. 537-539, C2; 5063-5064, C14). Motivos por los cuales solicita sea declarada la excepción previa de cosa juzgada ya que la controversia terminó con conciliación aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 5065-5075, C14). Como argumentos de defensa formula la ausencia de daño al patrimonio público por **hecho superado** porque se reintegró la totalidad del dinero recibido, de forma voluntaria, al margen de la presente acción y con anterioridad a su vinculación procesal, entre otras disquisiciones (fls. 5047-5082, C14).

³⁶ Representada legalmente por Nicolás Simón Solano Tribín, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Finca María Luisa parte 1. Valor del proyecto: \$510.563.865. Valor de la Contrapartida \$102.072.773. Valor subsidio solicitado: \$408.291.092. Hectáreas: 102,1. Con Acuerdo de Financiamiento 841 de 2008 (fl. 335, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

³⁷ Gustavo Solano Tribín y Nicolás Simón Solano Tribín. Por los Acuerdos de Financiamiento 848, 842 y 841 de 2008.

³⁸ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera, Subsección "A", mediante auto del 10 de diciembre de 2010. M.P. Bertha Lucy Ceballos Posada, ver fl. 5004, C14.

3.4.13. Banavica S.A.³⁹, C.I. Banapalma S.A.⁴⁰, Construmundo S.A.⁴¹, Inmobiliaria Kasuma S.A.⁴², Mevicala S.C.A.⁴³, Sanvi S.C.A.⁴⁴, Sovijila S.A.⁴⁵, Vibeych S.A.⁴⁶, Vicala S.A.⁴⁷, Vicalavi S.A.⁴⁸, Vizu S.A.⁴⁹; Álvaro Luís Vives

³⁹ Representada legalmente por Gustavo de Jesús Castro Guerrero y como Suplente fungía Roxana María Castro Solano. Participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca California. Valor del proyecto: \$598.850.024. Valor Contrapartida: \$119.770.005. Valor Solicitado: \$479.080.019. Hectáreas: 105. Acuerdo de Financiamiento 783 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴⁰ Representada legalmente por Álvaro Luís Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio Zona Bananera - Magdalena. Proyecto sistema de riego Finca La Fe. Valor del proyecto: \$523.940.121. Valor Contrapartida: \$104.788.024. Valor Solicitado: \$419.152.097⁴⁰. Hectáreas: 99,1. Con Acuerdo de Financiamiento 840 de 2008 (fl. 335, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴¹ Representada legalmente por Roberto Eusebio Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto Sistema de Riego Finca La Gran Victoria. Valor del proyecto: \$580.413.736. Valor Contrapartida: \$116.082.748. Valor Solicitado: \$464.330.989. Hectáreas: 96,5. Con Acuerdo de Financiamiento 772 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴² Representada legalmente por Roberto Eusebio Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca La Florida. Valor del proyecto: \$546.056.423. Valor Contrapartida: \$109.211.285. Valor Solicitado: \$436.845.138. Hectáreas: 91,5. Con Acuerdo de Financiamiento 789 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴³ Representada legalmente por María Teresa Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca Rio Grande. Valor del proyecto: \$435.897.786. Valor Contrapartida: \$86.179.557. Valor Solicitado: \$348.718.229. Hectáreas: 70,1. Con Acuerdo de Financiamiento 778 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴⁴ Representada legalmente por Silvia Rosa Vives de Sánchez, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca La Cañada. Valor del proyecto: \$599.970.158. Valor Contrapartida: \$119.994.032. Valor Solicitado: \$479.976.126. Hectáreas: 105. Con Acuerdo de Financiamiento 777 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴⁵ Representada legalmente por Patricia Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto Sistema de Riego Finca La Española. Valor del proyecto: \$581.910.462. Valor Contrapartida: \$116.382.092. Valor Solicitado: \$465.528.370. Hectáreas: 105. Acuerdo de Financiamiento 779 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴⁶ Representada legalmente por Álvaro Luís Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca Luciana. Valor del proyecto: \$597.041.103. Valor Contrapartida: \$119.408.221. Valor Solicitado: \$477.632.882. Hectáreas: 100. Con Acuerdo de Financiamiento 785 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴⁷ Representada legalmente por Roberto Eusebio Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca Palma Nueva. Valor del proyecto: \$577.702.723. Valor Contrapartida: \$115.540.545. Valor Solicitado: \$462.162.178⁴⁷. Hectáreas: 99,9. Con Acuerdo de Financiamiento 773 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴⁸ Representada legalmente por Juan Ignacio Vives Lacouture, y Silvia Rosa Campo Vives, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca Arroyo Claro. Valor del proyecto: \$548.440.868. Valor Contrapartida: \$109.688.174. Valor Solicitado: \$438.752.694⁴⁸. Hectáreas: 91,9. Con Acuerdo de Financiamiento 780 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁴⁹ Representada legalmente por María Luisa Zúñiga Vives, participó en la Convocatoria 2008-1, Municipio de San Diego - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca María Luisa. Valor del proyecto: \$599.587.807. Valor Contrapartida: \$119.917.561. Valor Solicitado: \$479.670.246. Hectáreas: 95,1. Con Acuerdo de Financiamiento 776 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

Lacouture, Juan Ignacio Vives Lacouture, María Luisa Zúñiga Vives, Patricia Vives Lacouture, Roberto Eusebio Vives Lacouture, Rosa María Lacouture de Vives, Silvia Rosa Campo Vives, María Margarita Cabello Londoño, María Teresa Vives Lacouture, Silvia Rosa Vives de Sánchez, Roxana María Castro Solano, Raúl Alberto Vives Lacouture.

A través de las doctoras Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez -apoderada principal- y Nancy Atilia Páez Norato -apoderada suplente-, en defensa de los anteriores poderdantes advirtieron que tuvieron conocimiento de la acción con ocasión a la citación a la audiencia de pacto de cumplimiento del 12 de septiembre de 2012, por ende, se pronunciaron respecto a las pretensiones y hechos de la acción. Como argumentos de defensa señalaron que si bien las sociedades referidas recibieron los subsidios, y están representadas por personas con apellidos coincidentes, no significa que los subsidios le hayan sido entregados a estos últimos como personas naturales, ni que dichas sociedades sean una misma familia que se haya visto beneficiada, o que tengan vínculos de consanguinidad, pues este vocablo no puede predicarse de las instituciones jurídicas de naturaleza privada que, además, estaban legalmente conformadas cada una con socios individualmente considerados. Que la administración fijó unas reglas y los beneficiarios se ciñeron a ellas, que recibieron los subsidios e iniciaron la inversión en el sector agropecuario en predios diferentes que luego se vio truncada por la **desinformación y escándalo mediático**, por lo que reintegraron el dinero aun cuando su proceder fue lícito, y que en el caso particular solo se vieron beneficiados por una sola vez en la convocatoria 2008.

Respecto a la moralidad administrativa sostiene la defensa, que la conducta de sus poderdantes en calidad de particulares, carecen de cualquier injerencia, sugestión o determinación, tanto en la elaboración de la Ley 1133 de 2007 como en los términos de referencia y los acuerdos de financiamiento; resaltó que este derecho solo es predicable de la administración o del particular que ha intervenido en la decisión de la administración que finalmente lo beneficie y, en el caso bajo examen, la intención fue **incentivar** a un sector del cual hacen parte las empresas beneficiadas, por ende, no hay quebrantamiento al principio de legalidad ni a los bienes jurídicos de buena fe, ética, interés general, entre otras disquisiciones.

En cuanto a los subsidios de quienes recibieron, informaron que el dinero fue reintegrado con ocasión al Acta de Conciliación 017 del 30 de septiembre de 2010 suscrita entre Banavica S.A., Construmundo S.A., Inmobiliaria Kasuma S.A., Mevicala S.C.A., Sanvi S.C.A., Sovijila S.A., Vibeych S.A., Vicala S.A., Vicalavi S.A., Vizu S.A., y la Procuraduría General de la Nación⁵⁰, como se puede verificar con la certificación expedida por el Coordinador del Grupo de Contabilidad del MADR a folios 5536-5540, C15 y 57-41-5744, C16. Sin embargo, se observa que C.I. Banapalma S.A. no aparece en el acta de conciliación ni el auto que la aprueba, pero, a folio 5541 milita el comprobante de transferencia del dinero a cargo de esta sociedad, entre otros.

⁵⁰ Aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 9 de diciembre de 2010.

Sostiene la apoderada judicial principal que respecto a Juan Ignacio Vives Lacouture, Rosa María Lacouture de Vives, María Margarita Cabello Londoño y Raúl Alberto Vives Lacouture nunca fungieron como representantes legales de ninguna sociedad ni mucho menos recibieron beneficios del programa AIS a título personal, lo que permite concluir que carecen de cualquier condición para que se les mantenga como demandados. Que en cuanto a la empresa Vivicalavi manifestó que jamás ha nacido a la vida jurídica⁵¹.

Por otra parte, plantearon como excepciones previas la falta de legitimación por pasiva de las sociedades porque accedieron, invirtieron y reintegraron los subsidios de forma regular y en estricto rigor de legalidad, y de los particulares por cuanto nunca presentaron proyectos ni fueron beneficiarios particulares del programa AIS, y respecto a Juan Ignacio Vives Lacouture manifiestan que no fue representante legal de ninguna sociedad, aunque en el certificado de Cámara y Comercio aparece él como gerente de Vicalavi S.A., según verificación efectuada por el juzgado. También plantea la excepción de **hecho superado** respecto a las sociedades pluritadas reiterando que el dinero fue lícitamente recibido e invertido, y posteriormente reintegrado -como se verificó por parte del despacho en la lista allegada por el MADR en cd a fl. 10024, C27. Es por ello que a folio 5120 considera que ninguno pudo afectar ni vulnerar los derechos colectivos en cuestión por lo que carecen de cualquier condición para continuar como demandados.

3.5. DE QUIENES MANIFESTARON QUE RECIBIERON Y REINTEGRARON EL INCENTIVO SIN MEDIAR CONCILIACIÓN.

3.5.1. C.I. Tequendama.⁵²

Representada judicialmente por el doctor Humberto Costa Calderón, quien se pronunció respecto a los hechos aduciendo que la entrega de los recursos se realizó previa selección objetiva de los beneficiarios y no de forma discrecional; se opuso a las pretensiones y expuso como argumentos de defensa que si bien la sociedad recibió un beneficio económico en el marco del programa AIS fue previo cumplimiento de los requisitos exigidos en los términos de referencia de la Convocatoria 2008; no obstante, dicha suma fue reintegrada de forma voluntaria, lo que configura un hecho superado. Respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que su vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan tener los particulares, pero, aclara que estuvo ceñida a las exigencias legales de la

⁵¹ Motivo por cual mediante auto del 31 de enero de 2013 fue desvinculada de la presente acción.

⁵² Representada legalmente por Alfonso Dávila Abondano, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Riohacha - La Guajira. Proyecto sistema de riego Finca La Cimarrona. Valor del proyecto: \$549.544.683. Valor de la Contrapartida \$119.908.937. Valor subsidio solicitado: \$479.635.746. Hectáreas: 102,50. Con Acuerdo de Financiamiento 809 de 2008 (fl. 337, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27). También participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de Magdalena - Aracataca. Proyecto Sistema de riego Finca Tequendama- El Salado I. Valor del proyecto: \$380.130.677. Valor de la Contrapartida \$76.026.136. Valor subsidio solicitado: \$304.104.541. Hectáreas: 79 (fl. 368, Anexo 3).

convocatoria. También aclaró que la sociedad solo recibió recursos de la convocatoria 2008, y que, como la Finca Las Mercedes tenía una extensión de 584 hectáreas fue dividida en 5 partes para desarrollar 5 proyectos productivos diferentes que fueron presentados por: Eco Bio Colombia LTDA., C.I. La Samaria S.A., Luís Miguel Vergara (propietario), Jesús Carreño Granados y Guillermo Barrios (arrendatarios), lo cual no estaba prohibido en la convocatoria, entre otros argumentos.

En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora. Obra a folio 4256-4257 certificación del cumplimiento de la obligación con indexación, expedida por el MADR el 30 de noviembre de 2011 (fls. 4246- 4264, C12).

3.6. DE QUIENES MANIFESTARON RECIBIR INCENTIVO Y SOSTIENEN SU DEBIDA EJECUCIÓN.

3.6.1. Alberto Mario Lacouture Pinedo.⁵³

Luego de hacer unas aclaraciones preliminares y contextualizar el programa AIS frente a la importancia mediática que se le dio, el doctor Ignacio Londoño Rivera, en calidad de apoderado, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción, manifestando que su poderdante, si bien recibió un apoyo de \$471.137.688 de la Convocatoria 2007 y \$366.635.335 de la Convocatoria 2008 (fl. 620, C2) (fl.621, C2), no puede ser condenado por vulneración a la moralidad administrativa porque ninguna de las pretensiones se encamina en su contra, es decir, se configura falta de legitimación en la causa por pasiva porque no ostenta la calidad de funcionario público de un lado y, por otro, porque la ejecución del proyecto que le fue aprobado se sometió a la buena fe y al principio de legalidad y, efectivamente fue destinado a implementar sistemas de riego y drenaje de los predios presentados. Sostiene que en las convocatorias públicas que participó -2007 y 2008- no existía ninguna prohibición legal para que una persona presentara varios proyectos, para uno o varios inmuebles o por varios integrantes de una misma familia. Que la única limitación era el tope máximo por proyecto de \$600.000.000 que alcanza para cubrir una extensión de aproximadamente 100 hectáreas, motivo por el cual, para predios con muchas hectáreas todas necesitadas de riego, se debían presentar varios proyectos, pues los propietarios de las empresas agrarias sean pequeñas, medianas o grandes, todos dependen de sus empleos; entre otros argumentos. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones, absolviendo de todo cargo a su mandante y se condene en costas y agencias en derecho a la parte actora (fls. 616-658, C2).

⁵³ Participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Pueblviejo - Magdalena. Proyecto sistema de riego Finca Medellín. Valor del proyecto: \$588.922.110. Valor de la Contrapartida \$117.784.422. Valor subsidio solicitado: \$471.137.688. Hectáreas: 80. Con Acuerdo de Financiamiento 401 de 2007 (fl. 245, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27). También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Pueblviejo - Magdalena. Proyecto Finca Las Margaritas. Valor del proyecto: \$548.294.169. Valor de la Contrapartida \$91.658.834. Valor subsidio solicitado: \$366.635.335⁵³. Hectáreas: 83,70. Con Acuerdo de Financiamiento 822 de 2008 (fl. 335, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27).

3.6.2. Alfredo Luis Lacouture Pinedo.⁵⁴

Mediante su apoderado judicial, doctor Wilson Castro Manrique, presenta aclaraciones preliminares y contextualiza el programa AIS frente a la importancia mediática que se le dio; manifiesta que se está intentando crear prohibiciones e inhabilidades irracionales que no existían como es el fraccionamiento y alquiler de tierras y sostiene que en la convocatoria pública en que participó -2008- no existía ninguna prohibición legal para que una persona presentara varios proyectos, para uno o varios inmuebles o por varios integrantes de una misma familia. Que la única limitación era el tope máximo por proyecto -\$600.000.000- que alcanza para cubrir una extensión de aproximadamente 100 hectáreas, motivo por el cual, para predios con muchas hectáreas todas necesitadas de riego, se debían presentar varios proyectos, pues los propietarios de las empresas agrarias, sean pequeñas, medianas o grandes, todos dependen de sus empleos y de esta actividad. Se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción, manifestando que su poderdante no participó en la Convocatoria 2007, sin embargo, informa que si recibió un subsidio de la convocatoria 2008 por valor de \$412.525.572 para un predio arrendado ya que acreditó la explotación legal del mismo que exigía los términos de referencia de dicha convocatoria y el canon de arrendamiento correspondía el precio real del mercado. Como excepciones de fondo formuló la falta de legitimación en la causa por pasiva, entre otras, porque su defendido no ostenta la calidad de funcionario público de un lado y, por otro, porque la ejecución del proyecto que le fue aprobado se sometió a la buena fe y al principio de legalidad, y efectivamente fue destinado a implementar sistemas de riego y drenaje del predio presentado. Por las anteriores razones, considera que no hay vulneración de los derechos e intereses colectivos del patrimonio público y moralidad administrativa ya que ninguna de las pretensiones se encamina en su contra, entre otros argumentos (fls. 5761-5842, C16).

3.6.3. Daniel Andrés Solorza Cortés.⁵⁵

En su representación, la doctora Margarita Solorza Cortés se pronunció frente a los hechos y se opuso a la prosperidad de las pretensiones porque, si bien su defendido presentó el proyecto de sistema de riego para el predio Potosí, por valor de \$167.864.906 (sic), el mismo fue ejecutado y destinado en su totalidad de forma legal y acorde con lo señalado en la ley, que fue utilizado para el riego de 36 fanegadas para producción de leche y cultivo de papa, entre otras acotaciones. Que el monto total del acuerdo fue de \$229.951.926 y fue administrado por Fiduagraria (\$31.282.020 aportados por Daniel Solorza al Fideicomiso, \$30.805.000 aportados por Daniel Solorza a mano de obra y \$167.864.906 subsidiado por el IICA) y con

⁵⁴ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Puebloviejo - Magdalena. Proyecto Finca Los Guayabos Parte 2. Valor del proyecto: \$515.656.965. Valor de la Contrapartida \$103.131.693. Valor subsidio solicitado: \$412.525.272. Hectáreas: 102,9. Con Acuerdo de Financiamiento 819 de 2008 (fl. 335, Anexo 3 y CD fl. 10023, C27).

⁵⁵ Participó en la Convocatoria 2007. Municipio de La Calera - Cundinamarca. Proyecto Predio Potosí. Valor del proyecto: \$233.221.631. Valor de la Contrapartida \$62.969.840. Valor subsidio solicitado: \$170.251.791. Hectáreas: 22. Con Acuerdo de Financiamiento 408 de 2007 (fl. 244, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

este proyecto aumentó en un 40% la producción de leche, por ello no le asiste razón al accionante máxime cuando se vieron beneficiados cuatro integrantes de su familia; motivos por los cuales, al no haber mala fe ni irregularidades ni fraude a la ley en la ejecución del proyecto, no se evidencia amenaza o vulneración a ninguno de los derechos e intereses colectivos denunciados, entre otros argumentos Allegó material fílmico y documental probatorio. En ese orden, solicitó que se desestimen las pretensiones, se absuelva a su poderdante de todo cargo y se condene al actor en costas y agencias en derecho (fls. 789-1139, C3, continúa fls.1140-1168 C4).

3.6.4. V.C. & CIA S.C.A.⁵⁶

A través del apoderado Rafael Eduardo Delgado Robinson, se pronunció frente a los hechos y se opuso a las pretensiones, aclarando que su participación se dio en la Convocatoria 2007, que esta sociedad fue legítima beneficiaria de dicho subsidio teniendo en cuenta que el proyecto fue aprobado y ejecutado 100% entre el 4 de septiembre de 2007 y el 20 de septiembre de 2008. Sostiene que el actor popular no puede vincular a personas naturales o jurídicas solo por el hecho de la familiaridad de los beneficiarios y menos cuando no existe prueba de ilegalidad o corrupción por parte de su representada, entre otras manifestaciones. Solicitó la desvinculación de esta sociedad en la presente acción, entre otras observaciones (fls. 1169-1519, C4; C5; fls. 1895-2065, C6).

3.6.5. Carmen Helena de Fátima Calle Ceballos.⁵⁷

Representada por el doctor Andrés Ceballos Arango, quien se pronunció en relación a cada uno de los hechos, manifestando que el hecho que algunos beneficiarios tengan apellidos en común no significa que sean familiares, como es su caso y, que, de cualquier forma, la ley ni los términos de referencia establecían tal prohibición. Que Alberto Mario Lacouture Pinedo no es representante legal o similar de su poderdante. Se opuso a la prosperidad de las pretensiones toda vez que su representada no ha vulnerado derecho alguno e indica que la presente acción no es el medio idóneo para atacar todo el proceso de AIS. Argumentó que su poderdante presentó debidamente el proyecto a la Convocatoria 2007 para el sistema de riego de la Finca Theobromina, y se le adjudicó el subsidio solicitado que, a su vez, fue ejecutado cumpliendo los requisitos exigidos y bajo los principios de legalidad y confianza legítima, motivo por los cuales no es posible endilgársele violación de los derechos denunciados, entre otros argumentos. En consecuencia,

⁵⁶ Representada legalmente por Nelson Felipe Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Aracataca - Magdalena. Proyecto sistema de riego en el predio Polo Norte. Valor del proyecto: \$580.534.850. Valor de la Contrapartida \$116.106.970. Valor subsidio solicitado: \$464.427.880. Hectáreas: 79. Con Acuerdo de Financiamiento 399 de 2007 (fl. 245, Anexo 3, CD fl. 10304 C28).

⁵⁷ Participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Aracataca – Magdalena. Proyecto sistema de riego en el predio Theobromina. Valor del proyecto: \$595.366.600. Valor de la Contrapartida \$119.073.320. Valor subsidio solicitado: \$476.293.280. Hectáreas: 79. Con Acuerdo de financiamiento 411 de 2007 (fl. 245, Anexo 3).

solicitó sean denegadas las pretensiones y se condene en costas al actor popular (fls. 2074-2413, C6).

3.6.6. Victoria Eugenia Lacouture Pinedo.⁵⁸

Representada judicialmente por el doctor Ignacio Londoño Rivera, quien luego de hacer unas aclaraciones preliminares y contextualizar el programa AIS frente a la importancia mediática que se le dio; se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción, manifestando que su poderdante sí recibió un subsidio de \$353.090.853 en la Convocatoria 2008, sin embargo, no puede ser condenada por vulneración de los derechos e intereses colectivos del patrimonio público y moralidad administrativa ya que ninguna de las pretensiones se encamina en su contra, es decir, se configura falta de legitimación en la causa por pasiva porque no ostenta la calidad de funcionario público de un lado y, por otro, porque la ejecución del proyecto que le fue aprobado se sometió a la buena fe y al principio de legalidad y, efectivamente fue destinado a implementar sistemas de riego y drenaje del predio presentado. Sostiene que en la convocatoria pública que participó -2008- no existía ninguna prohibición legal para que una persona presentara varios proyectos, para uno o varios inmuebles o por varios integrantes de una misma familia. Que la única limitación era el tope máximo por proyecto -\$600.000.000- que alcanza para cubrir una extensión de aproximadamente 100 hectáreas, motivo por el cual, para predios con muchas hectáreas todas necesitadas de riego, se debían presentar varios proyectos, pues los propietarios de las empresas agrarias sean pequeñas, medianas o grandes, todos dependen de sus empleos y de esta actividad, entre otros argumentos. En consecuencia, considera que su poderdante debe ser absuelta de toda condena y que las pretensiones no pueden prosperar (fls. 2144-2190, C6).

3.6.7. C. I. Palomino S.A.⁵⁹

También representada judicialmente por el doctor Ignacio Londoño Rivera, quien luego de hacer unas aclaraciones preliminares y contextualizar el programa AIS frente a la importancia mediática que se le dio, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción, manifestando que su poderdante sí recibió un subsidio de \$476.323.520 en la Convocatoria 2007⁶⁰ y \$479.991.500 en la Convocatoria

⁵⁸ Participó en la Convocatoria 2008. Municipio de Pueblviejo – Magdalena. Proyecto sistema de riego Finca la Lucha. Valor del proyecto: \$441.363.566. Valor de la Contrapartida \$88.272.713. Valor subsidio solicitado: \$353.090.853. Hectáreas: 82,30. Con Acuerdo de Financiamiento 837 de 2008 (fl. 335, Anexo 3, CD fl. 10023 C27).

⁵⁹ Representada legalmente por Victoria Lacouture, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Dibulla - La Guajira. Proyecto predio La Brigada. Valor del proyecto: \$595.404.400. Valor de la Contrapartida \$119.080.880. Valor subsidio solicitado: \$476.323.520. Hectáreas: 80,7. Con Acuerdo de Financiamiento 495 de 2007 (fl. 245, Anexo 3). También participó en la Convocatoria 2008. Representada legalmente por Alfredo Luís Lacouture Pinedo. Municipio Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Fincas La Fidela, La Lucha y Patagonia. Valor del proyecto: \$599.989.375. Valor de la Contrapartida \$119.987.875. Valor subsidio solicitado: \$479.991.500. Hectáreas: 112,40. Con Acuerdo de Financiamiento 820 de 2007 (fl. 337, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

⁶⁰ Adjudicado mediante Acuerdo de Financiamiento 495 de 2007 suscrito entre el IICA y C.I. Palomino S.A.

2008⁶¹, sin embargo, no puede ser condenada por vulneración de los derechos e intereses colectivos del patrimonio público y moralidad administrativa ya que ninguna de las pretensiones se encamina en su contra, es decir, se configura falta de legitimación en la causa por pasiva porque no ostenta la calidad de funcionario público de un lado y, por otro, porque la ejecución del proyecto que le fue aprobado se sometió a la buena fe y al principio de legalidad, y efectivamente fue destinado a implementar sistemas de riego y drenaje de los predios presentados. Sostuvo que en las convocatorias públicas que participó -2007 y 2008- no existía ninguna prohibición legal para que una persona presentara varios proyectos, para uno o varios inmuebles o por varios integrantes de una misma familia. Que la única limitación era el tope máximo por proyecto -\$600.000.000- que alcanza para cubrir una extensión de aproximadamente 100 hectáreas, motivo por el cual, para predios con muchas hectáreas todas necesitadas de riego, se debían presentar varios proyectos, pues los propietarios de las empresas agrarias sean pequeñas, medianas o grandes, todos dependen de sus empleos y de esta actividad, entre otros argumentos. Por contera, solicita sean denegadas las pretensiones absolviendo de todo cargo a su poderdante (fls. 2191-2265, C6).

3.6.8. Isabel Mónica Pinedo de Lacouture.⁶²

Representada judicialmente por el doctor Ignacio Londoño Rivera, quien luego de hacer unas aclaraciones preliminares y contextualizar el programa AIS frente a la importancia mediática que se le dio, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción, manifestando que su poderdante recibió el subsidio de \$399.795.802 por haber participado en la Convocatoria 2008, sin embargo, no puede ser condenada por vulneración de los derechos e intereses colectivos del patrimonio público y moralidad administrativa ya que ninguna de las pretensiones se encamina en su contra, es decir, se configura falta de legitimación en la causa por pasiva porque no ostenta la calidad de funcionario público de un lado, y por otro, porque la ejecución del proyecto que le fue aprobado se sometió a la buena fe y al principio de legalidad y, efectivamente fue destinado para implementar sistemas de riego y drenaje del predio presentado.

Sostiene que en la convocatoria pública del 2008 no existía ninguna prohibición legal para que una persona presentara varios proyectos, para uno o varios inmuebles o por varios integrantes de una misma familia. Que la única limitación era el tope máximo por proyecto -\$600.000.000- que alcanza para cubrir una extensión de aproximadamente 100 hectáreas, motivo por el cual, para predios con muchas

⁶¹ Adjudicado mediante Acuerdo de Financiamiento 820 de 2008 suscrito entre el IICA y C.I. Palomino S.A.

⁶² Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Pueblviejo - Magdalena. Proyecto Finca El Paraíso. Valor del proyecto: \$499.744.753. Valor de la Contrapartida \$99.948.950. Valor subsidio solicitado: \$399.795.803. Hectáreas: 100,50. Con Acuerdo de Financiamiento 829 de 2008 (fl. 334, Anexo 3). También participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de Pueblviejo - Magdalena. Proyecto Sur América parte 2. Valor del proyecto: \$503.779.230. Valor de la Contrapartida \$100.755.846. Valor subsidio solicitado: \$403.023.384. Hectáreas: 95,6 (fl. 368, Anexo 3).

hectáreas todas necesitadas de riego, se debían presentar varios proyectos, pues los propietarios de las empresas agrarias sean pequeñas, medianas o grandes, todos dependen de sus empleos y de esta actividad, entre otros argumentos. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas y agencias en derecho a la parte actora (fls. 2266-2282, C6, continúa en fls. 2283-2320, C7).

3.6.9. FMP & Cia S.C.A.⁶³

A través de su apoderado judicial el doctor Gustavo Adolfo Alonso Brugés, se pronunció frente a los hechos y se opuso a las pretensiones, argumentando que estas van dirigidas al MADR. Que aplicó a la convocatoria pública 2007 para mejorar la productividad de su actividad agrícola de cultivo de palma de aceite en las Fincas California, El Cairo-Potosí y San Miguel en el Magdalena, que una vez cumplidos los requisitos exigidos en los términos de referencia le fue adjudicado el subsidio solicitado y su participación se ajustó a lo preceptuado allí, actuando siempre bajo los principios de buena fe y confianza legítima en la legalidad de dicha convocatoria, por lo que plantea la falta de legitimación en la causa por pasiva. Que Alberto Mario Lacouture Pinedo no tiene relación ni fungió como representante legal de esta sociedad. Que esta empresa presentó 2 proyectos diferentes de riego en calidad de propietaria de todos los predios: uno para la Finca California y otro para El Cairo-Potosí y San Miguel recibiendo apoyo para ambos, el primero por valor de \$470.020.280 y para el segundo \$479.676.040⁶⁴.

Destacó que, al analizar los términos de la convocatoria, se observa que sí es posible que una misma persona (natural o jurídica) podía presentar uno o más proyectos siempre que se acreditare la explotación legal del predio y, el único límite es el monto máximo del apoyo que asciende a \$500.000.000 y de \$15.000.000 por hectárea, entre otros argumentos. Adicionalmente señala que los proyectos fueron debidamente ejecutados y vigilados; motivos por los cuales adujo que la sociedad no amenazó ni vulneró los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, en consecuencia, las apreciaciones subjetivas del actor distan de lo previsto en la ley y las convocatorias. Así las cosas, solicita negar las pretensiones de la acción y condenar al actor popular en costas (fls. 2321-2413, C7).

⁶³ Representada legalmente por Juan José Vives Pinedo, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera – Magdalena. Proyecto sistema de riego predio California. Valor del proyecto: \$587.525.350. Valor de la Contrapartida \$117.505.070. Valor subsidio solicitado: \$470.020.280. Hectáreas: 80 (fl. 245 Anexo 3 y CD fl. 10304 C28). También participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera – Magdalena. Proyecto Sistema de riego predio El Cairo - Potosí, San Miguel. Valor del proyecto: \$599.595.050. Valor de la Contrapartida \$119.919.010. Valor subsidio solicitado: \$479.676.040. Hectáreas: 80 (fl. 245 Anexo 3 y CD fl. 10023, C27).

⁶⁴ Adjudicados mediante Acuerdos de Financiamiento 380 y 388 de 2007 suscrito entre el IICA y FMP & Cía. S.C.A.

3.6.10. Victoria Arteaga Lacouture.⁶⁵

En nombre propio dio contestación a la acción indicando, entre otros argumentos, que fue beneficiaria solo en la Convocatoria 2008 porque cumplió con los requisitos exigidos en la misma; que no tiene vínculo familiar ni de negocios con los otros beneficiarios, y que las afirmaciones del actor no tienen sustento probatorio por cuanto el incentivo que se le adjudicó se concretó en la siembra y sistema de riego de un cultivo de palma de aceite en un predio de 60 Has. Agrega que no existe investigación penal en su contra; en consecuencia, solicitó sean desestimadas las pretensiones y se le desvincule de la presente acción, aportó copia del recibo final de la obra (fls. 2473-2477, C7).

3.6.11. Juan Manuel Fernández De Castro Del Castillo.⁶⁶

Representado judicialmente por el doctor Gustavo Adolfo Alonso Brugés, quien se pronunció frente a los hechos y se opuso a las pretensiones argumentando que su pupilo optó por aplicar a la Convocatoria 2007 para mejorar la productividad de su actividad agrícola de cultivo de palma de aceite en la Finca La Montañita - El Porvenir, ubicada en el Magdalena, fundado siempre en el principio de buena fe y confianza legítima en el programa AIS, y no participó en la elaboración de los términos de referencia. Que su poderdante presentó, como propietario, el proyecto de sistema de riego en el predio La Montañita - Zona Bananera – que fue declarado elegible; en consecuencia, se le otorgó un auxilio de \$473.981.880⁶⁷ por 80 Hectáreas siendo el único límite el monto máximo del apoyo de \$500.000.000. Señala que su mandante no tiene vínculos de consanguinidad ni afinidad con ningún otro beneficiario y que los términos de referencia no establecen prohibiciones en este sentido. Que el proyecto fue ejecutado en su totalidad bajo estricta supervisión del IICA, cumpliendo con las especificaciones técnicas de tal forma que la finca citada cuenta con el sistema de riego adecuado. Planteó la falta de legitimación en la causa por pasiva pues su defendido cumplió con los requisitos exigidos y ejecutó debidamente el proyecto. Así las cosas, solicitó negar las pretensiones de la acción y condenar al actor popular en costas, entre otros (fls. 2494-2577, C7).

3.6.12. María Gracia Morales Lacouture-⁶⁸

⁶⁵ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de La Paz - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca El Trabajo. Valor del proyecto: \$467.547.538. Valor de la Contrapartida \$103.460.458. Valor subsidio solicitado: \$364.087.080. Hectáreas: 61,40 (fl. 336, Anexo 3).

⁶⁶ Participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera – Magdalena. Proyecto La Montañita. Valor del proyecto: \$592.477.350. Valor de la Contrapartida \$118.495.470. Valor subsidio solicitado: \$473.981.880. Hectáreas: 80 (fl. 245 Anexo 3 y CD fl. 10304, C28).

⁶⁷ Adjudicado mediante Acuerdo de Financiamiento 387 de 2007, suscrito entre el IICA y Juan Manuel Fernández De Castro Del Castillo.

⁶⁸ Participó en la Convocatoria 2008-1 Municipio de Valledupar - Cesar. Proyecto sistema de riego Finca Las Palmitas. Familias beneficiadas: 2 (lo presentó con Esperanza Morales Lacouture quien no fue vinculada a la presente acción constitucional). Valor del proyecto: \$194.467.432. Valor de la Contrapartida \$69.035.938. Valor subsidio solicitado: \$125.431.493. Hectáreas: 18,40 (fl. 334, Anexo 3).

En su representación, el doctor Mario Iván Marengo Otero se pronunció frente a los hechos y se opuso a que se hagan extensivas las pretensiones a su defendida porque ninguna va dirigida a proteger derechos vulnerados por esta, por lo que se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva; que en efecto si fue beneficiaria de la Convocatoria 2008⁶⁹ pero eso no indica que vulnere los derechos demandados pues de las manifestaciones y concepción subjetiva del actor popular no se desprende que María Gracia Morales esté involucrada en los hechos, aclarando que hasta la fecha no era indiciada ni imputada por causa del programa AIS; por lo anterior, solicita se declaren probadas las excepciones de mérito expuestas, sean desestimadas las pretensiones y se condene a la parte actora a pagar gastos y costas procesales (fls. 2578-2630, C7).

3.6.13. Agrícola El Retiro S.A.⁷⁰

Por medio de su apoderado, doctor Eudis Jeyson Cano Alzate, se pronunció respecto a los hechos y se opuso a las pretensiones argumentando que las afirmaciones del actor popular se basan en información extraída de los medios de comunicación y no tienen fundamento fáctico ni jurídico que prueben que la conducta de su poderdante haya vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa, de un lado y por otro, en cuanto al derecho colectivo de defensa del patrimonio público sostiene que no ha realizado acciones que defrauden al Estado. Solicitó sean declaradas probadas las excepciones de fondo de falta de legitimación en la causa por pasiva teniendo en cuenta que esta sociedad no expidió la ley, ni estableció los términos de referencia, y la correcta inversión de los recursos asignados bajo el principio de la buena fe; así como su desvinculación dentro de la presente acción y la condena en costas a la parte accionante en caso que resultare vencida (fls. 2636-2651, C7).

⁶⁹ Apoyo adjudicado mediante Acuerdo de Financiamiento 782 de 2008 suscrito entre el IICA, María Gracia Morales Lacouture y Esperanza Morales Lacouture.

⁷⁰ Representada legalmente por Javier Ochoa Velásquez, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Apartadó - Antioquia. Proyecto sistema de riego Finca Alexhelena. Valor del proyecto: \$1.027.395.770. Valor de la Contrapartida \$427.395.770. Valor subsidio solicitado: \$600.000.000. Hectáreas: 126 (fl. 336, Anexo 3).

También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Apartadó - Antioquia. Proyecto Sistema de riego Finca La Hacienda. Valor del proyecto: \$1.072.798.387. Valor de la Contrapartida \$486.454.154. Valor subsidio solicitado: \$586.344.233. Hectáreas: 86 (fl. 337, Anexo 3).

También participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de Chigorodó - Antioquia. Proyecto Sistema de riego Finca Almeda. Valor del proyecto: \$1.059.330.403. Valor de la Contrapartida \$462.498.661. Valor subsidio solicitado: \$596.831.742. Hectáreas: 125 (fl. 367, Anexo 3).

También participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de Carepa - Antioquia. Proyecto Sistema de riego Finca La Hacienda. Familias beneficiadas: 10. Valor del proyecto: \$85.408.252. Valor de la Contrapartida \$17.081.650. Valor subsidio solicitado: \$68.326.602. Hectáreas: 10 (fl. 367, Anexo 3).

También participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Ciénaga - Magdalena. Valor del proyecto: \$463.532.037. Valor de la Contrapartida \$186.540.664. Valor subsidio solicitado: \$279.991.373. Sin que fuera posible identificar el nombre Proyecto del sistema de riego ni las hectáreas objeto de la propuesta: (fl. 398, Anexo 3).

3.6.14. V.F. S.A.⁷¹

A través del doctor Gustavo Adolfo Alonso Brugés, se pronunció frente a los hechos y se opuso a las pretensiones argumentando que optó por aplicar a la Convocatoria 2007 para mejorar la productividad de su actividad agrícola de cultivo de palma de aceite en las Fincas Diana María 1 y 2 y Villa Kelly, ubicadas en el Magdalena, siempre actuando bajo los principios de buena fe y confianza legítima en el programa AIS y que no participó en la elaboración de los términos de referencia. Aclara que su poderdante presentó sendos proyectos de sistema de riego en las fincas precitadas, ambos declarados elegibles; por ende, se le otorgó dos auxilios de \$464.066.020 y \$384.913.420 (predio de los cuales es propietario y/o poseedor material) siendo el único límite el monto máximo del apoyo de \$500.000.000 y \$15.000.000 por hectárea. Señala que el Representante Legal de la sociedad V.F. S.A. -Jaime Gregorio Vives Pinedo- no participó en ninguna de las convocatorias; que el proyecto fue ejecutado en su totalidad bajo estricta supervisión del IICA, cumpliendo con las especificaciones técnicas de tal forma que las fincas ahora cuentan con el sistema de riego adecuado. Plantea la falta de legitimación en la causa por pasiva pues su defendida cumplió con los requisitos exigidos y ejecutó debidamente el proyecto. Así las cosas, solicita negar las pretensiones de la acción y condenar al actor popular en costas, entre otros (fls. 2652-2751 C7 y 8).

3.6.15. Asobanar Cooperativa.⁷²

A través de su apoderado judicial, doctor Abraham Katime K., se pronunció frente a los hechos y se opuso a todas las pretensiones; planteó como excepciones de mérito la inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados como quiera que su poderdante cumplió con los requisitos exigidos por la ley, e inepta demanda porque el actor no señaló ningún hecho del cual se concluya que ASOBANARCOOP fue beneficiario contrariando la ley, entre otras observaciones, motivo por los cuales solicita que sean negadas las pretensiones (fls. 2929-2940, C8).

3.6.16. Inversiones Santa Inés S.A.⁷³

⁷¹ Representada legalmente por Jaime Gregorio Vives Pinedo, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto sistema de riego predio Diana María 1 y 2. Valor del proyecto: \$580.082.525. Valor de la Contrapartida \$116.016.506. Valor subsidio solicitado: \$464.066.019. Hectáreas: 80. Con Acuerdo de Financiamiento 382 de 2007 (fl. 244, Anexo 3). También participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto sistema de riego predio Villa Kelly. Valor del proyecto: \$481.141.775. Valor de la Contrapartida \$96.228.354. Valor subsidio solicitado: \$384.913.421. Hectáreas: 56,5. Con Acuerdo de Financiamiento 386 de 2007 (fl. 245, Anexo 3).

⁷² Si bien se sabe que para el 2011 estaba representada legalmente por Aimeth Alicia Fernández Angulo, se desconoce quién era el representante legal para la fecha de la Convocatoria 2008-1 en la cual presentó proyecto por el Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto sistema de riego Asobanar Zona Bananera. Familias beneficiadas: 120. Valor del proyecto: \$722.287.549. Valor de la Contrapartida \$161.799.381. Valor subsidio solicitado: \$560.488.168. Hectáreas: 82,50 (fl. 334, Anexo 3).

⁷³ Representada legalmente por Inés Margarita Vives Lacouture, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto sistema de riego Predio Santa Inés. Valor del proyecto: \$580.209.850. Valor de la Contrapartida \$145.052.464. Valor subsidio solicitado:

El doctor Ismael Alberto Vives Lacouture, en calidad de Representante Legal de la sociedad, contestó la acción y se pronunció frente a las pretensiones de la misma, argumentando que al momento de presentación ya se encontraba en curso la correspondiente investigación de la Fiscalía, por los mismos hechos, considera que es el actor quien tiene la carga de demostrar que las adjudicaciones vulneraron los derechos colectivos bajo examen, pues las listas de beneficiarios aportadas con el libelo suponen *a priori* que todos ellos amenazaron o vulneraron tanto la Ley 1133 de 2007, como los derechos colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, así como los términos de referencia y sus adiciones, entre otras observaciones (fls. 2941-2948, C8).

3.6.17. Agropecuaria El Mango Posada y Cia S.C.A.⁷⁴

Representada judicialmente por el doctor Carlos Antonio Espinosa Pérez, quien en defensa de la sociedad se pronunció respecto a los hechos y se opuso frente a las pretensiones, precisando enfáticamente que esta sociedad no efectuó ninguna maniobra para acceder al subsidio y, además, ejecutó las obras de riego las cuales se encuentran en funcionamiento, por ello solicita su desvinculación de la presente acción. Como excepciones de fondo planteó la inexistencia de cualquier violación de la ley o la constitución toda vez que su poderdante ejecutó debidamente el incentivo que le fue adjudicado en la construcción de obras para riego de cultivos y, de ningún modo fraccionó tierras ni falsificó documentos o contratos, advierte también sobre la mala fe del accionante ya que funda la acción en valoraciones subjetivas y sin sustento, entre otras observaciones (fls. 2971-2984, C8).

3.6.18. Grupo Casablanca S.A.⁷⁵

También representada judicialmente por el doctor Carlos Antonio Espinosa Pérez, quien en defensa de la sociedad se pronunció en los mismos términos frente a los hechos y pretensiones, precisando enfáticamente que esta sociedad no efectuó

\$435.157.386. Hectáreas: 80. Con Acuerdo de Financiamiento 384 de 2007 (fl. 243, Anexo 3, CD fl. 10304, C28). También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto sistema de riego Predio Santa Inés segunda etapa. Valor del proyecto: \$413.247.692. Valor de la Contrapartida \$93.388.114. Valor subsidio solicitado: \$319.859.578. Hectáreas: 47. Con Acuerdo de Financiamiento 850 de 2008 (fl. 336, Anexo 3, CD fl. 10023, C27). También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Sistema de riego Finca La Zoraida. Valor del proyecto: \$586.444.490. Valor de la Contrapartida \$117.791.081. Valor subsidio solicitado: \$468.653.409. Hectáreas: 67. Con Acuerdo de Financiamiento 849 de 2008 (fl. 337, Anexo 3, CD fl. 100023, C27).

⁷⁴ Representada legalmente por Juan Manuel Posada Grillo, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Villa Rica - Cauca. Proyecto sistema de riego Hacienda el Mango. Valor del proyecto: \$ 341.011.1337 (posteriormente ajustado a \$380.267.175). Valor de la Contrapartida \$102.303.342 (posteriormente ajustado a \$141.559.379). Valor subsidio solicitado: \$238.707.795. Hectáreas: 182. Acuerdo de Financiamiento 432 de 2007 (fl. 242, Anexo 3 y contrastar con cd 10023, Cuad. 27).

⁷⁵ Representada legalmente por Juan Manuel Posada Grillo, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Villa Rica - Cauca. Proyecto sistema de riego Haciendas El Gramal y La India. Valor del proyecto: \$513.407.580 (posteriormente ajustado a \$511.666.938). Valor de la Contrapartida \$154.022.274 (posteriormente ajustado a \$153.500.081). Valor subsidio solicitado: \$359.385.306 (posteriormente ajustado a \$358.166.857. Hectáreas: 283.74 (fl. 243, Anexo 3 y contrastar con cd 10023, C27

ninguna maniobra para acceder al subsidio y, además, ejecutó las obras de riego las cuales se encuentran en funcionamiento, por ello solicita su desvinculación de la presente acción. Como excepciones de fondo planteó la inexistencia de cualquier violación de la ley o la constitución toda vez que su poderdante ejecutó debidamente el incentivo que le fue adjudicado en la construcción de obras para riego de cultivos y, de ningún modo fraccionó tierras ni falsificó documentos o contratos, advierte también sobre la mala fe del accionante ya que funda la acción en valoraciones subjetivas y sin sustento, entre otras observaciones (fls. 2985-2998, C8).

3.6.19. La Juliana S.A.⁷⁶

Representada judicialmente por la doctora María Fernanda Cardona Mejía, quien manifestó que no observa que esta sociedad esté vinculada a la acción como parte; no obstante, se verifica que mediante auto de 2 agosto de 2012 fue vinculada, notificada y contestó la demanda. En todo caso informa que presentó el proyecto de sistema de riego Hacienda La Magnolia dentro de la Convocatoria 2008, señala los datos del proyecto e indica que el mismo fue debidamente ejecutado (fls. 3275-3282, C9).

3.6.20. Inversiones Alvalena S.A.⁷⁷

También representada judicialmente por la doctora María Fernanda Cardona Mejía, quien en ejercicio del derecho de defensa y contradicción relacionó los proyectos presentados en las convocatorias referenciadas; se opuso a las pretensiones, y se

⁷⁶ Representada legalmente por Álvaro José Correa Borrero, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Proyecto sistema de riego Hacienda la Magnolia. Valor del proyecto: \$357.681.948. Valor de la Contrapartida \$108.891.948. Valor subsidio solicitado: \$248.789.985. Hectáreas: 75,15. Con Acuerdo de Financiamiento 880 de 2008 (fl. 333, Anexo 3).

⁷⁷ Igual que la Juliana S.A., también estuvo representada legalmente por Álvaro José Correa Borrero, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Proyecto sistema de riego Hacienda Alvalena. Valor del proyecto: \$60.069.724. Valor de la Contrapartida \$18.011.836. Valor subsidio solicitado: \$42.057.888. Hectáreas: 24,91. Con Acuerdo de Financiamiento 879 de 2008 (fl. 333, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Proyecto sistema de riego Hacienda Barbarita. Valor del proyecto: \$90.942.988. Valor de la Contrapartida \$27.268.384. Valor subsidio solicitado: \$63.674.604. Hectáreas: 36,78. Acuerdo de Financiamiento 878 de 2008 (fl. 333, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

De igual forma participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Proyecto sistema de riego Hacienda Primavera. Valor del proyecto: \$255.739.749. Valor de la Contrapartida \$76.096.024. Valor subsidio solicitado: \$179.643.725. Hectáreas: 108,72. Con Acuerdo de Financiamiento 876 de 2008 (fl. 333, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

Posteriormente participó en la Convocatoria 2008-2. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Proyecto sistema de riego Hacienda Rio Rita. Valor del proyecto: \$201.320.984. Valor de la Contrapartida \$57.859.840. Valor subsidio solicitado: \$143.461.144. Hectáreas: 108,72. Con Acuerdo de Financiamiento 1313 de 2008 (fl. 333, Anexo 3, CD fl. 10023, C27). (desde ya se advierte que milita certificación que indica que hubo “devolución de encargo por valor de \$31.347.905,65

Y finalmente participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Palmira - Valle del Cauca. Proyecto Sistema de riego Hacienda California Bolo. Valor del proyecto: \$128.575.844. Valor de la Contrapartida \$58.392.248. Valor subsidio solicitado: \$70.183.596. (fl. 96, Anexo 3).

pronunció frente a los hechos de la acción manifestando que en el caso particular no se presenta ningún elemento constitutivo de vulneración a la moralidad administrativa o defensa del patrimonio público por cuanto se obró de conformidad con la ley y cumpliendo los requisitos exigidos en las convocatorias. Como excepciones de fondo alegó la presunción de buena fe y violación al debido proceso ya que su representado no recibió la totalidad de los documentos de la demanda por lo que se desconocen las razones de su vinculación; y la legalidad en la participación de la convocatoria porque reunía los requisitos allí exigidos porque jamás tuvo intención de defraudar al Estado, entre otras observaciones; en consecuencia, solicitó su desvinculación reiterando que resultó elegible en 5 proyectos en lugares distintos, de los cuales se le adjudicaron solo 4 subsidios porque en el 2009 renunció al subsidio pese a haber sido declarado elegible el proyecto del sistema de riego Hacienda California Bolo por valor de \$141.174.720 con Contrapartida de \$42.162.920.00 y subsidio solicitado de \$99.011.800.00 (fls. 3283-3306, C9).

3.6.21. Asociación de Agricultores del Norte del Cauca – AGROCAUCA.⁷⁸

⁷⁸ Representada legalmente por Alexander Mina Mezu, participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Villa Rica - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asociación Choprima. Valor del proyecto: \$8.880.000. Familias Beneficiadas: 2. Valor de la Contrapartida \$1.776.000. Valor subsidio solicitado: \$7.104.000. Hectáreas: 1,48. Con Acuerdo de Financiamiento 428 de 2008 (fl. 243, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

También participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Miranda - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asociación Aproplan. Familias Beneficiadas: 4. Valor del proyecto: \$28.440.000. Valor de la Contrapartida \$5.688.000. Valor subsidio solicitado: \$22.752.000. Hectáreas: 4,74. Con Acuerdo de Financiamiento 430 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

También participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Caloto - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asoprabando. Valor del proyecto: \$4.518.840. Valor de la Contrapartida \$903.768. Valor subsidio solicitado: \$3.615.072. Hectáreas: 0,75. Con Acuerdo de Financiamiento 412 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

Igualmente participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Puerto Tejada - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asociación Palenque, Familias Beneficiadas: 4. Valor del proyecto: \$31.920.300. Valor de la Contrapartida \$6.384.060. Valor subsidio solicitado: \$25.536.240. Hectáreas: 5,32. Con Acuerdo de Financiamiento 415 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

De la misma manera participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Puerto Tejada - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asociación Asopen. Valor del proyecto: \$9.840.000. Valor de la Contrapartida \$1.968.000. Valor subsidio solicitado: \$7.872.000. Hectáreas: 1,64. Con Acuerdo de Financiamiento 414 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

También participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Puerto Tejada - Cauca. Proyecto Sistema de riego Aproveunidas. Familias Beneficiadas: 5. Valor del proyecto: \$73.920.000. Valor de la Contrapartida \$14.784.000. Valor subsidio solicitado: \$59.136.000. Hectáreas: 12,32. Con Acuerdo de Financiamiento 429 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

También participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Padilla - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asofintra. Valor del proyecto: \$190.980.000. Familias beneficiadas: 5. Valor de la Contrapartida \$38.196.000. Valor subsidio solicitado: \$152.784.000. Hectáreas: 31,83. Con Acuerdo de Financiamiento 413 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

Del mismo modo participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Caloto - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asomandinga. Valor del proyecto: \$13.920.000. Valor de la Contrapartida \$2.784.000. Valor subsidio solicitado: \$11.136.000. Hectáreas: 2,32. Con Acuerdo de Financiamiento 426 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

Representada judicialmente por el doctor EDGAR IBARRA VELASCO, quien preliminarmente advierte que AGROCAUCA es una asociación sin ánimo de lucro de segundo nivel, integrada por 19 asociaciones de primer nivel del Norte del Cauca, de las cuales se vieron beneficiadas 13 y, por ende, no es una sociedad anónima como se indicó en el auto admisorio de la demanda. Respecto a los hechos de la demanda indicó que AGROCAUCA fue beneficiada con tres (3) proyectos para 13 asociaciones en el 2007 y 2008; que en el 2008 fue beneficiada con dos (2) proyectos (uno para la zona plana por \$299.322.317 y otro para la zona de ladera por \$82.1287.317(sic); que el 100% de los asociados a AGROCAUCA están ligados a la actividad agrícola. Se opuso a las pretensiones de la acción aduciendo la inexistencia de vulneración de los derechos colectivos de marras porque AGROCAUCA cumplió y ejecutó en forma transparente los programas, motivo por el cual solicita dar por terminada la acción en lo concerniente a esta asociación, y abstenerse de despachar favorablemente las pretensiones del actor como quiera que la aquí accionada hizo buen uso de los recursos adjudicados, entre otras observaciones (fls.3720-3810, C10 y C11).

3.6.22. Inverjota S.A.S.⁷⁹

De igual manera participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Caloto - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asoverunca. Familias Beneficiadas: 2 Valor del proyecto: \$58.440.000. Valor de la Contrapartida \$11.688.000. Valor subsidio solicitado: \$46.752.000. Hectáreas: 9,74. Con Acuerdo de Financiamiento 425 de 2008 (fl. 244, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

Igual participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Puerto Tejada - Cauca. Proyecto Sistema de riego Apropaz. Valor del proyecto: \$35.700.000. Valor de la Contrapartida \$7.140.000. Valor subsidio solicitado: \$28.560.000. Hectáreas: 5,95. Con Acuerdo de Financiamiento 427 de 2008 (fl. 245, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

Así mismo participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Caloto - Cauca. Proyecto Sistema de riego Asaco. Familias beneficiadas: 2. Valor del proyecto: \$32.640.000. Valor de la Contrapartida \$6.528.000. Valor subsidio solicitado: \$26.112.000. Hectáreas: 5,44. Con Acuerdo de Financiamiento 416 de 2008 (fl. 245, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

Luego participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Caloto - Cauca. Proyecto Sistema de riego para el cultivo de cacao en la Zona de Ladera. Familias beneficiadas: 27. Valor del proyecto: \$103.938.748. Valor de la Contrapartida \$20.823.886. Valor subsidio solicitado: \$83.114.862. Hectáreas: 17,34 (fl. 334, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27); advirtiendo que el juzgado no pudo diferenciar si fue con Acuerdo de financiamiento 769 o 1263, obrantes en cd a fl. 10304 C28, ya que aparece como total \$144.794.590, contrapartida: \$29.241.600 y valor solicitado \$115.552.990 (AF1263/2008) pues los valores no coinciden con las tablas que figuran en el anexo 3.

Y finalmente participó en la misma Convocatoria 2008-1. Municipio de Caloto - Cauca. Proyecto Sistema de riego para el cultivo de cacao en la Zona plana del Norte del departamento. Familias beneficiadas: 71. Valor del proyecto: \$374.498.358. Valor de la Contrapartida \$75.176.110. Valor subsidio solicitado: \$299.322.248. Hectáreas: 62,27. Con Acuerdo de Financiamiento 768 de 2008 (fl. 334, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

⁷⁹ Representada legalmente por Camilo Jaramillo, participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Lorica - Córdoba. Proyecto sistema de riego Hacienda Cádiz. Valor del proyecto: \$685.957.208. Valor de la Contrapartida \$138.066.086. Valor subsidio solicitado: \$547.891.122. Hectáreas: 100. Con Acuerdo de Financiamiento 796 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

También participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Lorica - Córdoba. Proyecto sistema de riego Hacienda Cádiz. Valor del proyecto: \$685.957.208. Valor de la Contrapartida \$138.066.086. Valor subsidio solicitado: \$547.891.122. Hectáreas: 100. Con Acuerdo de Financiamiento 797 de 2008 (fl. 337, Anexo 3 y CD a fl. 10023, C27).

A través de su apoderada judicial, doctora Mariluz Valencia Albeláez, se opuso a todas las pretensiones y se pronunció frente a los hechos, aduciendo que su representada participó en la convocatoria 2008-1 con dos proyectos: Cádiz I (Inverjota Ltda. Cádiz I) y Cádiz II (Inverjota Ltda.) para el sistema de riego de dos predios, cada uno de 100 Ha de propiedad de Paoli International S.A. y tenencia a cargo de esta sociedad con una mínima duración de 5 años, que por haber cumplido los requisitos exigidos resultaron elegibles y, por ende, suscribió los Acuerdos de Financiamiento 796 y 797 de 2008 que fueron ejecutados en su totalidad. Que en los términos de referencia de la citada convocatoria no existe prohibición expresa de que una misma persona no pueda acceder a dos o más subsidios y menos que no puedan ejecutar dos o más proyectos en un mismo predio; motivos por los cuales no existe incumplimiento, omisión o actuación que afecte o amenace los derechos colectivos acusados pues la afectación debe ser real, directa, inminente, concreta, actual y que se perciba la potencialidad de la violación y que, en todo caso, deben ser demostrados por el actor, entre otros argumentos (fls. 3811-3934, C11).

3.6.23. Cecilia Cuadros de Delgado.⁸⁰

Actuando en nombre propio y sin tener calidad de abogada, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción, manifestando que solo participó en la Convocatoria de 2007, especifica las características del proyecto ya mencionadas, y propone la falta de legitimación en la causa puesto que el dinero recibido fue mediante un convenio con el IICA, en donde también tuvo que aportar de su parte un capital, ambos debidamente utilizados, entre otras explicaciones (fls. 5851-5854, C16).

3.6.24. Mayagüez S.A.⁸¹

⁸⁰ Participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Curití - Santander. Proyecto sistema de riego Predio La Lajita. Valor del proyecto: \$19.1775.104. Valor de la Contrapartida \$3.955.038. Valor subsidio solicitado: \$15.820.066. Hectáreas: 4. Con Acuerdo de Financiamiento 391 de 2007 (fl. 245, Anexo 3 y CD fl. 10304, C28).

⁸¹ Representada legalmente por Mauricio Irragori Rizo Convocatoria 2008-1. Municipio de Villa Rica - Cauca. Proyecto Sistema de riego predial en la Finca Llanogrande. Valor del proyecto: \$697.234.300. Valor de la Contrapartida \$209.401.868. Valor subsidio solicitado: \$487.832.432. Hectáreas: 198,51. Con Acuerdo de Financiamiento 766 de 2008 (fl. 334, Anexo 3, y CD a fl. 10023, C27).

También participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Valor del proyecto: \$259.521.136. Valor de la Contrapartida \$149.392.136. Valor subsidio solicitado: \$149.129.000 (fl. 396, Anexo 3). Reiteramos que en las tablas de 2009 aportadas por el MADR no aparecen los nombres de los proyectos ni las hectáreas, y como no se entregaron los subsidios correspondientes a dicha convocatoria no tienen pie de página con acuerdo de financiamiento, ni están en los cds que reposan en el plenario.

También participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Valor del proyecto: \$277.354.660. Valor de la Contrapartida \$138.614.160. Valor subsidio solicitado: \$138.740.500 (fl. 396, Anexo 3).

Así mismo participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Valor del proyecto: \$474.518.300. Valor de la Contrapartida \$237.569.600. Valor subsidio solicitado: \$236.948.700 (fl. 396, Anexo 3).

Representada judicialmente por el doctor Pablo J. Cáceres Corrales, quien en uso del derecho de defensa y contradicción de sus poderdantes, solicita desde un principio su desvinculación, como quiera que los particulares no participaron a título personal en el programa AIS pero si como representantes legales de la sociedad Mayagüez & Cía. S.C.S., esta última que si recibió el auxilio de conformidad con la ley y los reglamentos en la Convocatoria 2008, mientras que para la Convocatoria 2009, dicha sociedad renunció a los subsidios. Seguidamente, se pronunció frente a las pretensiones y hechos de la acción donde advierte sobre la deficiencia de la normatividad reglamentaria y, como argumentos de defensa sostiene que sus defendidos no participaron en la expedición de las regulaciones de la convocatoria, que la sociedad simplemente se acogió a las previsiones legales y requisitos exigidos por el programa, reiterando que Mauricio Iragorri Rizo y Carlos Eduardo Quintero Arizala solo actuaron en representación de dicha sociedad y no por interés particular ni de sus familiares. Aclaró que en la Convocatoria 2007 la sociedad presentó 3 proyectos para obtener dinero a través de créditos (que es otra línea de financiación) y no mediante subsidios, con el fin de adecuar y construir -entre otras actividades- en las Haciendas Margarita y Llanogrande, también informa que sí recibió subsidio de la Convocatoria 2008, por \$ 487.832432 cuya finalidad se cumplió debidamente; mientras que para la Convocatoria 2009 presentó cinco proyectos que fueron aceptados por estar acorde con las disposiciones legales y reglamentarias de la convocatoria, sin embargo, tal sociedad renunció desde el 29 de diciembre de 2009 a los derechos o apoyos financieros, a raíz de la suspensión efectuada por el Gobierno Nacional, motivo por el cual, no recibió dinero alguno por este concepto, y dentro de las excepciones propuestas reitera los mismos argumentos (fls. 5860 (C16) a 6558 (C18)).

3.6.25. J. Mercado Cia S.C.A.⁸²

A través de su apoderado, doctor Guillermo Antonio Jaramillo Santa, se opuso a las pretensiones y se pronunció frente a los hechos admitiendo que solo celebró un acuerdo de financiamiento por el proyecto destinado al predio Chile, propiedad de su poderdante, en el marco de la Convocatoria 2008. Como excepciones de fondo propone la inexistencia de algún daño o amenaza y la improcedencia de la acción, inexistencia de violación a los derechos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público y legalidad del acto administrativo bilateral configurado con el acuerdo de financiamiento; lo anterior como quiera que la propuesta fue declarada elegible y, a razón de ello, se suscribió el acuerdo de financiamiento que fue

De igual manera participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Candelaria - Valle del Cauca. Valor del proyecto: \$464.630.140. Valor de la Contrapartida \$232.549.340. Valor subsidio solicitado: \$232.080.800 (fl. 396, Anexo 3).

Igualmente participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Puerto Tejada - Valle del Cauca. Valor del proyecto: \$700.732.505. Valor de la Contrapartida \$350.341.805. Valor subsidio solicitado: \$350.390.700 (fl. 396, Anexo 3).

⁸² Participó en la Convocatoria 2008-1 Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto sistema de riego predio Chile. Valor del proyecto: \$905.656.002. Valor de la Contrapartida \$307.581.652. Valor subsidio solicitado: \$598.074.350. Hectáreas: 112,10. Con Acuerdo de Financiamiento 816 de 2008 (fl. 336, Anexo 3, fl. 10023, C27).

ejecutado en su totalidad y con cumplimiento de todas las obligaciones pactadas, además sostiene que no se ha demostrado ningún daño o amenaza a los derechos enunciados, entre otras observaciones (fls. 6809 – 6893, C18).

3.6.26. Julio Mario Ibarra Lacouture.⁸³

Luego de habersele asignado curador ad-litem, nombró su apoderado de confianza, doctor Andrés Ceballos Arango, quien en defensa de su poderdante se pronunció frente a los hechos manifestando que esta es una de las tantas acciones populares incoadas en busca del incentivo económico que estaba establecido, que su representado no tiene parentesco con ninguno de los beneficiarios de la Convocatoria 2007 en la cual participó y aclara que no participó de las Convocatoria 2008 ni 2009. Se opuso a todas las pretensiones y como argumentos de defensa aduce la improcedencia de la acción, porque los supuestos controvertidos pudieron haberse demandado a través de la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho; que por parte de su defendido no hubo vulneración ya que simplemente se limitó a presentar una propuesta adecuándose a lo exigido en los términos de referencia expedidos por el MADR, bajo los principios de confianza legítima y presunción de legalidad, entre otras consideraciones (fls. 7063 (C19) a 7307, C20).

3.7. DE QUIENES MANIFESTARON QUE NO RECIBIERON INCENTIVOS A LA PRODUCTIVIDAD.

3.7.1. Juan José Vives Pinedo

A través de su apoderado judicial el doctor Gustavo Adolfo Alonso Brugés, y en el mismo escrito de la Sociedad FMP y CIA SCA, se pronunció frente a los hechos y se opuso a las pretensiones argumentando que estas van dirigidas al MADR, que la sociedad aplicó a la convocatoria pública 2007 para mejorar la productividad de su actividad agrícola de cultivo de palma de aceite en las Fincas California, El Cairo-Potosí y San Miguel en el Magdalena, que una vez cumplidos los requisitos exigidos en los términos de referencia le fue adjudicado a la sociedad que representó el subsidio solicitado y su participación se ajustó a lo preceptuado allí, siempre actuando bajo los principios de buena fe y confianza legítima en la legalidad de dicha convocatoria, por lo que plantea la falta de legitimación en la causa por pasiva; aclara que Alberto Mario Lacouture Pinedo no tiene relación ni fungió como representante legal dicha sociedad, también aclara que la empresa que representó legalmente allegó 2 proyectos diferentes de riego en calidad de propietaria de todos los predios: uno para la Finca California y otro para El Cairo-Potosí y San Miguel recibiendo apoyo para ambos, el primero por valor de \$470.020.280 y para el segundo \$479.676.040⁸⁴.

⁸³ Participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Aracataca - Magdalena. Proyecto sistema de riego predio La Garrapata. Valor del proyecto: \$594.639.675. Valor de la Contrapartida \$118.927.936. Valor subsidio solicitado: \$475.711.739. Hectáreas: 80. Con Acuerdo de Financiamiento 400 de 2007 (fl. 245 Anexo 3 y CD fl. 10023, C27).

⁸⁴ Acuerdos de Financiamiento 380 y 388 de 2007 suscrito entre el IICA y FMP & Cía. S.C.A.

Manifestó que, al analizar los términos de la convocatoria se observa que si es posible que una misma persona (natural o jurídica) podía presentar uno o más proyectos siempre que se acredite la explotación legal del predio y el único límite es el monto máximo del apoyo que asciende a \$500.000.000 y de \$15.000.000 por hectárea, entre otros argumentos. Adicionalmente señaló que los proyectos fueron debidamente ejecutados y vigilados; motivos por los cuales adujo que la sociedad no amenazó ni vulneró los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, en consecuencia, las apreciaciones subjetivas del actor distan de lo previsto en la ley y las convocatorias. Así las cosas, solicita negar las pretensiones de la acción y condenar al actor popular en costas (fls. 2321-2414, C7).

3.7.2. Jaime Gregorio Vives Pinedo.

A través del doctor Gustavo Adolfo Alonso Brugés, se pronunció en el mismo escrito de contestación de la sociedad V.F.S.A., señalando que Vives Pinedo no recibió incentivo para riego y drenaje como persona natural. En memoriales posteriores ratificó de forma individual que se opone a todas las pretensiones de la acción porque su representado no participó en el diseño o implementación de las convocatorias, y tampoco recibió ningún apoyo estatal para infraestructura de riego y drenaje (fls. 3448, C10 y 3935 C11).

3.7.3. Juan Manuel Posada Grillo.

Representado judicialmente por el doctor Carlos Antonio Espinosa Pérez, quien se pronunció respecto a los hechos y se opuso a las pretensiones de la acción, precisando enfáticamente que su poderdante no efectuó ninguna maniobra para acceder al subsidio y, además, utilizó los recursos conforme a la norma ejecutando las obras de riego las cuales se encuentran en funcionamiento, por ello solicita la desvinculación de la misma de la presente acción. Como excepciones de fondo planteó la indebida formulación de la demanda como quiera que Juan Manuel Posada Grillo no fue beneficiario como persona natural, sino que fungió como representante legal de otras sociedades que sí tienen la calidad de beneficiarios. Advierte también sobre la mala fe del accionante ya que funda la acción en valoraciones subjetivas y sin sustento, entre otras consideraciones (fls. 2999-3007, C8).

3.7.4. Álvaro José Correa Borrero.

Por intermedio de su apoderado judicial, doctora María Fernanda Cardona Mejía, se opuso a todas las pretensiones y se pronunció frente a los hechos manifestando de forma preliminar que su poderdante es representante legal de la sociedad Inversiones Alvalena S.A. y como persona natural es propietario de tierras destinadas a actividades agropecuarias dentro de las cuales presentó un proyecto para su Hacienda Laureles que no resultó elegible, por lo que no recibió subsidio para tal fin. Como argumentos de fondo adujo la presunción de buena fe y violación al debido proceso ya que su representado no fue citado para notificarse ni recibió copia de la demanda, y la legalidad en la participación de la convocatoria porque

reunía los requisitos allí exigidos, aunque finalmente no haya resultado elegible y jamás tuvo intención de defraudar al Estado, entre otras observaciones; motivos por los cuales solicitó su desvinculación reiterando que no recibió beneficios del programa AIS (fls. 3269-3274, C9).

3.7.5. Germán Zapata Hurtado.

A través del doctor Humberto Costa Calderón, quien funge como apoderado judicial, se pronunció respecto a los hechos, se opuso a las pretensiones y alegó la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva ya que el poderdante, como no fue beneficiario de ningún apoyo económico no tiene por qué devolver los dineros públicos que se destinaron a la ejecución del programa AIS. Como argumentos de defensa respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que dicha vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan a tener los particulares, entre otros argumentos. En consecuencia, solicita sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 3451-3459, C10).

3.7.6. Juan Carlos Dávila Abondano.⁸⁵

Representado por el doctor Humberto Costa Calderón quien, en uso del derecho a la defensa y contradicción, se pronunció respecto a los hechos aduciendo que la entrega de los recursos se realizó previa selección objetiva de los beneficiarios y no de forma discrecional. Se opuso a las pretensiones de la acción y alegó la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que Juan Carlos Dávila Abondano como no fue beneficiario de ningún apoyo económico no tiene por qué devolver los dineros públicos que se destinaron a la ejecución del programa AIS, habida cuenta que renunció al perfeccionamiento del proyecto mediante memorial del 14 de octubre de 2009 dirigido al Coordinador del Convenio AIS-IICA⁸⁶. Como argumentos de defensa respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública manifestó que dicha vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos, quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan a tener los particulares, entre otros argumentos. En consecuencia, solicitó sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 3460-3472, C10).

⁸⁵ Participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Aracataca - Magdalena. Proyecto sistema de riego Finca El Salado 2. Valor del proyecto: \$449.986.909. Valor de la Contrapartida \$202.494.109. Valor subsidio solicitado: \$247.492.800. Reiterando que de la convocatoria 2009 se ignoran las hectáreas a beneficiar con cada proyecto y como no recibió subsidio no aparecen datos ni en los medios magnéticos (fl. 397, Anexo 3).

⁸⁶ Situación que confirma el MADR mediante Oficio 20141100214771 del 19 de septiembre de 2014, fl. 10437, C28).

3.7.7. Alfonso Dávila Abondano.⁸⁷

A través de su apoderado judicial, doctor Humberto Costa Calderón, se pronunció respecto a los hechos aduciendo que la entrega de los recursos se realizó previa selección objetiva de los beneficiarios y no de forma discrecional; se opuso a las pretensiones y alegó la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que su poderdante, como no fue beneficiario de ningún apoyo económico, no tiene por qué devolver los dineros públicos que se destinaron a la ejecución del programa AIS habida cuenta que renunció al perfeccionamiento del proyecto mediante memorial del 14 de octubre de 2009 dirigido al Coordinador del Convenio AIS-IIICA. Como argumentos de defensa respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública manifestó que dicha vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos, quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley; eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan a tener los particulares, entre otros argumentos. En consecuencia, solicitó sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 3473-3483, C10). Se advierte en todo caso que mediante auto del 21 de septiembre de 2012 se decidió no vincularlo a la presente acción.

3.7.8. Alberto Francisco Dávila Abondano.

Representado judicialmente por el doctor Humberto Costa Calderón, quien se pronunció respecto a los hechos aduciendo que la entrega de los recursos se realizó previa selección objetiva de los beneficiarios y no de forma discrecional; se opuso a las pretensiones y alegó la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que su poderdante, como no fue beneficiario de ningún apoyo económico, no tiene por qué devolver los dineros públicos que se destinaron a la ejecución del programa AIS. Como argumentos de defensa respecto al derecho e interés colectivo de la moralidad pública, manifestó que dicha vulneración solo le es atribuible a los servidores públicos quienes deben fundar la actuación administrativa en los principios que establece la ley, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad que puedan a tener los particulares, entre otros argumentos. En consecuencia, solicitó sean denegadas las pretensiones y se condene en costas a la parte actora (fls. 3484-3492, C10).

3.7.9. Alexander Mina Mezu.

Por intermedio de su apoderado judicial, doctor Edgar Ibarra Velasco, como nota preliminar advierte que intervino en la ejecución de los proyectos no como persona natural sino en calidad de representante legal de AGROCAUCA, una asociación sin ánimo de lucro de segundo nivel, integrada por 19 asociaciones de primer nivel del Norte del Cauca de las cuales se vieron beneficiadas 13, y que no es una sociedad anónima como se indicó en el auto admisorio. Se pronunció respecto a los hechos

⁸⁷ Participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Aracataca - Magdalena. Proyecto Sistema de riego Finca El Salado 1. Valor del proyecto: \$350.168.545. Valor de la Contrapartida \$157.575.845. Valor subsidio solicitado: \$192.592.700. Reiterando que de la convocatoria 2009 se ignoran las hectáreas a beneficiar con cada proyecto y como no recibió subsidio no aparecen datos ni en los medios magnéticos (fl. 396, Anexo 3).

y se opuso a las pretensiones de la acción aduciendo la inexistencia de vulneración de los derechos colectivos de marras porque Alexander Mina Mezu no recibió, ni ejecutó los recursos recibidos en las Convocatorias 2007 y 2008 en beneficio propio; motivo por el cual solicitó se dé por terminada la acción en lo que a él respecta, se abstenga de despachar favorablemente las pretensiones del actor como quiera que la aquí accionada hizo buen uso de los recursos adjudicados, cumplió y ejecutó en forma transparente los programas, entre otras observaciones (fls.3520-3719, C10).

3.7.10. María Claudia Lacouture Pinedo.

Representada judicialmente por el doctor Juan David Pradilla Salazar, quien en ejercicio del derecho de defensa y contradicción de forma preliminar manifestó que su vinculación es injustificada e infundada advirtiendo que fue integrante suplente de la junta directiva de la sociedad C.I. El Roble, quien no participó en ninguna de las deliberaciones y decisiones de dicha empresa respecto al programa AIS y tampoco recibió a título personal ni como representante legal ningún el apoyo multicitado. Luego, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la demanda, como argumentos de fondo manifestó que se observa falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de vulneración del derecho a la moralidad administrativa como quiera que, reitera, no fue ni ha sido beneficiaria del programa AIS, y que ninguna de las pretensiones estuvo encaminada en su contra máxime cuando no tiene calidad de servidora, funcionaria o empleada pública ni ejerce funciones administrativas relacionadas con AIS, entre otras disquisiciones. Razones por las cuales solicitó denegar las pretensiones absolviendo de todo cargo a la aquí demandada (fls. 4012-4022, C11).

3.7.11. Mónica Cristina Lacouture Pinedo.

También representada por el doctor Juan David Pradilla Salazar, quien de forma preliminar manifestó que la vinculación de su poderdante es injustificada e infundada ya que como integrante suplente de la junta directiva de la sociedad C.I. El Roble no participó en ninguna de las deliberaciones y decisiones de dicha empresa respecto al programa AIS, y tampoco recibió a título personal ni como representante legal ningún apoyo. Se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la demanda y como argumentos de fondo manifestó que se observa falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de vulneración del derecho a la moralidad administrativa toda vez que, reitera, no fue ni ha sido beneficiaria del programa AIS, y que ninguna de las pretensiones estuvo encaminada en su contra máxime cuando no tiene calidad de servidora, funcionaria o empleada pública ni ejerce funciones administrativas relacionadas con AIS, entre otras disquisiciones. Razones por las cuales solicita denegar las pretensiones absolviendo de todo cargo a su mandante (fls. 4023-4033, C11).

3.7.12. Javier Ochoa Velásquez.

El doctor Maximiliano Londoño Arango, en nombre y representación de precitado, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la acción y como argumentos de defensa, planteó la ausencia de legitimación en la causa por pasiva toda vez que

los reproches no van dirigidos contra su mandante ni la Sociedad Agrícola El Retiro. Que tampoco están llamados a responder en calidad de persona natural pues no participó en ninguna de las convocatorias ya que simplemente actuó en representación de dicha sociedad. Que su poderdante es empleado de C.I. Banacol S.A., de donde emana su única fuente de ingreso, un gran grupo empresarial del cual hace parte Agrícola El Retiro, que en su calidad de representante legal y previa autorización de la junta directiva participó en las Convocatorias 2008 y 2009 a través de dos (2) proyectos: Finca La Hacienda y Finca Alexhelena, ajustándose siempre de buena fe a los lineamientos legales y términos de referencia de las convocatorias.

Respecto a los derechos colectivos demandados sostiene ni la Ley 1133 de 2007 ni los términos de referencia señalaron restricción o prohibición alguna respecto al número de proyectos que podía presentar una misma persona en una misma convocatoria o en varias, tal como lo afirmó el director del Programa de Desarrollo Rural con Equidad del MADR, doctor Luis Eduardo Quintero Leal (ver fl. 4357, C12)- . Que los dos (2) proyectos recibieron los subsidios mediante Acuerdos de Financiamiento 757 y 758 de 2008, respectivamente, informando que los mismos fueron debidamente ejecutados, vigilados y controlados. Así, fundamentó todas sus actuaciones en los principios de buena fe y confianza legítima y, como no existe fundamento jurídico o de hecho que pruebe la conducta deshonestas de su mandante no es posible inferirle responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, máxime cuando actuó en representación de la sociedad Agrícola El Retiro y los apoyos económicos fueron invertidos adecuadamente, entre otros argumentos (fls. 4278-4468, C12). De otra parte, llamó en garantía a la Aseguradora Chartis Seguros Colombia S.A. a la que finalmente se vinculó mediante auto del 19 de septiembre de 2012 (fls. 4469-4501, C12 y fl. 4898, C13).

3.7.13. Camilo Jaramillo Hincapié.

A través de su Apoderada Judicial, doctora Mariluz Valencia Albeláez, se opuso a todas las pretensiones y se pronunció frente a los hechos, aduciendo que fue la Sociedad Inverjota S.A.S. quien participó en la Convocatoria 2008-1 con dos proyectos: Cádiz I (Inverjota Ltda Cádiz I) y Cádiz II (Inverjota Ltda) para el Sistema de Riego de dos predios, cada uno de 100 Ha de propiedad de Paoli International S.A. y tenencia a cargo de esta sociedad con una mínima duración de 5 años, que por haber cumplido los requisitos exigidos resultaron elegibles y, por ende, suscribió los Acuerdos de Financiamiento 796 y 797 de 2008 que fueron ejecutados en su totalidad. Que en los términos de referencia de la citada convocatoria no existe prohibición expresa de que una misma persona no pueda acceder a dos o más subsidios y menos que no puedan ejecutar dos o más proyectos en un mismo predio; que siempre actuó en representación de dicha sociedad pero la persona directamente encargada de los proyectos fue JAIME Jaramillo Estrada, apoderado general de Paoli International S.A., quien le impartía las instrucciones de lo que debía hacer, pero, advierte que a nombre propio no participó en ninguna de las convocatorias; motivos por los cuales no existe incumplimiento, omisión o actuación que afecte o amenace los derechos colectivos acusados pues la afectación debe ser real, directa, inminente, concreta, actual y que se perciba la potencialidad de la

violación y que, en todo caso, deben ser demostrados por el actor; en consecuencia, solicita se declaren las excepciones propuestas, entre otros argumentos (fls. 4917-4934 C13).

3.7.14. Valerie Domínguez Tarud.⁸⁸

A través del doctor Fernando Alberto Roldán Sarmiento dio contestación a la acción formulando como excepciones la improcedencia de la acción, toda vez que nunca recibió dinero del programa AIS y nunca suscribió acuerdo de financiamiento; por lo tanto, no es beneficiaria de este programa, como en efecto lo certificó el otrora Director del Programa AIS, mediante Oficio 20112900238261 del 8 de septiembre de 2011 (fl. 5442, C15), en el cual informa que los subsidios de 2009 no fueron desembolsados y, además, informó que Valerie Domínguez Tarud desistió del *subsidio* mediante escrito del 28 de septiembre de 2009. De modo que, como la vinculada no elaboró, participó ni colaboró en los términos de referencia, listas de beneficiarios ni adjudicación de subsidios, bajo ningún punto de vista puede estimarse como demandada, entre otros argumentos (fls. 5445-5451, C15).

3.7.15. Jorge Enrique Solano Tribín.

Por intermedio de su apoderado judicial, doctor Alejandro Silva Pereira, se pronunció frente a los hechos y se opuso a todas las pretensiones de la acción aclarando que todas van dirigidas al MADR, y solicita desde un principio la absolución de su poderdante y se condene en costas a la parte actora. Planteó como excepción previa la falta de legitimación por pasiva como quiera que Jorge Enrique Solano Tribín no fue beneficiario ni adjudicatario de ningún apoyo del programa AIS. Que ninguna de las pretensiones se encamina en su contra y no está obligado a lo imposible en calidad de particular a asumir funciones y competencias propias del Estado pues tampoco participó ni tuvo injerencia en la elaboración, evaluación, selección, adjudicación y pago de los subsidios. Como argumentos de defensa formula el principio de legalidad y la presunción de buena fe, entre otros argumentos (fls. 4978-4982, C14).

3.7.16. Pablo José Solano Tribín.

Se considera notificado por conducta concluyente, y a través de su apoderado judicial, doctor Alejandro Silva Pereira, se refiere respecto a los hechos y se opone a todas las pretensiones de la acción manifestando que las mismas están dirigidas contra el MADR. Formuló como excepción previa la falta de legitimación en la causa por pasiva habida cuenta que Pablo José Solano Tribín no fue beneficiario de ningún apoyo del programa AIS, y por esa sola razón se le debería exonerar de toda responsabilidad; como argumentos de fondo hizo referencia al principio de legalidad y la presunción de buena fe porque no fue adjudicatario ni beneficiario,

⁸⁸ Participó en la Convocatoria 2009. Municipio de Algarrobo - Magdalena. Proyecto sistema de riego finca La Faena Valor del proyecto: \$520.258.393. Valor de la Contrapartida \$213.306.023. Valor subsidio solicitado: \$306.952.570. Reiterando que de la convocatoria 2009 se ignoran las hectáreas a beneficiar con cada proyecto y como no recibió subsidio no aparecen datos ni en los medios magnéticos (fl. 397, Anexo 3).

motivo por el cual considera que las pretensiones no deben prosperar y, a su vez, su poderdante debe ser absuelto de todo cargo, entre otras consideraciones (fls. 5745 – 5751, C16).

3.7.17. Mauricio Iragorri Rizo.

Representado judicialmente por el doctor Pablo J. Cáceres Corrales, quien en mismo escrito de contestación de Mayagüez & Cia S.C.S., solicitó desde un principio su desvinculación, como quiera que no participó a título personal en el programa AIS, pero, sí como representante legal de la sociedad precitada. Que esta última si recibió el auxilio de conformidad con la ley y los reglamentos de la Convocatoria 2008, mientras que para la Convocatoria 2009 renunció a los subsidios. Seguidamente, se pronunció frente a las pretensiones y hechos de la acción advirtiendo sobre la deficiencia de la normatividad reglamentaria y, como argumentos de defensa, sostuvo que su poderdante tampoco participó en la expedición de las normas de la convocatoria; que solo actuó en representación de dicha sociedad y no por interés particular ni de sus familiares. Informó que la sociedad si recibió subsidio de la Convocatoria 2008, por \$ 487.832432 cuya finalidad se cumplió debidamente. Que para la Convocatoria 2009 presentó cinco proyectos, sin embargo, Mayagüez renunció a los derechos o apoyos financieros desde el 29 de diciembre de 2009, a raíz de la suspensión efectuada por el Gobierno Nacional, motivo por el cual, la sociedad no recibió dinero alguno de la convocatoria 2009, y dentro de las excepciones propuestas reiteró los argumentos expuestos, entre otras disquisiciones (fls. 5860 (C16) a 6558 (C18)).

3.7.18. Carlos Eduardo Quintero Arizala.⁸⁹

Representado judicialmente por el doctor Pablo J. Cáceres Corrales, quien dentro del escrito de contestación de Mayagüez & Cia S.C.S. y Mauricio Iragorri Rizo, solicitó desde un principio su desvinculación, como quiera que no participó a título personal en el programa AIS, pero, sí como representante legal de la sociedad precitada. Que esta última sí recibió el auxilio de conformidad con la ley y los reglamentos de la Convocatoria 2008, mientras que para la Convocatoria 2009 renunció a los subsidios. Se pronunció frente a las pretensiones y hechos de la acción advirtiendo sobre la deficiencia de la normatividad reglamentaria y, como argumentos de defensa, sostiene que su poderdante tampoco participó en la expedición de las normas de la convocatoria, reiterando que solo actuó en representación de dicha sociedad y no por interés particular ni de sus familiares. Informa que la sociedad si recibió subsidio de la Convocatoria 2008, por \$487.832432 cuya finalidad se cumplió debidamente; mientras que para la Convocatoria 2009 presentó cinco proyectos, sin embargo, Mayagüez renunció a los derechos o apoyos financieros desde el 29 de diciembre de 2009, a raíz de la suspensión efectuada por el Gobierno Nacional, motivo por el cual la sociedad no recibió dinero alguno de la Convocatoria 2009, y dentro de las excepciones propuestas reiteró los mismos argumentos, entre otras disquisiciones (fls. 5860 (C16) a 6558 (C18)).

⁸⁹ Gerente Suplente de Mayagüez S.A

3.7.19. Jaime Restrepo Marulanda.⁹⁰

Representado judicialmente por el doctor Juan David Pradilla Salazar, quien en ejercicio del derecho de defensa y contradicción de su mandante de forma preliminar manifestó que su vinculación es injustificada e infundada advirtiendo que fue integrante suplente de la junta directiva de la sociedad C.I. El Roble no participó en ninguna de las deliberaciones y decisiones de dicha empresa respecto al programa AIS y tampoco recibió a título personal ni como representante legal ningún apoyo. Luego, se pronunció frente a los hechos y pretensiones de la demanda, como argumentos de fondo dijo que se observa falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de vulneración del derecho a la moralidad administrativa como quiera que, reitera, no fue ni ha sido beneficiario del programa AIS, y que ninguna de las pretensiones estuvo encaminada en su contra máxime cuanto no tiene calidad de servidor, funcionario o empleado público ni ejerce funciones administrativas relacionadas con AIS, entre otras disquisiciones. Razones por las cuales solicitó denegar las pretensiones absolviendo de todo cargo a su defendido (fls. 7041-7051, C19).

3.8. DE QUIENES FUERON EMPLAZADOS.

El doctor Jairo Alberto Calvache Reyes, en calidad de Curador *Ad-litem* de Agrícola e Inmobiliaria G Y V S.A., Agropecuaria Mávil S.A., Rian e Ingeniería Ltda, Armando José Cuello Cuello, Armando José Cuello Daza, Eduardo Alfonso Vives Lacouture, Emma Josefina Dávila Jimeno, nés Margarita Vives Lacouture, Javier Dangond Lacouture, Julio Mario Ibarra Lacouture, Luís Antonio Pimienta Cotes, Enrique Antonio Angarita Rada, Angelina del Rosario Solano de Castro, Angelina María Habeych Galvis, Gustavo de Jesús Castro Guerrero, Jaime José Solano Vives, Jaime Solano Jimeno, José Benito Vives Zúñiga, Juan Carlos Zúñiga Vives, María Victoria Zúñiga Vives, Camila Reyes del Toro, Miguel Ernesto Dangond Lacouture y Raúl Alberto Dávila Jimeno contestó la acción manifestando que no conoce a ninguno de sus representados, porque fueron fallidos todos los intentos para localizarlos, motivo por el cual, al no tener conocimiento de las situaciones particulares de cada uno de ellos, no formula excepciones de fondo y se atiene a todo lo que resulte probado dentro de la presente acción (fls. 7060-7062, C19).

3.9. DE QUIENES NO CONTESTARON.

A pesar de que fueron vinculadas a la presente acción y notificadas debidamente de la presente actuación, se verificó que no contestaron la demanda; motivo por el cual mediante auto del 2 de agosto de 2012 (fl. 3345, C9) se tuvo como no contestada la acción por Agroindustrias JMD y CIA S.C.A⁹¹,

⁹⁰ Integrante junta directiva C.I. El Roble.

⁹¹ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Algarrobo - Magdalena- Proyecto sistema de riego Finca Campo Grande parte 5. Valor del proyecto: \$560.681.709. Valor de la Contrapartida \$117.743.159. Valor subsidio solicitado: \$442.938.550. Hectáreas: 103. Con Acuerdo de Financiamiento 824 de 2008. (fl. 336, Anexo 3, CD fl. 302, C1 y fl. 10023, C27). Sin embargo, de las documentales aportadas al plenario se verificó que concilió.

Almaja s.a.⁹², María Dávila Fernández de Soto⁹³, José Luís Avendaño Morán⁹⁴, Juan Manuel Dávila Fernández de Soto⁹⁵, Juan Manuel Dávila Jimeno⁹⁶, María Clara Fernández de Soto⁹⁷ y Alfonso Enrique Vives Caballero⁹⁸.

Igualmente, se verifica que fueron vinculadas a la presente acción, fueron notificadas debidamente de la presente actuación y no ejercieron el derecho de defensa y contradicción, se tendrá por no contestada la demanda por parte de Bio Frutos S.A. Orlandesca s.a., Alfonso Enrique Vives Caballero, Andrés Felipe Vives Prieto, Jorge Francisco Tribín Jassir, María Teresa Vives Zúñiga y Carlos Manuel Polo Jiménez.

También, como fueron vinculadas a la presente acción popular y fueron notificadas debidamente Ana Milena González Bueno, Rosa Margarita Vives Cabello, María Isabel Alexandra Castro Solano, José Benito Vives Campo y Jaime José Solano Vives. Y, finalmente, las doctoras Lucy Jeannette Bermúdez y Nancy Atilia Páez Norato, mediante memorial del 28 de mayo de 2013 (fl. 7357, C20) manifestaron no ostentar la calidad de apoderadas, pese a que en memorial del 3 de octubre de 2012 los incluyeron en las contestaciones, se tendrá por no contestada la acción por parte de las y los citados.

3.10. DEL LLAMADO EN GARANTÍA.

⁹² Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Sistema de riego Finca María Margarita parte 1. Valor del proyecto: \$508.440.045. Valor de la Contrapartida \$101.688.009. Valor subsidio solicitado: \$406.752.036. Hectáreas: 100,4. Con Acuerdo de Financiamiento 844 de 2008) (fl. 335, Anexo 3, CD fl. 302, C1 y fl. 10023, C27). Sin embargo, de las documentales aportadas al plenario se verificó que concilió.

⁹³ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Algarrobo - Magdalena- Proyecto Sistema de riego Finca Campo Grande parte 2. Valor del proyecto: \$567.280.901. Valor de la Contrapartida \$119.128.989. Valor subsidio solicitado: \$448.151.912. Hectáreas: 106,5. Con Acuerdo de Financiamiento 832 de 2008 (fl. 336, Anexo 3, CD fl. 302, C1; y fl. 10023, C27). Sin embargo, de las documentales aportadas al plenario se verificó que concilió.

⁹⁴ Participó en la Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Cultivo de palma africana Hacienda El Armen. Valor del proyecto: \$196.447.340. Valor de la Contrapartida \$68.000.000. Valor subsidio solicitado: \$128.447.340. Hectáreas: 60. Familias Beneficiadas: 2 Con Acuerdo de Financiamiento 402 de 2007. (fl. 243, Anexo 3, CD fl. 10023, C27).

⁹⁵ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Algarrobo - Magdalena- Proyecto Sistema de riego Finca Campo Grande parte 3. Valor del proyecto: \$551.436.261. Valor de la Contrapartida \$115.801.615. Valor subsidio solicitado: \$435.634.646. Hectáreas: 98,5. Con Acuerdo de Financiamiento 821 de 2008 (fl. 336, Anexo 3, CD fl. 302, C1 y fl. 10023, C27). Sin embargo, de las documentales aportadas al plenario se verificó que concilió.

⁹⁶ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Algarrobo - Magdalena- Proyecto Sistema de riego Finca Campo Grande parte 1. Valor del proyecto: \$564.059.159. Valor de la Contrapartida \$118.452.423. Valor subsidio solicitado: \$445.606.736. Hectáreas: 106. Con Acuerdo de Financiamiento 823 de 2008. (fl. 335, Anexo 3, CD fl. 302, C1; y fl. 10023, C27). Sin embargo, de las documentales aportadas al plenario se verificó que concilió.

⁹⁷ Participó en la Convocatoria 2008-1. Municipio de Algarrobo - Magdalena- Proyecto Sistema de riego Finca Campo Grande parte 4. Valor del proyecto: \$557.176.417. Valor de la Contrapartida \$117.007.048. Valor subsidio solicitado: \$440.169.369. Hectáreas: 105,3. Con Acuerdo de Financiamiento 830 de 2008 (fl. 336, Anexo 3, CD fl. 302, C1; y fl. 10023, C27). Sin embargo, de las documentales aportadas al plenario se verificó que concilió.

⁹⁸ Sin embargo, de las documentales aportadas al plenario se verificó que concilió.

Chartis Seguros Colombia S.A. -hoy AIG Seguros Colombia S.A., vinculada mediante auto del 19 de septiembre de 2012, (fl. 4898, C13), a través del doctor Santiago Lozano Atuesta, se pronunció en un mismo escrito respecto al libelo de la acción como al llamamiento en garantía por el cual fue vinculada. Se opuso a las pretensiones de la acción y manifestó su coadyuvancia a la oposición formulada por el llamante en garantía Javier Ochoa Velázquez, quien se encuentra asegurado por esta sociedad. Se pronunció frente a los hechos y como argumentos de defensa coadyuvó la falta de legitimación en la causa por parte de Javier Ochoa Velázquez porque frente a él no se puede predicar responsabilidad a título personal ya que nunca gestionó u obtuvo auxilios dentro del programa AIS. Aclara que fue Agrícola El Retiro S.A., de quien era representante legal, quien se vio beneficiada del subsidio; finalmente insiste en la inexistencia de responsabilidad de su asegurado por las mismas razones, y coadyuva en su totalidad las excepciones de su asegurado.

Respecto al llamamiento en garantía, señaló que la “inexistencia de la obligación por inexistencia de siniestro” y “de cualquier obligación por exclusión de cobertura” infiere que el asegurado lo llamó en garantía por la responsabilidad por la administración de individuos, es decir, la responsabilidad civil en que incurran los directores y administradores de la sociedad tomadora (numeral 1.1.1 de la Póliza de seguro 1000540), caso en el cual no se configuraría la ocurrencia de un siniestro, lo que conlleva a la inexistencia de obligación derivada del contrato de seguro, justificando sus deducciones. Finalmente, alegó la prescripción de la acción derivada del contrato de seguros en lo que se demuestre por fuera de dos años antes del llamamiento en garantía (fls.6559-6583, C18).

4. DEL TRÁMITE PROCESAL SUBSIGUIENTE.

Seguidamente, se adelantaron sendas audiencias públicas para pacto de cumplimiento el 16 de diciembre de 2009 (fl. 305, C2), el 12 de septiembre de 2012 (fl. 4602, C13), y el 6 de junio de 2013 (fl. 7516, C20) todas declaradas fallidas porque los intervinientes finalmente no presentaron fórmula de acuerdo alguno. Entre tanto, el despacho negó la terminación anticipada de la acción solicitada por el actor popular (fl. 5452, C15) y por Carmen Helena de Fátima (fl.5470, C15) mediante autos del 30 de noviembre de 2012 (fl. 6584, C18) y 29 de enero de 2013 (fl. 6912, C19).

Mediante auto del 12 de julio de 2013 (fl. 7532, C20), se dio apertura a la etapa probatoria, aunque en anteriores ocasiones se había requerido a los diferentes intervinientes para que allegaran documentales que permitieran dilucidar el presente asunto,⁹⁹ posteriormente se expidieron varios autos de pruebas el 13 de agosto de 2013, (fl.7696, C21), el 21 de octubre de 2013 (fl. 9959, C27), el 28 de abril de 2014 (fl. 10121, C27) el 8 de agosto de 2014 (fl. 10388, C28), el 24 de junio de 2015 (fl. 10455, C28) el 19 de abril de 2016 (fl.10493, C28), el 2 de septiembre de 2016 (fl. 10545, C28), entre otros, en los cuales se decretaron documentales, testimonios, inspecciones judiciales, se reiteraron pruebas y se denegaron otras.

⁹⁹ Auto del 5 de octubre de 2012 (fl. 5755, C16)

Finalmente, mediante auto del 19 de enero de 2017 (fl.10557, C28) se clausuró el periodo probatorio y se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión acorde con el acervo probatorio recolectado y el precedente jurisprudencial de todas las jurisdicciones, así mismo, como en el citado auto se tuvo como sucesora procesal a la Agencia Nacional de Desarrollo Rural, y la apoderada del INCODER -liquidado- manifestó que era la Agencia Nacional de Tierras, se profirió auto el 30 de enero de 2017 en el cual (previo a aceptarle la renuncia,) se ordenaba informarle la situación a esta última, quien tiene conocimiento de la acción; finalmente mediante auto del 22 de mayo de 2017, se le notificó por correo electrónico a la Agencia de Desarrollo Rural -en adelante ADR- (sucesora procesal del extinto INCODER) informándole el estado de la acción popular. Vencido el término para alegar de conclusión, finalmente se ingresó al Despacho para sentencia el 13 de octubre de 2017.

5. DE LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

5.1. De la parte accionante.

En su disquisición final, además de reiterar lo expuesto en el libelo de la acción popular, el apoderado accionante contextualizó el programa AIS y llegó a las siguientes conclusiones: (i) que la Ley 1133 de 2007 concede amplia discrecionalidad al Gobierno Nacional para entregar -dentro de una política pública- los apoyos económicos sin contraprestación alguna; (ii) que varios de estos auxilios en el 2007 y 2008 (nuevamente) fueron entregados a personas de unas mismas familias contradiciendo manifiestamente las finalidades del programa, en especial la de reducir la desigualdad en el campo y al fomento de la competitividad en el sector agropecuario; (iii) que los términos de referencia de la Convocatoria 2009 no establecen requisitos de idoneidad para los aspirantes como la experiencia en distrito de riegos u objeto social relacionado con construcción de obras hidráulicas o que tengan como actividad económica principal la agropecuaria, lo que acarrea que cualquier persona no relacionada con el sector sea cofinanciada; (iv) que los términos de referencia tampoco establecen restricciones para que una misma persona se beneficie con múltiples apoyos económicos en una o varias convocatorias, lo que conlleva la vulneración del derecho a la moralidad administrativa y la desigualdad en el campo, evitando que los recursos vayan a las personas que realmente lo necesitan (fl. 10854, C29).

5.2. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-.

En su alegación final nuevamente el apoderado judicial contextualizó el programa de Agro, Ingreso Seguro (descripción, objetivo, componentes y procedimiento) e insistió que el propósito de la Ley 1133 de 2007 era el de enfrentar la internacionalización de la economía y aumentar el bienestar económico de las poblaciones cuyo sustento se deriva del sector agropecuario. Que la obligación del MADR, como ente rector de dicha política económica, era establecer las condiciones para la implementación y operación de las convocatorias y los requisitos para acceder a los apoyos económicos y, para ello, suscribió el Convenio

052 de 2009, cuyo objeto era la cooperación científica y tecnológica mediante la unión de esfuerzos de recursos, tecnología y capacidades para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje, como quiera que el MADR no tenía la capacidad técnica para desarrollar lo dispuesto en la Ley 1133.

En armonía con lo anterior, se creó un Comité Interventor en la cláusula 11 del Convenio 052, de modo que, el Comité Administrativo no tenía participación en la evaluación y calificación de los proyectos, actividad que era ejecutada por el IICA, acorde con lo dispuesto en los términos de referencia, pues, insiste que los Comités de Evaluación del Ministerio no tuvieron ningún tipo de participación. Que si bien, el MADR determinó las condiciones para acceder a los apoyos, fue el IICA quien llevó a cabo la convocatoria precisamente por su capacidad técnica y especializada. Concluye que la violación predicada se deriva de la misma Ley 1133 de 2007 porque al MADR no le corresponde fijar las limitaciones para acceder a los subsidios, tal competencia le corresponde al legislador porque implica limitaciones a principios constitucionales como la igualdad, libre empresa y reserva legal, que de ser impuestas por la administración constituirían una extralimitación de sus funciones; finaliza su intervención solicitando que se despache desfavorablemente las pretensiones de la acción (fl. 10726, C29).

5.3. De la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-.

Actuando como sucesora procesal del extinto INCODER, la Agencia de Desarrollo Rural, a través de la doctora Ana Marcela Carolina García Carrillo, en la alegación final, reitera la contextualización del programa de AIS y sus objetivos. Insiste en que la vulneración argüida por el accionante no versa sobre el Convenio Especial de Cooperación suscrito entre el MADR e INCODER sino frente a las convocatorias celebradas en desarrollo de dicho convenio, y que el papel del INCODER se circunscribió al subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras previsto en la derogada Ley 1152 de 2007, con cargo al presupuesto del INCODER y a favor de los pequeños productores, como proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego.

Que los términos de referencia, base del otorgamiento de subsidios, lejos de lesionar la moralidad administrativa constituye la fiel expresión del ejercicio de la función pública, la pluralidad, la eficiencia y la prevalencia del interés general ya que los recursos fueron ejecutados mediante acuerdos de financiamiento realizados únicamente con asociaciones de usuarios de distritos de riego, los cuales no fueron censurados por el actor popular. Resalta que la asignación de los recursos fue resultado de la Convocatoria 2008-1, la cual estuvo sujeta a los términos de referencia aprobados mediante Resolución 005 de 2008 expedida por el MADR y el INCODER, como la autorización impartida por el Comité Administrativo del Convenio, entre otros aspectos; motivos por los cuales considera deben denegarse las pretensiones respecto a la ADR, entre otros argumentos.

5.4. De la Procuraduría General de la Nación.

A través de la doctora Diana Marcela García Pacheco, Procuradora Primera Judicial II para Asuntos Administrativos, quien por agencia especial fue designada para ejercer el ministerio público en la presente acción, expuso en extenso los hechos y los fundamentos jurídicos que considera relevantes frente al programa AIS, refiriéndose, en primer lugar, a la censura que hizo el actor popular sobre el programa AIS, las pretensiones de la demanda y el concepto de violación, así mismo a las contestaciones de los entes demandados y demás vinculados, entre otras circunstancias (ver fl. 10821.C29).

Respecto a la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa señaló que en el *sub judice* el estudio no está encaminado a hacer un juicio volitivo o de conciencia a la actuación del funcionario público sino, bajo la perspectiva de la función administrativa, dentro del marco de los principios constitucionales y las normas jurídicas, que exista necesariamente una transgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos como la mala fe, la desnaturalización de la función pública y la corrupción para favorecer intereses particulares, entre otros. En cuanto al patrimonio público concluyó que abarca todos los bienes materiales e inmateriales en cabeza del Estado como su titular, y su protección implica una doble finalidad: (i) la de mantener su integridad (prevención y control de su detrimento) y (ii) la de administrarlos eficiente y responsablemente. Que cualquier incumplimiento de estas dos finalidades implica la exigencia de este derecho colectivo por cualquier ciudadano.

Respecto al caso concreto del Programa AIS, señala que, en el componente de riego y drenaje, el MADR suscribió con el IICA en un primer momento el Convenio 003 de 2007, el cual, junto con los Convenios 055 de 2008 y 052 de 2009, han sido seriamente cuestionados por los entes de control y la Fiscalía General de la Nación, al considerar que los mismos tanto en el trámite, celebración y ejecución desconocieron los principios y los fines de la contratación administrativa al punto que la Corte Suprema de Justicia al decidir sobre la responsabilidad penal del exministro Andrés Felipe Arias Leiva, en sentencia del 16 de julio de 2014, consideró que el punible de celebración de contratos sin cumplimiento de los requisitos legales se configuraba por cuanto se habían desconocido los principios de economía, planeación, transparencia, selección objetiva y responsabilidad.

Que la Procuraduría General de la Nación, en su oportunidad, consideró que el exministro de agricultura “intervino en la celebración de los Convenios Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica 003 del 2 de enero de 2007 y 055 del 10 de enero de 2008, con el IICA., con omisión de los estudios técnicos, financieros (económicos) y jurídicos, sin que el investigado haya dispuesto y exigido de las áreas responsables la elaboración de los mismos, toda vez que estos no fueron realizados con antelación a su suscripción. Igualmente, por intervenir en la celebración de los Convenios Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica 052 del 16 de enero de 2009 y 037 del 14 de enero de 2009, sin contar ni exigir previamente estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos y completos, puesto que si bien la entidad contratante elaboró unos documentos que denominó “estudios previos” lo cierto es que no examinaron en forma seria e íntegra los aspectos técnicos, financieros (económicos) y jurídicos de la contratación en mención”.

Al realizar un análisis minucioso de cada uno de los convenios que dieron origen a las Convocatorias -003 de 2007, 055 de 2008, 052 de 2009- estableció que los términos de referencia de los convenios responden a la obligación de establecer las pautas que determinan y rigen su celebración. Que, según la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación, los convenios *ut supra* desconocieron el principio de economía y el deber de planeación; mientras que los términos de referencia de las convocatorias de riego y drenaje son las reglas que regían cada convocatoria y que debían cumplir quienes pretendían ser beneficiarios.

Evidenció, en cuanto a los términos de referencia, que los criterios aplicados para la calificación de los proyectos variaron, porque en la Convocatoria 2007 se tuvo en cuenta tres variables que con dificultad cumplen los pequeños productores, pero, concentraban 750 de los 1.100 puntos posibles. Igualmente, la contrapartida, el número de hectáreas por irrigar y, por último, los productos beneficiados, esto es los de la agenda exportadora, generalmente asumida por empresarios del campo. Que en la Convocatoria 2008-1 según los resultados anteriores, tampoco se favoreció a los pequeños productores puesto que se crearon dos grupos de competidores; para el primero, que requería riego intrapredial, se diseñó un puntaje donde la contrapartida y el costo del proyecto por hectáreas irrigadas obtenían 650 de 1.000 posibles; mientras para los distritos de riego, del grupo segundo, los mismos ítems sólo generaban 500 puntos de 1.000, con la particularidad que se introdujo un criterio, hectáreas a irrigar, que difícilmente podían cumplir los pequeños agricultores, a menos que se asociaran. Es así como en esta convocatoria se tuvo en cuenta los siguientes criterios de calificación respecto del primer grupo de proyectos relacionado con el riego predial para el suministro y manejo de recurso hídrico:

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PONDERACIÓN (PUNTOS)
Contrapartida	350
Costo del proyecto por familias beneficiadas	350
Costo del proyecto por hectáreas irrigadas	300
Evaluación total de la propuesta	1000

Para los proyectos que conforman el Grupo No. 2, es decir, para la construcción y rehabilitación de distritos de riego, la calificación igualmente se realizaba de acuerdo con los documentos entregados por los proponentes, así como aquellos que se aportaran como consecuencia de las solicitudes de aclaración y/o ampliaciones efectuadas por el IICA, con un puntaje máximo de 1000 puntos, teniendo en cuenta los siguientes criterios y distribución:

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PONDERACIÓN (PUNTOS)
Costo por hectárea	350
Hectáreas a irrigar	350

Índice de pequeños productores	150
Contrapartida	150
Evaluación total de la propuesta	1000

Que, en la segunda convocatoria de ese año, para los proyectos tipo 1, la contrapartida y el costo por familias beneficiadas retuvieron la mayor calificación, 600 de los 1.000 posibles y, respecto de la convocatoria anterior, cada criterio bajó 50 puntos, atribuidos a otro que se introdujo como índice de pequeños productores. Para los distritos de riego las variables mantuvieron las calificaciones utilizadas en la convocatoria anterior.

En 2009 se conservaron los criterios fijados para los distritos de riego y las establecidas para el riego intrapredial fueron asignadas a la categoría denominada *otros proyectos*. Además, las reglas del concurso, de manera conveniente, no se ocuparon de prever la presentación de varias propuestas por una misma persona natural o jurídica en una o en diversa convocatoria, pese a que ese hecho podía significar acceder a más subsidios, contrariando el espíritu del programa.

De conformidad con lo establecido en el numeral 1.3, a los proyectos que superen la etapa de evaluación, se les asignará una calificación de conformidad con lo dispuesto en los términos de referencia. El puntaje máximo es de mil (1000) puntos, teniendo en cuenta los siguientes criterios y distribución de puntajes para efectos de ponderación:

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PONDERACIÓN (PUNTOS)
Costo del proyecto por hectárea	350
Costo del proyecto por familia	350
Índice de pequeños productores	150
Contrapartida	150
Evaluación total de la propuesta	1000

También resalta que, según oficio del 16 de junio de 2014 (fl.10268, C28), el MADR informó que, a raíz de las denuncias presentadas, mediante comunicación del 8 de octubre de 2009, solicitó suspender el proceso de verificación en campo y de cumplimiento de los requisitos de los proyectos que habían sido declarados viables y elegibles en la Convocatoria 2009, **aclarando que dicha suspensión operó hasta el 5 de octubre de 2010**. Y, de acuerdo al informe final de la auditoría realizada por la Universidad Nacional, se dio por terminada la Convocatoria 2009 y se prorrogó el Convenio 052 de 2009 hasta el 31 de marzo de 2011.

Igualmente informó que, a folio 10271, C28, obra certificación de la Coordinadora del Grupo de Contabilidad del MADR en la que da a conocer sobre el pago por concepto de conciliaciones extrajudiciales, realizadas por algunos de los beneficiarios de los incentivos para la cofinanciación de proyectos de riego y

drenaje, correspondientes a la Convocatoria 055 de 2008, de los que reintegraron de forma voluntaria, entre otros.

Respecto a las actuaciones de la Contraloría General de la República, allegadas al expediente, que tienen relación con los resultados de la Evaluación del Componente de Riego del programa AIS (fl. 9877, C26), al hacer un análisis del mecanismo de financiación de sistemas de riego y drenaje, encontró que como instrumento es parcialmente coherente con la política de Gobierno Nacional, pero, su diseño e implementación debería fortalecer los demás principios fijados en la misma ley toda vez que la distribución de recursos no obedeció a una planeación estratégica de mejoramiento de la competitividad, “independientemente de los potenciales beneficiarios, sino que atendió más a la solicitud oportuna que éstos pudieron hacer”. Así mismo, el diseño de las convocatorias no se realizó sobre un documento de diagnóstico sectorial y, adicionalmente, la implementación del sistema de riego predial tan solo alcanza una cobertura del 2,56% sobre el área total sembrada. La Contraloría también registra en su informe que las apropiaciones de los recursos para las vigencias 2007 y 2008 fueron 107 mil millones de pesos, no obstante, los recursos comprometidos ascienden a la suma de 173 mil millones de pesos y se desembolsaron 119 mil millones de pesos, comprometiendo de esta forma recursos de vigencias futuras.

Ahora, de los 116 proyectos ejecutados en la Convocatoria 2007, todos están finalizados a la fecha del informe de la Contraloría General de la República. De los 252 aprobados en la Convocatoria 2008, 130 presentan un avance de ejecución financiera del 52%. De los 164 de la Convocatoria 2009 no se inició su ejecución ante la suspensión de los desembolsos. Concluyó entonces la Contraloría que “es evidente que los proyectos de sistemas de riego a nivel intrapredial, son los más favorecidos del programa; sin embargo, en términos de **equidad**, no son los más ideales dado que sólo se beneficiaron 9.322 familias, con una clara concentración de los recursos en los proyectos de grandes y medianos productores, que recibieron en promedio \$290 y 22 millones, respectivamente, mientras que a las 5.619 familias de los proyectos de pequeños productores recibieron en promedio un auxilio de 8 millones de pesos” (Ver cuadro fl. 9881 y 9882, C26).

Que la Contraloría General resalta que en el caso de los proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego, en principio tienden a presentar una mejor distribución de los recursos debido que el promedio para éstos por familia fue \$4700 millones, sin embargo, hay una evidente concentración de los recursos en los proyectos de grandes productores, con una asignación promedio por familia de \$205 millones, valor significativo frente a los proyectos de medianos y pequeños productores. Adicionalmente, el mencionado informe considera que se presentaron deficiencias en las convocatorias de riego que hacen parte de los apoyos para la competitividad del Programa AIS, porque se dejó al margen lo relacionado con el objetivo de reducir la **desigualdad en el campo**, lo que se evidencia en los “Departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira, en los que la concentración de los recursos beneficia a un reducido número de productores y de actividades” (fl. 9883, C26), destacando del informe de la Contraloría General las siguientes falencias respecto del programa de sistemas de riego:

- La reglamentación se limitó a desarrollar los términos de referencia para cada una de las convocatorias, sin establecer un marco de referencia de mayor amplitud que permitiera la regulación y control de los excesos que se pudieran dar en el desarrollo de las convocatorias.
- No se reguló lo relacionado con la tenencia de tierras de las áreas a beneficiar, el valor máximo que un proponente podía aplicar al programa, la frecuencia con la que podía acceder, la cesión de derechos de las concesionarias de aguas, entre otros.
- Los términos de referencia son deficientes, además inducían a la concentración de recursos en los proponentes con mayores condiciones económicas.
- El sistema de evaluación establecía como criterios la contrapartida, el costo del proyecto por familia beneficiada, el costo del proyecto por hectárea irrigada, Hectáreas, productos beneficiados, índice de pequeños productores, lo cual daba un total de 1.100 puntos en la convocatoria del 2007 y 1.000 en las demás convocatorias. (Ver cuadro fl 9884 y 9885, C26).
- Los criterios de contrapartida y costo del proyecto por hectárea irrigada, inducen a la concentración de los recursos en los productores o proyectos con mayores condiciones económicas debido a que ambos criterios concentran el 60% del total de la calificación y favorecen los proyectos con mayores valores al darse mayor puntaje a éstos.
- Igualmente, considera el informe que existen serias falencias en la operación. viabilidad y elegibilidad, respecto a este último ítem se resalta que dejó de lado la calidad del proyecto, ya que no le fue asignado puntaje alguno.
- Que gran parte de los proyectos de las Convocatorias 2007 y 2008, el tiempo de ejecución final supera en dos veces el tiempo inicialmente programado, lo cual se traduce en mayores costos de las interventorías debido a que el IICA asumía los costos hasta por un periodo igual al programado inicialmente.
- En los proyectos que implicaban perforación de pozos, se presentó siniestro en 4 proyectos debido a la insuficiencia de caudales, lo cual conllevó la pérdida de los recursos ejecutados.

Con base en lo anterior, la Agencia Especial de la Procuraduría General concluyó que efectivamente los términos de referencia se diseñaron sin tener en cuenta la finalidad del programa respecto al componente de competitividad, y dentro de este el programa de sistemas de riego, objeto de esta acción, al punto que de la información reportada, en los cuadros visibles a folios 9884 y 9885, se evidencia en forma clara que los criterios base para ser beneficiario del apoyo lo constituía la contrapartida, lo cual tan sólo cambió en la Convocatoria 2009. Por tanto, la aplicación de los términos de referencia de las convocatorias para la calificación de los proyectos, significó en la práctica, de acuerdo a los resultados del cuadro, un mayor beneficio para los grandes y medianos agricultores, quienes en promedio recibieron subsidios más cuantiosos que los pequeños. No obstante, esta falencia no fue corregida y se acrecentó en la primera convocatoria de 2008, en cuyo desarrollo, con detrimento del erario, se produjo, en mayor medida la concentración de subsidios en los grupos económicos mencionados por la Fiscalía General de la Nación en la investigación realizada y allegada a esta acción (Ver anexos fl. 8338 y ss), reiterada, aunque en menor escala, en los dos concursos siguientes.

Acotó que, ante la falta de planeación y las deficiencias presentadas en la calidad de los proyectos presentados, además se presentaron varios inconvenientes en la ejecución de los mismos, que conllevó a que se presentaran sobrecostos en las obras, lo cual genera obviamente un detrimento patrimonial fruto de la deficiente planeación y la falta de términos de referencia acordes con la magnitud y finalidad del programa AIS. Que de la lectura de los términos de referencia se evidencia que efectivamente no contemplaron restricciones y/o prohibiciones respecto de las personas que se podían postular o presentar a la convocatoria, no obstante, esta amplitud permitió que el fin del programa no se materializara en debida forma.

Que los anexos de los informes presentados evidencian que a las sociedades C.I. El Roble, Inversiones Santa Inés, Inagro S.A., Almaja S.A, Agroindustrias JMD y CIA SCA, Daabon y C.I. Banapalma se les asignaron varios recursos como consecuencia de la aprobación de varios proyectos; también se evidencia que se presentaron proyectos, valiéndose de contratos de arrendamiento, dividiéndose de acuerdo al número de contratos de arrendamiento utilizados, para acceder a cuatro, cinco o más subsidios, burlando el monto máximo a otorgar que correspondía a \$600 millones de pesos, lo cual con anterioridad había sido advertido por la firma Econometría (fl. 6609, C18) al evaluar la Convocatoria 2007 y, a su vez, hizo otras recomendaciones para futuras convocatorias, sin ser tenidas en cuenta. En dicho informe se indica, como necesidad del Gobierno Nacional, disponer de un documento de políticas acerca del componente de riego y drenaje, en el cual se estableciera con claridad el marco general de la política para dicho componente, su objetivo, los principios generales que rigen el subprograma y las metas que se tenían establecidas para el mismo considerando; además, que se debía explicar cómo operaba el programa, cómo se ejecutarían los recursos, como serían los mecanismos de seguimiento y evaluación que se implementarían, entre otras sugerencias, sin que fueran atendidas por el MADR. Que, de haberse acatado, los oferentes no hubieran podido acudir a la celebración de contratos de arrendamiento fingidos, para subdividir proyectos, buscando acceder a varios subsidios, con el fin de sobrepasar indebidamente el monto máximo a otorgar, lo cual lograron, terminando recibiendo subsidios por un monto mucho superior al que legalmente se iba a otorgar. Todo lo anterior, al manipularse la información, el cual se había avisado, pero, a su vez desconocido por el ministerio, que, a través de su representante legal, tenía el deber de acogerlas, tomando las medidas pertinentes, evitando lo que hoy se cuestiona.

Que, con lo anterior, se advertía la necesidad de una política clara de mecanismos de seguimiento, implementación de controles para lograr que se cumplieran los requisitos exigidos a quienes presentaban proyectos y mecanismos de control que no permitieran manipular la información, para evitar que el monto efectivo del subsidio terminara siendo superior. De modo que, la ausencia de criterios estandarizados en la evaluación y la falta de ponderación en la calificación para pequeños y medianos agricultores, demuestra la falta de reglas claras, justas y completas en la evaluación de los proyectos, condujo a que bajo unas mismas observaciones algunos proyectos fueran declarados por los evaluadores viables y otros no. Que el diagrama de flujo de la Convocatoria 2008 establecía varios filtros, sin embargo, llama la atención que los mismos no se aplicaran en debida forma, ya

que, pese a la textura abierta de los términos de referencia, contaban con la posibilidad de limitar si no eran viables los proyectos, y se verificara si los mismos contaban o no con concesiones de agua y las exigencias para los desembolsos. Que, si bien los proyectos pueden ser medidos en cantidades de obra o de costos, los términos de referencia bien pudieron supeditarlos desde el punto de vista de la funcionalidad, de cara a los objetivos propuestos por el AIS.

Que debe recordarse que dentro de los fundamentos que sirven de base al Estado Social de Derecho se encuentra el relacionado con la prevalencia del interés general y, en desarrollo de este se deben fijar políticas públicas claras, en especial en el tema objeto de estudio, con el fin de lograr materializar los fines del Estado, máxime si se tiene en cuenta que Colombia es un país con vocación agrícola, el cual conlleva a que se tengan que fijar lineamientos claros orientados a afrontar el proceso de internacionalización y garantizar la competitividad de nuestros productos. Que proteger a los actores más vulnerables del sector agropecuario frente a los efectos del TLC con Estados Unidos y disminuir la desigualdad en el campo, propósitos centrales del programa AIS, tuvieron incidencia fundamental en los legisladores quienes, optaron por aprobar la norma que creó el programa, sin ser necesariamente asistencialista, pues tal connotación sólo se discutió y señaló respecto del componente de apoyos económicos directos.

Que si el objeto del programa AIS era proteger los ingresos de los productores de las distorsiones derivadas de los mercados externos y mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, dada la internacionalización de la economía; fines que atienden, como marco general, la necesidad de promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo, no se entiende como no se benefició efectivamente a la población más vulnerable sino que, por el contrario, se privilegió a las personas que cuentan con mayores recursos económicos y mayores extensiones o hectáreas de terreno y, peor aún, cómo, pese a haberse implementado o desarrollado este programa desde hace 10 años, no se ha logrado la finalidad del mismo. Concluye que la finalidad propuesta en la Ley 1133 de 2007 no se ha cumplido, toda vez que la misma buscaba promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. En tal sentido, se debía propender por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, así como la apuesta exportadora del MADR.

Que, además, no se cumplió con la política pública desarrollada por el Gobierno Nacional en cabeza del MADR, mucho menos la finalidad mencionada; es más, lo que generó el programa AIS, en el componente de competitividad y específicamente en el programa de Riego y Adecuación de Tierras, fue mayor desigualdad, porque si bien el programa AIS buscaba fomentar la construcción de sistemas de riego y drenaje y promover la mejora en la tecnología disponible, estrategias que resultaban indispensables para lograr un incremento en la productividad y en la competitividad del sector agropecuario nacional, las convocatorias que se abrieron a través de las cuales se apoyaba la realización de proyectos de riego predial para el manejo del recurso hídrico, y de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego, debido a la

falta de planeación y de un adecuado diseño de los términos de referencia, así como la falta de una adecuada selección objetiva de los proyectos y de los proponentes, distorsionó el objeto de la medida y generó las circunstancias ya referidas en el presente concepto.

Con base en lo expuesto, según el Ministerio Público se evidencia que en el presente caso el derecho colectivo a la moralidad administrativa efectivamente fue vulnerado por el MADR, toda vez que el mismo busca proteger al sistema social de las conductas que afecten el buen comportamiento previsto en las normas positivas -reglas- o en los principios generales del derecho, el cual se observa en el presente caso no sucedió debido a que ante la falta de claridad de los términos de referencia de las convocatorias efectuadas durante los años 2007, 2008 y 2009 para el programa de Riego y Adecuación de Tierras, la finalidad del programa AIS y, específicamente respecto del componente de competitividad, fue objeto de conductas que conllevaron la declaratoria de responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal en cabeza de los funcionarios que tenían a cargo el desarrollo de la convocatoria.

Que dichas conductas antijurídicas y violatorias del ordenamiento jurídico vulneraron la esencia del Estado Social de Derecho en el que nos encontramos y, en especial, los principios consagrados en el preámbulo de la Constitución y los fines del Estado, así como la finalidad propia del programa AIS contemplada en la Ley 1133 de 2007. Por ende, el sentido sustantivo o autónomo del derecho a la moralidad, si bien no se encuentra consolidado, entre nosotros, si esta se encuentra íntimamente ligada a los conceptos de legalidad y los principios que orientan el derecho, en especial, la función administrativa y la contratación administrativa, los cuales fueron ampliamente vulnerados ante la falta de planeación y selección objetiva por parte del Ministerio de Agricultura, lo cual conllevó a que se generara detrimento patrimonial ante los sobrecostos en que tuvo que incurrir para la materialización de los proyectos viabilizados.

Que ante la falta de planeación se fijaron términos de referencias para las Convocatorias MADR-IICA 2007, 2008 y 2009, muy amplios que permitieron que la finalidad de la Ley 1133 de 2007 se desvaneciera y, en consecuencia, se privilegiaron intereses particulares de empresas, grupos económicos y personas naturales, quienes ante la amplitud de los términos lograron postularse y lograr mayores recursos dejando de lado la intención del legislador de promover la productividad y competitividad, a fin de reducir la desigualdad en el campo y no fortaleció al sector agropecuario para que éste pudiera enfrentar el reto de la internacionalización de la economía, lo cual trajo consigo la vulneración del patrimonio público como se explicó al analizar brevemente el extenso material probatorio que obra en la presente acción, al punto que varios funcionarios han sido sancionados frente a las faltas y hallazgos encontrados que han generado sobrecostos y, por tanto, detrimento patrimonial.

Finalmente, considera que en el presente caso se debe acceder a las pretensiones de la presente acción y, por ende, se deben amparar los derechos colectivos a la

moralidad administrativa y el patrimonio público y, por contera, se debe ordenar al Ministerio de Agricultura que, si aún no lo ha hecho, inicie las acciones respectivas para obtener el restablecimiento del patrimonio público de acuerdo con los resultados obtenidos de la auditoría que informó procedería a realizar, e informe el resultado de las acciones en las que se ha constituido como víctima, entre otras consideraciones.

5.5. De los exfuncionarios y exempleados públicos de la Administración.

5.5.1. Rodolfo Campo Soto -exgerente del INCODER.

Insistió en que la acción popular va dirigida contra el MADR, del cual nunca hizo parte. Que la vulneración de los derechos invocados se predica de la adjudicación de los apoyos que se encontraba en cabeza del MADR, con asesoría del Comité Intersectorial creado por la Ley 1133 de 2007, del cual tampoco formó parte. Que los subsidios del INCODER fueron definidos por el artículo 92 de la Ley 1152, por ende, no se pueden asimilar a los apoyos económicos de AIS. Además, ninguno ha sido objeto de reparos, entre otras particularidades. Solicitó proferir fallo absolutorio a su favor por no haber amenazado o vulnerado ninguno de los derechos e intereses colectivo invocados en la presente acción.

5.5.2. Oskar August Schroeder Muller -exjefe de la Oficina Jurídica MADR.

Expuso los mismos argumentos que en la contestación, en cuanto que sus funciones como exjefe de la Oficina Jurídica del MADR fue la de revisar solo los aspectos legales y no técnicos de riego y drenaje. Que no participó en la ejecución, supervisión, calificación, evaluación, entrega y asignación de los recursos públicos. Que su relación con el programa AIS se circunscribió a dar el visto bueno de legalidad a los Convenios 055 de 2008 y 052 de 2009 suscritos entre el IICA y el MADR sin estar incluido en el Comité Administrativo ni interventor de los convenios. En esta oportunidad informó que mediante fallo del 9 de mayo de 2014¹⁰⁰ el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de la sanción de destitución que en su momento le impuso la Procuraduría General de la Nación por el programa AIS (fl. 10704, C29).

5.5.3 Camila Reyes del Toro, Tulia Eugenia Méndez Reyes, Javier Enrique Romero Mercado, Juan Camilo Salazar Rueda, Juan David Ortega Arroyave y Andrés Felipe Arias Leiva -exfuncionarios del MADR-.

En esta oportunidad procesal se abstuvieron de presentar su respectivo alegato de conclusión.

5.6. De los ex contratistas del IICA

5.6.1. Jairo Cano Gallego y Julián Alfredo Gómez Díaz.

¹⁰⁰ Radicado 25000234200020130451100. M.P. Samuel Ramírez Poveda.

En cada una de su alegación final se pronunciaron en los mismos términos, aduciendo que la decisión que se llegare a tomar debe obedecer a los fines de las acciones populares -evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza o vulneración a algún derecho colectivo y/o restituir las cosas a su estado anterior-. Sostienen que las pretensiones han perdido vigencia teniendo en cuenta la antigüedad de la acción. En cuanto a la responsabilidad, insisten en que no existe prueba que controvierta que no participaron en la adjudicación de los apoyos a la competitividad de las Convocatorias 2007-2008, mientras que para la Convocatoria 2009, informaron que la aprobación de los términos de referencia fue responsabilidad exclusiva del MADR. Señalaron que ya el MADR adelantó con éxito las acciones judiciales y extrajudiciales para conseguir la restitución que fueron supuestamente entregados de forma irregular. Concluyeron aduciendo que a ninguno de ellos -en calidad de contratistas del IICA- le fueron asignadas funciones de toma de decisiones, ordenar gastos, abrir convocatorias de riego, asignar subsidios, adoptar políticas públicas, evaluar proyecto, entre otras que implican afectación de derechos e intereses colectivos derivados de la adjudicación de los apoyos económicos (fls. 10634 y 10640, C29), entre otros aspectos.

5.6.2. Daniel Montoya López, Enrique Antonio Angarita Rada y Carlos Manuel Polo -excontratistas del IICA-.

En esta oportunidad procesal se abstuvieron de presentar su respectivo alegato de conclusión.

5.7. De las sociedades y los particulares vinculados.

5.7.1 Javier Ochoa Velásquez.

Reiteró lo manifestado en la contestación de la acción. Que se demostró que en calidad de persona natural no participó en ninguna de las convocatorias, que simplemente actuó en representación de la Sociedad Agrícola El Retiro, previa autorización de la junta directiva. Que es el despacho a quien le corresponde determinar el alcance de los derechos colectivos presuntamente vulnerados; evaluar si las convocatorias tuvieron o no las irregularidades que señala el actor popular, y si en efecto tal violación puede o no atribuírseles a cada una de las personas naturales y jurídicas vinculadas como demandadas. Adicionalmente, considera que no le es atribuible responsabilidad alguna porque la vulneración al derecho colectivo a la moralidad pública supone la concurrencia de elementos subjetivos y objetivos que deben recaer propiamente en su persona, así como la gestión irresponsable o negligente de los recursos públicos, entre otras disquisiciones (fl. 10559, C29).

5.7.2. AIG Seguros Colombia -antes Chartis Seguros Colombia S.A-.

La compañía aseguradora, como garante de Javier Ochoa Velásquez, manifestó que la acción popular solo puede dirigirse en contra de quienes resultaron beneficiados del programa de AIS, y de forma alguna podría atribuírseles condena alguna. Que su no participación dentro de las convocatorias en calidad de persona

natural lo releva de la carga probatoria, como en efecto se señaló en el auto de pruebas del 21 de octubre de 2013. Que el hecho que la sociedad hubiese recibido algún apoyo no significa que haya solidaridad, máxime cuando no es ni socio ni accionista de la misma y, en el evento que hubiese recibido algún beneficio, la póliza de garantía no cubre este suceso (fl. 10582, C29).

5.7.3. Valerie Domínguez Tarud.

En su alegato insistió en que no recibió dinero del programa AIS. Que las actuaciones que alcanzó a desplegar fueron investigadas por las autoridades penales, quienes determinaron que no incurrió en los delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento privado -ni siquiera en el grado de tentativa-. Reiteró que milita en el proceso el Oficio 20112900238261 del 8 de septiembre de 2011 (fl. 5442, C15) en el cual el MADR certifica que no se suscribió acuerdo de financiamiento en este caso ni se realizó desembolso de dinero y que, en todo caso, como no administra ni ejerce funciones públicas, ni tiene calidad de servidor público, no puede atribuírsele vulneración del derecho colectivo a la moralidad pública, así como tampoco elaboró, participó ni colaboró en los términos de referencia de las convocatorias, en la evaluación de los proyectos ni en la adjudicación de los auxilios (fl. 10587, C29), entre otras circunstancias.

5.7.4. Mayagüez, Mauricio Iragorri Rizo y Carlos Eduardo Quintero Arizala.

En su alegación de cierre manifestaron que reiteran todos los hechos, pruebas y razonamientos jurídicos expuestos en la contestación de la demanda (fl. 10593, C29).

5.7.5. Gustavo Solano Tribín, Jorge Enrique Solano Tribín, Nicolás Simón Solano Tribín, Pablo José Solano Tribín e Inversiones Agrícolas y Comerciales -Inagro-.

En su alegación final reafirmaron que ninguno adjudicó ni otorgó los apoyos económicos. Que Jorge Enrique Solano Tribín y Pablo José Solano Tribín no participaron en ninguna convocatoria; que Gustavo Solano Tribín, Nicolás Simón Solano Tribín, e Inversiones Agrícolas y Comerciales -INAGRO- si recibieron apoyos económicos de las convocatorias y el dinero fue reintegrado dentro de la conciliación suscrita con el MADR, ante la Procuraduría Sexta Judicial Administrativa, consignada en el Acta 016 del 30 de septiembre de 2010, aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 10 de diciembre de 2010 (fls. 10596, 10601, 10604, 10609 y 10612, C 29); motivo por el cual deprecian se actúe acorde con lo acontecido en su caso.

5.7.6. Jaime Restrepo Marulanda, María Claudia Lacouture Pinedo y Mónica Cristina Lacouture.

En un mismo alegato de conclusión insistieron en la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues no ostentan calidad de funcionarios públicos, por ende, no se les puede exigir vulneración del derecho a la moralidad, argumento suficiente para

desestimar cualquier pretensión en su contra, recalcando que no recibieron apoyo alguno y que la razón de su vinculación obedece a su relación con la sociedad C.I. El Roble y/o C.I. Palomino, advirtiendo que estas tienen su propio régimen y personalidad jurídica distinta a sus accionistas o administradores; sostienen que no se desvirtuó la buena fe de ellos y, además, alegaron que hasta el mismo demandante aceptó la configuración del hecho superado, entre otras consideraciones (fl. 10617, C29).

5.7.7. C.I. El Roble, C.I. Palomino, Alfredo Luís Lacouture Pinedo, Alberto Mario Lacouture Pinedo, Isabel Mónica Pinedo de Lacouture, Victoria Eugenia Lacouture Pinedo.

En su alegación final -conjunta-, en general manifestaron que no se probó la legitimación por pasiva en la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa toda vez que ninguno ostenta la condición de funcionario público ni tenían el manejo de recursos públicos, advirtiendo que, en caso que el accionante considere que la actuación de la administración favoreció deliberadamente intereses de un grupo particular, la reparación no debe ser directa por parte de este grupo de demandados sino que radica en la orden que se imponga a la administración para que tome las medidas pertinentes para lograr la protección de los derechos colectivos demandados. De otra parte, insisten en que los apoyos económicos recibidos fueron debidamente destinados, y en el caso de C.I. El Roble existe **cosa juzgada** porque el dinero recibido fue posteriormente devuelto, con ocasión a la conciliación suscrita con el MADR y Alfredo Lacouture Dangond el 30 de septiembre de 2010 ante la Procuraduría Sexta Judicial para Asuntos Administrativos.

También reiteraron lo relacionado con la buena fe y alegaron que el mismo accionante aceptó que la vulneración ya constituía un **hecho superado** ya que alrededor de la acción se dieron circunstancias de trascendencia pública, como la suspensión de las convocatorias de 2009 y los procesos administrativos y judiciales para obtener la devolución de los recursos supuestamente entregados de forma fraudulenta. Concluyen que no han vulnerado los derechos colectivos invocados que, en todo caso, como constituyen un hecho superado no requieren adopción de nuevas medidas (fl. 10625, C29).

5.7.8. Agropecuaria El Mango Posada y Cía. S.C.A. (hoy Agropecuaria El Mango S.A.S.), Juan Manuel Posada Grillo y Grupo Casablanca S.A. (hoy Grupo Casablanca S.A.S.)

En cada uno de los escritos de alegación final, reiteraron todos los razonamientos jurídicos y fácticos planteados en la contestación de la demanda (fls. 10646, 10656 y 10665, C29).

5.7.9. Palmeras del Llano y José Joaquín Riveros.

En su disquisición final insistieron en los mismos argumentos expuestos en la contestación, agregando que el programa AIS no ha sido declarado ilegal, y lo

referente a la falsa documentación y fraccionamiento de tierras no es aplicable a su situación. Que, en todo caso, al haberse celebrado la conciliación con el MADR mediante Acta 021 del 30 de septiembre de 2010, aprobada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se constituye un **hecho superado** (fl. 10695, C29).

5.7.10. Inversiones Alvalena S.A., Álvaro José Correa Borrero y La Juliana S.A.

En su alegato aluden al unísono que, de conformidad con la posición del Consejo de Estado - Sección Tercera, la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa “surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública”, que en sus casos particulares no se observa ninguno de estos elementos constitutivos de vulneración porque obraron de buena fe y conforme a la ley, motivo por los cuales deben ser desvinculadas de la acción (fl. 10712, C29).

5.7.11. Agrícola El Retiro S.A.

En su alegato conclusivo desarrolló lo inicialmente expuesto en la contestación, insistiendo en su participación legítima dentro de la Convocatoria 2008 y la correcta inversión de los recursos que recibió, acorde con la finalidad establecida en la ley y los actos administrativos que rigieron las convocatorias, teniendo en cuenta que es una sociedad dedicada al desarrollo de la actividad agropecuaria como consta en su certificado de existencia y representación que data desde 1989 (fl. 10734, C.29).

5.7.12. Inverjota Ltda. (Inverjota Ltda. Cádiz I) (hoy Inverjota S.A.S. - en liquidación) y Camilo Jaramillo Hincapié.

En su alegato conjunto ratificaron lo expuesto en la contestación e insisten en que está demostrado que la sociedad participó legítimamente en las convocatorias e invirtió adecuadamente los recursos, mientras que el Señor Hincapié no recibió a nombre propio ningún apoyo económico (fl. 10807, C29).

5.7.13. C.I. La Samaria S.A., Luís Miguel Vergara Díaz Granados, Guillermo Barrios del Ducca, Eco Bio Colombia Ltda., Jesús Carreño Granados, C.I: Tequendama S.A., Juan Carlos Dávila Abondano, Alfonso Dávila Abondano y Germán Zapata Hurtado.

Al unísono, en los mismos términos de la contestación reiteraron que C.I. La Samaria, Luis Miguel Vergara Díaz Granados, Guillermo Barrios del Ducca, Eco Bio Colombia LTDA y Jesús Carreño Granados, en el 2010 suscribieron conciliación extrajudicial con el MADR para devolver el dinero por ellos recibido (como en efecto el juzgado corrobora con la certificación emitida por la Coordinadora Grupo de contabilidad del MADR a fls. 10271-10275, C28) Respecto a C.I. Tequendama reiteraron que no medió conciliación, que la devolución de los recursos fue de forma unilateral no derivada de la presente acción. Y respecto a Juan Carlos Dávila

Abondano y German Zapata Hurtado no recibieron subsidios a título personal; finalmente solicitaron se desestimen las pretensiones (fl. 10872, C29).

6. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

Ahora, al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir la controversia, conforme a lo siguiente:

6.1. Del caso a debatir.

Se controvierte en la presente acción popular, instaurada contra la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-, la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- (sucesora procesal del extinto INCODER) y personas naturales y jurídicas de orden privado, por amenazar o vulnerar los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público por la adjudicación y otorgamiento de recursos públicos “apoyos a la competitividad” en el marco de las convocatorias de riego y drenaje del programa de Agro, Ingreso Seguro -AIS- en los años 2007, 2008 y 2009 que fueron “**entregados indebidamente**” a personas jurídicas y naturales porque recibieron más de un apoyo, que tenían vínculos de consanguinidad o afinidad entre sí, que un mismo propietario de diferentes predios recibió varios apoyos, los beneficiarios contaban con medios económicos suficientes para aumentar su producción sin necesidad de intervención estatal, los beneficiarios fraccionaron los terrenos para obtener varios apoyos, que en algunos casos los beneficiarios no estaban dedicados a actividades agropecuarias; en fin, que la entrega de los apoyos o incentivos se realizaron con prevalencia del interés particular sobre el general, y otras situaciones que desconocen las finalidades de la Ley 1133 de 2007¹⁰¹.

6.2. Tesis del accionante.

Como hubo indebida entrega de los apoyos a la competitividad del programa AIS se vulneró los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público -se desconocieron las finalidades de la Ley 1133 de 2007-, por ende, se debe ordenar al MADR que recupere dichos dineros públicos, revoque los términos de referencia de la convocatoria pública 2009, elabore unos nuevos que garanticen la selección objetiva, y adopte medidas para que el futuro no vuelva a ocurrir.

6.3. Tesis de los accionados.

6.3.1. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El MADR al entregar los apoyos a la competitividad del programa AIS no amenazó o vulneró los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público porque las restricciones o limitaciones para la adjudicación

¹⁰¹ Por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS.

de los apoyos económicos, efectuadas por el actor popular, son competencia exclusiva del Legislador, ya que tales prohibiciones para el acceso al programa constituyen una limitación a los principios constitucionales de igualdad, libre empresa y reserva legal, por ende, no son propios de los términos de referencia, si quiere evitarse que la administración incurra en extralimitación de sus funciones, máxime cuando el MADR no tenía capacidad técnica para hacerlo con personal de planta.

6.3.2. De la Agencia de Desarrollo Rural.

Que por parte de esta entidad no hubo lesión al derecho colectivo a la moralidad administrativa porque la asignación de los recursos se hizo a los usuarios de los distritos de riego, como resultado de la convocatoria que estuvo a su cargo cuyos términos de referencia fueron aprobados mediante la Resolución 005 de 2008.

6.3.3. De los exservidores públicos y excontratistas del IICA.

El exgerente del extinto INCODER atribuye la responsabilidad al Comité Intersectorial del MADR en la adjudicación de los recursos.

Los excontratistas del IICA sostienen que la vulneración proviene de los términos de referencia de cada una de las convocatorias, los cuales eran establecidos por el respectivo Comité Administrativo del MADR.

Algunos de los exservidores del MADR consideran que la conculcación obedece a la actuación del IICA como operador técnico del programa como quiera que tenían a su cargo la revisión de los requisitos exigidos y la cadena de control en la ejecución de los convenios. Otros sostienen que es la actuación del Comité Administrativo del MADR de cada convocatoria, como órgano rector de los criterios de selección, entrega y adjudicación de los recursos económicos, lo que genera la vulneración,

Finalmente, el exministro del MADR, Andrés Felipe Arias Leiva, endilga la responsabilidad a las sociedades y personas particulares que indujeron en error a la administración con maniobras fraudulentas para el acceso a los apoyos.

6.3.4. De los beneficiarios de los apoyos de AIS.

Algunos estiman que no deben prosperar las pretensiones frente a la responsabilidad de cada uno de los vinculados porque reintegraron los apoyos a la competitividad recibidos, mediante conciliación celebrada con el MADR, debidamente aprobada por la autoridad judicial competente, por ende, se configuró la cosa juzgada o hecho superado. Otros sostienen que carecen de falta de legitimidad por pasiva por no ser servidores públicos. Otros indican que no recibieron subsidios o desistieron de los mismos. Otros que ejecutaron debidamente los recursos que les fueron entregados como apoyo.

Todos afirman que no participaron, gestionaron o determinaron la elaboración de la Ley 1133 de 2007, los términos de referencia o los acuerdos de financiamiento, y

que como ninguno de ellos prohibió el fraccionamiento de tierras o acceso a varios apoyos económicos su participación en las convocatorias fue legal y legítima -buena fe-, por ende, no existe afectación a la moralidad administrativa o el patrimonio público, máxime cuando no ostentan la calidad de servidores públicos.

6.4. Del acervo probatorio recolectado.

En el transcurso de la presente acción se recolectaron, en legal forma, las siguientes pruebas relevantes en el caso que nos ocupa, algunas de las documentales se encuentran allegadas reiterativamente por diferentes partes procesales:

- Impresión del listado de los beneficiarios de la Convocatoria 2007, 2008-I-II y 2009, aportados con la demanda a fls. 23, 25 y 83, C1.
- Impresión de los términos de referencia de la Convocatoria 2009, aportados con la demanda a fl. 27, C1.
- Artículos de la revista CAMBIO del 24 de septiembre y el 8 de octubre de 2009, en los cuales se expone la situación de los subsidios recibidos por varios miembros de familias influyentes del Magdalena como los Dávila Jimeno, Lacouture Dangond, Vives y Dávila Abondano a fl. 127, C1.
- Impresión de comunicados de prensa del MADR de octubre de 2009 en el cual informa sobre la suspensión de la convocatoria 2009 del programa AIS y la ejecución de los proyectos de 2008, aportados por el demandante tomado por medio electrónico a fl.133, C1.
- Fotocopia del Acuerdo básico suscrito entre el IICA y el Gobierno de la República de Colombia sobre privilegios e inmunidades del Instituto del 27 de septiembre de 1967, aportado por el IICA a fl.174, C1 y por el MADR a fl. 45, anexo 1.
- Fotocopia autenticada del Convenio Especial de Cooperación Técnica y Científica 003 de 2007 con la respectiva modificación, celebrado entre el MADR y el IICA, aportado por el MADR a fl. 2, anexo 1.
- Fotocopia autenticada del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica 055 de 2008 celebrado entre el MADR y el IICA, aportado por el IICA a fl. 209, C1 en fotocopia, y aportado por el MADR a fl. 22, anexo 1.
- Fotocopia autenticada del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica 052 de 2009 celebrado entre el MADR y el IICA, aportado por el IICA a fl.200, C1, y aportado por el MADR a fl. 34, anexo 1.
- Fotocopia autenticada de los Términos de Referencia de la Convocatoria Pública MADR-IICA 2007-01, con 3 adendas, aportada por el MADR a fl. 62, anexo 1.
- Fotocopia autenticada de los Términos de Referencia de la Convocatoria Pública MADR- INCODER -IICA 2008-01, con 5 adendas, aportada por el MADR a fl. 97, anexo 1.

- Fotocopia autenticada de los Términos de Referencia de la Convocatoria Pública MADR-IICA 2008-02, con 3 adendas, aportada por el MADR a fl. 156, anexo 1.
- Fotocopia autenticada de los Términos de Referencia de la Convocatoria Pública MADR-IICA 2009, con 5 adendas, aportada por el MADR a fl. 204, anexo 1.
- Fotocopia autenticada de las listas de beneficiarios 2007-2008 y 2009 aportado por el MADR a fl. 1, anexo 3.
- Fotocopia de la Resolución 005 del 4 de enero de 2008, por la cual se establecen los criterios, requisitos, procedimientos y términos de referencia para adelantar la Convocatoria 2008, suscrita por el ministro del MADR y el Gerente General del INCODER de la época, proyectada por Julián Alfredo Gómez y con la aprobación de Juan Camilo Salazar y Oskar Schroeder, aportada por el IICA a fl. 191, C1.
- Fotocopia de la Resolución 169 del 21 de mayo de 2008 por la cual se establecen los criterios, requisitos, procedimientos y términos de referencia para adelantar la Convocatoria 2008-II, suscrita por el otrora ministro del MADR, proyectada por Julián Alfredo Gómez y aprobada por Iván Fernando Esteban y Oskar Schroeder, aportada por el IICA a fl. 194, C1.
- Fotocopia de la Resolución 012 del 16 de enero de 2009 por la cual se establecen los criterios, requisitos, procedimientos y términos de referencia para adelantar la Convocatoria 2009, suscrita por el otrora ministro del MADR, proyectada por Julián Alfredo Gómez y aprobada por Iván Fernando Esteban y Oskar Schroeder, aportada por el IICA a fl. 197, C1.
- Fotocopia auténtica del informe final ajustado de la consultoría acerca de la línea base en la evaluación del impacto del programa AIS, aportado por el MADR a fls. 10-189, anexo 3.
- Fotocopia autenticada de las Actas de las reuniones del Comité Administrativo del MADR y el Representante del IICA en Colombia en el marco de los Convenios 003 de 2007 (13 actas), 055 de 2008 (8 actas) y 052 de 2009 (3 actas), donde se aprueban los términos de referencia, implementación y seguimiento de cada una de las convocatorias, aportadas por el MADR a fls. 195-398, anexo 3.
- Fotocopia autenticada de 14 Actas de las reuniones del Comité Intersectorial del MADR en el marco del programa AIS durante los años 2007 a 2012, aportadas por el MADR a fl. 7705-7910, C21.
- Fotocopia autenticada del plan operativo de cada uno de los convenios 2007-2008-2009, aportados por el MADR a fls. 399-417, anexo 3.
- Fotocopia autenticada de 6 Actas del Comité Intersectorial, celebradas entre el 2007 y 2009, aportadas por el MADR a fl. 418, anexo 3.

- Memorando 20092900065453 del 19 de noviembre de 2009, en el cual el director de AIS, Julián Alfredo Gómez Díaz, informa sobre el procedimiento de las convocatorias, la justificación de las adendas, y la solicitud al IICA de la suspensión de la Convocatoria 2009, entre otras consideraciones, aportado por el MADR a fl. 446, anexo 3.
- Fotocopia autenticada de los Oficios 20091100189391, 20091100189381 y 20091100189371 del 13 de octubre de 2009, en los cuales el MADR informa a la Procuraduría, Fiscalía General de la Nación y Contraloría General de la República hallazgos encontrados a raíz de una auditoría hecha a las convocatorias; aportados a fl. 294 y ss, C1.
- Fotocopia auténtica del listado de proyectos frente a los cuales existe duda en la asignación de los apoyos económicos, aportado por el MADR a fl. 300, también en medio magnético a fl. 202, C1.
- Impresión de noticias sobre beneficiarios del programa AIS, de las páginas Portafolio y El Espectador.Com, aportados por el accionante a fls. 404 y 405. C2.
- Medio magnético del listado de beneficiarios con sus respectivos proyectos 2007 y 2008, donde informan que no hubo beneficiarios de la convocatoria 2009, aportado por el MADR a fl. 456, 470-471 y 489, C2.
- Medio magnético de los proyectos presentados dentro de las convocatorias, aportado por el MADR a fl. 10023, C27.
- Medio magnético de los debates dentro del Congreso de la República con intervención de los Senadores Jorge Robledo y Piedad Córdoba, obrantes a fls. 487 y 488, C2.
- Fotocopia autenticada de los autos del H. Tribunal Administrativo mediante los cuales se aprueban las conciliaciones extrajudiciales convocadas por el MADR con algunos de los vinculados, con constancias de ejecutoria, aportadas mediante el Oficio 20122900312661 del 1 de noviembre de 2012, radicado el 4 de diciembre de 2012 a fl. 6603, C18, también aportadas por los vinculados dentro de sus contestaciones:
 - a) Aprobación del Acta 015 del 30 de septiembre de 2010, celebrada con Orlandesca S.A.¹⁰² y Andrés Felipe Vives Prieto¹⁰³ por los AF 847 y 843

¹⁰² Convocatoria 2007. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Sistema de riego Finca Olga Isabel. Valor del proyecto: \$585.185.000. Valor de la Contrapartida \$117.036.000. Valor subsidio solicitado: \$468.149.000 (AF 383 de 2007). Hectáreas: 80 (fl. 245, Anexo 3, y CD a fl. 10304, C28).

Convocatoria 2008-1. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Sistema de riego Predio El Paraíso. Valor del proyecto: \$444.747.188. Valor de la Contrapartida \$88.949.438. Valor subsidio solicitado: \$355.797.750 (AF 847 de 2008). Hectáreas: 71,6 (fl. 336, Anexo 3, y CD a fl. 302, C1 y 10023, C27).

¹⁰³ Convocatoria 2008-1. Municipio de Zona Bananera - Magdalena. Proyecto Sistema de riego Finca Olga Isabel Parte 2. Valor del proyecto: \$511.845.506. Valor de la Contrapartida \$102.369.102. Valor

de 2008, por valor total de \$821.350.942, discriminados así: neto \$765.274.154 (\$355.797.750 correspondiente a Orlandesca S.A. y \$409.476.404 a Andrés Felipe Vives Prieto) e indexación por \$56.076.788 (fl. 6617, C18).

- b) Aprobación del Acta 020 del 30 de septiembre de 2010, efectuada con Jorge Francisco Tribín Jassir¹⁰⁴ y Biofruto S.A.¹⁰⁵ -apartando lo que no desembolsó IICA y a la Fiduciaria titular del encargo- por valor total de \$857.013.130 como sumatoria de lo recibido exactamente por cada uno más lo que resulte de la indexación (fl. 6627, C18).
- c) Aprobación del Acta 022 del 30 de septiembre de 2010, realizada con C.I. La Samaria S.A., Eco Bio Colombia LTDA, Luís Miguel Vergara Díaz Granados, Jesús Carreño Granados y Guillermo Barrios del Ducca por valor total de \$1.993.515.298¹⁰⁶, proporcional a lo que efectivamente el IICA le desembolsó a cada uno, incluyendo el dinero que aún estaba en encargo fiduciario, más lo que resulte por concepto de indexación (fl.6649, C18).
- d) Aprobación del Acta 016 del 30 de septiembre de 2010 celebrada con Inagro S.A., Nicolás Simón Solano Tribín y Gustavo Solano Tribín por valor los valores a cada uno desembolsados en los acuerdos de financiamiento¹⁰⁷, más lo que resulte de la indexación (fl.6666, C18).
- e) Aprobación del Acta 019 del 30 de septiembre de 2010, adelantada con C.I. El Roble S.A. y el fallecido Alfredo Lacouture Dangond por lo desembolsado a cada uno en el Acuerdo de Financiamiento¹⁰⁸ (estando una parte aun en encargo fiduciario) además de lo que resulte por concepto de indexación (fl. 6678, C18).
- f) Aprobación del Acta 018 del 30 de septiembre de 2010, suscrita con Agroindustrias JMD Y CIA S.C.A., Juan Manuel Dávila Jimeno, María Clara Fernández de Soto, Juan Manuel Dávila Fernández de Soto, y Ana María Dávila Fernández de Soto, según lo desembolsado en cada uno de sus acuerdos de financiamiento¹⁰⁹ más la indexación de la suma por todos adeudada (fl. 6690, C18).
- g) Aprobación del Acta 021 del 30 de septiembre de 2010, celebrada con Palmeras del Llano S.A., y Juan Camilo Fernández Riveros, Jorge Andrés Riveros Calle, Daniel Rodrigo Díaz Riveros (cuyo representante fue José Joaquín Riveros Páez) por el dinero que les fue desembolsado por los acuerdos de financiamiento suscritos¹¹⁰ más la indexación (fl. 526, C2; fl.6713, C18). Y a fl 538, C2 milita fotocopia del informe de cumplimiento

subsidio solicitado: \$409.476.404 (AF 843 de 2008). Hectáreas: 104,10 (fl. 335, Anexo 3, y CD a fl. 302, C1 y 10023, C27).

¹⁰⁴ Convocatoria 2008-1. Municipio de El Paso - Cesar. Proyecto Sistema de riego Finca La Selva 2, parte 1. Valor del proyecto: \$552.666.781. Valor de la Contrapartida \$110.533.356. Valor subsidio solicitado: \$442.133.425 (AF 786 de 2008). Hectáreas: 96,6 (fl. 336, Anexo 3, y CD a fl. 302, C1).

¹⁰⁵ Convocatoria 2008-1. Municipio de El Paso - Cesar. Proyecto Sistema de riego Finca La Selva 2, parte 2. Valor del proyecto: \$518.599.649. Valor de la Contrapartida \$103.719.944. Valor subsidio solicitado: \$414.879.705 (AF 787 de 2008). Hectáreas: 90,6 (fl. 336, Anexo 3, y CD a fl. 302, C1 y 10023, C27)

¹⁰⁶ AF 805, 806, 807, 808 y 813.

¹⁰⁷ AF 841, 842 y 848.

¹⁰⁸ AF 817 y 818.

¹⁰⁹ AF 821, 823, 824, 830 y 832.

¹¹⁰ AF 1280 y 1281.

aportado con la sociedad en la contestación y en otros folios también fotocopia 4722 C. 12.

- h) Aprobación del Acta 017 del 30 de septiembre de 2010 realizada con Construmundo S.A., Vicala S.A., Visu S.A., Sanvi S.A., Mevicala S.A., Sovijila S.A., Vicalavi S.A., Banavica S.A., Vibeiche S.A. e Inmobiliaria Kasuma S.A. por el valor que efectivamente le fue desembolsado sin perjuicio de lo que tenga que pagar el IICA y la Fiduciaria más la respectiva indexación (fl. 6724, C18).
- Fotocopias auténticas y/o simples de las Actas de conciliación suscritas ante la Procuraduría General de la Nación suscritas por los vinculados interesados y el MADR, con Palmeras del Llano y Otros a fl. 519, C2; C.I. El Roble y Otro a fl. 763, C3; Inagro S.A y Otros a fl. 4989, C14; Construmundo y Otros a fl. 5499, C15;
- Medio magnético en formato Excel del reintegro de dinero realizado con ocasión a las conciliaciones extrajudiciales de Orlandesca, Biofruto, C.I. La Samaria S.A., Inagro S.A. C.I. El Roble, Agroindustrias JMD, Palmeras del Llano S.A., Construmundo y demás; así como de los reintegros voluntarios realizados por C.I. Tequendama, Banapalma S.A., Alfredo Lacouture Pinedo, C.I. El Roble (AF 822 de 2008) y otros encargos fiduciarios, allegado por el apoderado del MADR a folios 10024 C27.
- Medio magnético con Certificaciones en formato PDF del cumplimiento de pago de los acuerdos de conciliación de las actas de La Samaria S.A. y Otros, Inagro S.A. y Otros, Palmeras del Llano y Otros y Construmundo S.A. y Otros, allegado por el apoderado del MADR a folios 10024 C27, algunas también allegadas por los demandados interesados dentro de su contestación de la demanda.
- Oficio 20141100148821 del 16 de junio de 2014 mediante el cual el MADR arrima copia de la certificación de consignaciones realizadas a la Dirección del Tesoro Nacional por concepto de las conciliaciones extrajudiciales celebradas, emitida por la Coordinadora del Grupo de contabilidad del MADR, entre otras documentales, en las que se destaca el Oficio 201329000136021 del 26 de junio de 2013 donde relaciona además los reintegros que de forma voluntaria realizaron algunos de los vinculados; a fl. 10271 y ss, C28.
- Fotocopia del contrato de prestación de servicios profesionales suscrito entre el IICA y Julián Alfredo Gómez Díaz, cuyo objeto es la dirección y coordinación general en el proceso de implementación, desarrollo y ejecución del programa AIS de acuerdo con los términos de referencia del contrato, aportado dentro de su contestación a la demanda, junto con otros documentos relativos a su contratación a fl. 3060, C9.
- Fotocopia de la declaración de Julián Alfredo Gómez Díaz rendida el 23 de marzo y 6 de abril de 2011 ante la Procuraduría General de la Nación, dentro del informativo D-2009-878-183667, implicado ANDRÉS FELIPE ARIAS y otros; a fl. 3086, C9.

- Fotocopia de las diligencias de cierre de indagación preliminar y apertura del proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría General de la República contra Andrés Felipe Arias, Juan Camilo Salazar Rueda, Camila Reyes del Toro, Javier Romero Mercado y Otros, a fl. 3146, C9.
- Fotocopia del auto 016 del 19 de agosto de 2010, mediante el cual la Contraloría General de la República ordena el archivo de la indagación preliminar ISPA-001-10 contra el MADR por considerar que no se evidencia detrimento patrimonial al Estado, aportado por Andrés Felipe Arias a folio 8448, C22.
- Fotocopia de la Constancia del Jefe del Grupo de respuesta al usuario del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá donde da fe que el Juzgado 17 Penal Municipal con Función de Control de Garantías no realizó la audiencia de formulación de imputación e imposición de medida de aseguramiento porque la Fiscalía retiró la solicitud, dentro del proceso CUI 1100160000027200980029 (NI 127423) por el delito de falsedad en documento privado y peculado por apropiación, a fl. 3208, C9.
- Fotocopia de los contratos de prestación de servicios profesionales suscrito entre el IICA y Jairo Cano Gallego, cuyo objeto es la subordinación técnica del Convenio 003 de 2007 respecto a la ejecución del programa AIS; otros en la coordinación técnica en el proceso de implementación, desarrollo y ejecución del programa en el Convenio 055 de 2008, de acuerdo con los términos de referencia de cada contrato; y otro derivado del Convenio 052 de 2009 para el liderazgo del equipo técnico especializado para elaborar conceptos técnicos de los proyectos; aportados dentro de su contestación a la demanda, junto con otros documentos relativos a su contratación; a fl. 3952, 3959, y 3971, C 11.
- Fotocopia de la certificación del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de 2012, en la cual señala la conformación del Comité Administrativo de cada convenio suscrito dentro de las convocatorias 2007, 2008, 2009, aportado por Tulia Eugenia Méndez Reyes dentro de su contestación de la demanda; a fl. 4054, C11.
- Fotocopia de la certificación de funciones de Tulia Eugenia Méndez Reyes como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MADR entre el 5 de septiembre de 2005 y el 25 de julio de 2006, y como Asesora del 19 de octubre de 2007 al 23 de agosto de 2009, aportada por Tulia Eugenia Méndez Reyes dentro de su contestación de la demanda; a fl. 4057, C11.
- Fotocopia de la Certificación Laboral de Oskar August Schroder Muller expedida por la Coordinadora del Grupo de Administración de Recurso Humano del MADR, aportada por el precitado a fl. 6963, C19.
- Fotocopia de la Certificación Laboral de Andrés Felipe Arias como Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, aportado por este a fl. 8686, C24.
- Fotocopia autenticada de la hoja de vida de Mario Andrés Soto Ángel, aportada por el apoderado judicial del MADR a fl. 8994 y ss, C24 y C25.

- Fotocopia auténtica de las hojas de vida de Ricardo Antonio Torres Carrasco como exfuncionario; y de Álvaro Andrés Mogollón Duffo como excontratista ambos del MADR, arrimadas por la Coordinadora Grupo de Asuntos Judiciales de la Entidad a fl.9357, C25.
- Fotocopia auténtica de la hoja de vida de Alberto Lora Aguancha quien fungió como Asesor del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asistente en algunas de las reuniones del Comité Intersectorial, allegada por dicha entidad a fl. 9370 y ss, C25 y C26.
- Fotocopia del escrito de acusación de la Fiscalía General de la Nación contra Juan David Ortega Arroyave (secretario general MADR), Camila Reyes del Toro (directora de Comercio y Financiamiento MADR), Oskar August Shroeder Muller (efe Oficina Asesora Jurídica MADR), Juan Camilo Salazar Rueda (director de Comercio y Financiamiento MADR) y Tulia Eugenia Méndez Reyes (jefe Oficina Asesora Jurídica del MADR), aportado por esta última dentro de su contestación a folio 4207, C12.
- Copia fotostática de la fotocopia del Oficio 20112900238261 del 8 de septiembre de 2011 mediante el cual el director de AIS de la fecha, informó al apoderado de Valerie Domínguez que la citada envió comunicación el 28 de septiembre de 2009 desistiendo del beneficio y, por ende, no suscribió acuerdo de financiamiento, obrante a fl. 5442, C15.
- Fotocopia autenticada del Oficio 20092900188261 del 8 de octubre de 2009 aportadas mediante el Oficio 20122900312661 del 1 de noviembre de 2012 (radicado el 4 de diciembre de 2012 a fl. 6603, C18) en el cual el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural informa y solicita al IICA sobre medidas por adoptar frente al programa para evitar el daño al patrimonio público, obrante a fl. 6610, C18.
- Memorando 20121100311481 del 31 de octubre de 2012 aportado con el Oficio 20122900312661 del 1 de noviembre de 2012 (radicado el 4 de diciembre de 2012 a fl. 6603, C18) mediante el cual allega a su vez un informe de los procesos penales que se encontraban vigentes por las irregularidades en el marco del programa AIS, en los cuales el MADR se constituyó como víctima, adelantados contra Andrés Felipe Arias Leiva, Eugenia Méndez, Oskar Schroeder, Juan David Ortega, Camila Reyes del Toro, Álvaro Luís Vives Lacouture, Roberto Eusebio Vives Lacouture, María Luisa Zúñiga Vives, Silvia Rosa Vives de Sánchez, Silvia Rosa Campo Vives, Patricia Vives Lacouture, María Teresa Vives Lacouture, Roxana María Castro Solano, Valerie Domínguez Tarud, Javier Enrique Romero Mercado, Juan Manuel Dávila Jimeno, María Clara Fernández de Soto, Juan Manuel Dávila Fernández de Soto, Inés Margarita Vives Lacouture, Juan Camilo Salazar Rueda, José Francisco Vives Lacouture, Grupo Daabon, Alfonso Vives Caballero, Julio César Daza, Julián Gómez y Jairo Cano Gallego, obrante a fl. 6614, C18.
- Fotocopia de la certificación procedente de la Coordinadora encargada del Grupo de Talento Humano del MADR da fe que se ejecutaron las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación a Andrés

Felipe Arias Leiva, Juan Camilo Salazar Rueda, Camila Reyes Del Toro, Javier Enrique Romero Mercado, entre otros, allegada por el MADR a fl. 6735, C18.

- Medio magnético con el informe final de evaluación del programa AIS en 2011 “Levantamiento de información y evaluación de los resultados de la ejecución del Programa AIS”, realizado por la Unión Temporal Econometría Consultores, obrante a fl. 6609, C18 y en el Anexo 58.
- Informe Técnico Financiero del programa Desarrollo Rural con Equidad - DRE- vigencia 2011, aportado por el MADR a fl. 6762, C18.
- Copia autenticada de la sentencia absolutoria del 29 de enero de 2013, proferida por el Juzgado 38 Penal de Conocimiento del Circuito de Bogotá y la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá que la confirmó, dentro del proceso penal adelantado contra Valerie Domínguez Tarud, aportada por la citada a folio 10312 y ss, C28. Con constancia de ejecutoria allegada a folio 10309, C28.
- Fotocopia del informe del estado del sector agropecuario colombiano 2006-2007, aportadas por el MADR a fl. 7705-7910, C21.
- Medio magnético con los informes finales de los procesos de auditoría desarrollados por la Contraloría General de la República - Delegada para el Sector Agropecuario aportado por la precitada mediante Oficio 2013EE0082264 del 13 de agosto de 2013 (fl. 7918 y CD 7922, C21); reiterado y ampliado mediante Oficio 2014EE0094663 del 27 de mayo de 2014, obrante a fl. 10190 y ss, C27.
- Medio magnético (por 3CDs) con la copia del proceso de responsabilidad Fiscal CD-0243 adelantado por la Contraloría General de la República, aportado por esta a fl. 10118 y ss, C27
- Nueve (9) informes de avance sobre el desarrollo e implementación del Convenio MADR- IICA 003/2007, aportado por Andrés Felipe Arias en su contestación obrante a fl. 8028, C22.
- Seis (6) informes de avance sobre el desarrollo e implementación del Convenio MADR- INCODER- IICA 055/2007, aportado por Andrés Felipe Arias en su contestación a fl. 8559 y ss, C22, C23.
- Fotocopia de los Oficios 20112900191481 del 27 de julio de 2011 y 20112900105821 del 4 de mayo de 2011 mediante el cual el Director del programa de Desarrollo Rural con Equidad -DRE-, informa a un ciudadano cómo se clasificaron a los beneficiarios del programa y cuantos fueron los beneficiarios y cuantas familias se vieron beneficiadas, aportado por Andrés Felipe Arias a folio 8391 y 8394, C22.
- Fotocopia del resultado de la actuación de control fiscal micro efectuado por la Contraloría Delegada para el sector agro al MADR y el informe de auditoría de las vigencias fiscales de 2007 a 2012 en el marco del programa AIS

(Componente de Riego y Drenaje), aportada por la Contraloría General de la Nación) a fl. 9875 y ss, C26 y C27.

- Nota diplomática A3/CO-38505 del 4 de octubre de 2011, mediante la cual el IICA emite concepto solicitado por Julián Alfredo Gómez Díaz dentro de la política AIS; a fl. 7986, C21.
- Oficio RU-O-6759 del 13 de mayo de 2016 mediante el cual el Grupo de respuesta al usuario del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá informa que el Juzgado 40 Penal del Circuito con Función de Conocimiento profirió el 6 de mayo de 2013 sentencia condenatoria dentro del proceso CUI 11001 60 00 000 2013 00855 (NI 246882) adelantado contra Alfonso Enrique Vives Caballero por el delito de peculado por apropiación y falsedad en documento privado; a fl. 10513 y 10539, C28.
- Oficio RU-O-7582 del 20 de mayo de 2016 mediante el cual el Grupo de respuesta al usuario del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá informa que el Juzgado 45 Penal del Circuito con Función de Conocimiento profirió el 4 de octubre de 2012 sentencia condenatoria dentro del proceso CUI 11001 60 00 000 2011 00701 (NI 151019) adelantado contra la Familia Dávila por el delito de peculado por apropiación y falsedad en documento privado, a fl. 10518, C28.
- Oficio 3853 del 23 de mayo de 2016 mediante el cual la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia aporta copia de la sentencia del 16 de julio de 2014 adelantado contra ANDRÉS FELIPE ARIAS, obrante en el Anexo 49.
- Oficio RU-O-8678 del 8 de junio de 2016 mediante el cual el Grupo de respuesta al usuario del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá informa que el Juzgado 40 Penal del Circuito con Función de Conocimiento profirió el 6 de mayo de 2013 sentencia condenatoria dentro del proceso CUI 11001 60 00 027 2011 00640 adelantado contra Alfonso Enrique Vives Caballero por el delito de peculado por apropiación y falsedad en documento privado, ver fl. 10538, C28.
- Diligencia de inspección judicial en el predio Potosí, Vereda el Volcán, Municipio La Calera a fl. 9956, C27.
- Testimonio de Andrés Felipe Arias Leiva (fl. 7673 (acta fl 7681), C21, inicialmente suspendido y posteriormente desistido mediante auto del 8 de agosto de 2014 debidamente ejecutoriado, ver fl. 10388. C28.
- Interrogatorios de parte y/o Testimonios de Tulia Eugenia Méndez Reyes (fl. 9354,C25), Juan David Ortega Arroyave (fl. 9799, C26), Oskar August Schroeder Muller (fl. 9801, C26), Julián Alfredo Gómez Díaz (fl. 9818, C26), Jairo Cano Gallego (fl. 9820, C26), Daniel Montoya López (fl. 9822, C26), Guillermo Trujillo Estrada (fl. 9825, C26); Guillermo Barrios del Ducca, Jesús Carreño Granados y Luís Miguel Vergara Díaz (fl. 9829, C26), Felipe Francisco Solano Tribín (fl. 9841, C26) Jaime Alberto Gómez Muñoz (fl. 9852, C26); Eric Ricardo Suárez Gómez y José Joaquín Riveros Páez (fl. 9860,

C26); Nicolás Solano Tribín, Pablo José Solano Tribín y Gustavo Solano Tribín (fl. 9862, C26). Rodolfo Campo Soto (fl. 10183, C27), Luís Fernando Críales Gutiérrez (fl. 10186, C27); el Medio magnético de cada una de las audiencias se encuentra incorporado en el C29, fls. 10766 a 10803. De Yina Paola Cely y Arturo José García Durán (fl. 10197, C27), Jaime Gregorio Vives Pinedo (fl. 10199, C27), Gabriel Ángel Cifuentes Orjuela (fl. 10255 y ss, C27) y Gisela del Carmen Torres Arenas (fl. 10305, C28).

- Censo Nacional Agropecuario 2007 en adelante aportado electrónicamente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el pdf17 del expediente híbrido.
- Las documentales trasladadas del proceso disciplinario D-2009-878-183667, adelantado por la Procuraduría General de la Nación que fueran incorporadas mediante auto del 31 de octubre de 2022, entre otras documentales, obrantes en la carpeta digital del expediente híbrido.

6.5. Decisión sobre las excepciones propuestas.

Siendo consecuentes con lo señalado en auto del 15 de mayo de 2013 (fl. 7308, C20) se procederá a resolver las excepciones que únicamente enervan las pretensiones de la demanda. Las demás presentadas, como tienen que ver con el fondo del asunto, se toman como argumentos de defensa por lo que se resolverán en el transcurso de la sentencia.

En cuanto la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, alegada por el extinto INCODER y por el exministro de agricultura Andrés Felipe Arias Leiva, no están llamadas a prosperar porque al haber suscrito las Resoluciones 005 del 4 de enero de 2008, 169 del 21 de mayo de 2008 y 012 del 16 de enero de 2009 -en el caso del INCODER sólo la 005 de 2008-, entre otras actuaciones, se afirma dieron origen a que la adjudicación y otorgamiento de recursos públicos “apoyos a la competitividad” en el marco de las convocatorias de riego y drenaje del programa de Agro, Ingreso Seguro en los años 2007, 2008 y 2009 fueran entregados indebidamente al desconocer las finalidades de la Ley 1133, hacer prevalecer el interés particular sobre el general; por tanto, deben asumir la defensa de sus derechos e intereses.

Respecto a la *falta de legitimidad en la causa por pasiva*, propuesta por los particulares vinculados como demandados, tampoco está llamada a prosperar por cuanto si bien no ostentan la calidad de empleados públicos, esta condición no resulta definitiva ya que con su comportamiento pudieron haber recibido dineros del Estado de manera irregular; en consecuencia, en calidad de particulares deben en esta actuación asumir la defensa de sus intereses ya que se les señala de haber afectado o amenazado los derechos e intereses de la moralidad administrativa y el patrimonio público.

En cuanto la excepción de *cosa juzgada*, propuesta por las personas naturales y jurídicas que suscribieron acuerdos de conciliación para reintegrar el apoyo

económico recibido, se colige que en estricto sentido no se configura tal fenómeno porque no se están adelantando dos acciones judiciales o populares por lo mismo, ya que debe observarse que en las conciliaciones celebradas y en las providencias que las aprobaron no se señaló que estas obedecían a que los particulares aceptaban haber recibido los apoyos *sub lite* de manera dolosa, o haber amenazado o puesto en peligro los derechos e intereses colectivos del patrimonio público y la moralidad administrativa. En el evento que las pretensiones de la acción prosperen, se examinará si dichas conciliaciones estructuran un *hecho superado*, como en efecto fue propuesto por los apoderados de Banavica S.A., Construmundo S.A., Inmobiliaria Kasuma S.A., Mevicala S.C.A., Sanvi S.C.A., Sovijila S.A., Vibeych S.A., Vicala S.A., Vicalavi S.A., Vizu S.A., y Banapalma S.A.

6.6. Problemas jurídicos por resolver.

Como el actor popular enfatiza en las pretensiones de la acción, que se ordene al MADR adelantar las acciones necesarias para recuperar los recursos públicos **indebidamente otorgados** como apoyo a la competitividad en el 2007 y 2008, no se trata aquí de hacerle un juicio moral o ético¹¹¹ a la eticidad que contiene la normatividad constitucional y legal que permitió crear e implementar el programa Agro, Ingreso Seguro, con el fin de evitar que esta decisión termine siendo un juicio moral o ético por fuera de los valores, principios y directrices establecidas en el ordenamiento jurídico, dado que a la fecha la Ley 1133 de 2007 no ha sido declarada inexecutable por la H. Corte Constitucional¹¹². Se trata, entonces, que en esta sentencia se logre desde una perspectiva de los valores, principios, directrices y deberes que encarna el Estado Social de Derecho, identificar el núcleo ético que debía respetar el programa AIS, y para el cual se plantean los siguientes problemas jurídicos.

6.6.1. ¿Cuál es el aspecto que hace que las entregas de las ayudas *sub judice* contraríen el ordenamiento jurídico?, es decir, ¿En qué aspecto los apoyos entregados para la competitividad desconocen o desbordan el límite ético establecido por el Legislador?

6.6.2. ¿Los convenios que celebró el MADR del 2007 al 2009, entre otras autoridades, con el IICA para materializar el programa Agro Ingreso Seguro desconocen o contrarían la Constitución Política y las leyes que regulan la contratación estatal?

6.6.3. ¿Los términos de referencia para la entrega de los apoyos para competitividad- que elaboró el MADR del 2007 al 2009, entre otras autoridades, del programa Agro Ingreso Seguro desconocen o contrarían la Constitución Política y las leyes que los regulan?

¹¹¹ Desde cuál moral o ética se haría tal análisis dada la proliferación de sistemas morales o éticos por la fragmentación o heterogeneidad de nuestra sociedad, o el multiculturalismo.

¹¹² La sentencia C-373 de 2009 declaró, por los cargos examinados, executable la Ley 1133 de 2007.

6.6.4. ¿Los términos de referencia, las convocatorias, la selección de proyectos y la adjudicación de los apoyos a la competitividad, amenazaron o vulneraron los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público?

6.7. Respuesta a los problemas jurídicos planteados.

6.7.1 Cuestiones previas.

Para efectos de resolver los problemas jurídicos señalados esta sentencia se apoyará en la situación fáctica, el acervo probatorio, el ordenamiento jurídico, el precedente judicial de carácter constitucional o contencioso administrativo que exista sobre la materia y en la teoría de la argumentación entendida como "...juegos del lenguaje, donde sus reglas no tienen su legitimación en ellas mismas, sino que forman parte de un contrato explícito o no entre jugadores; que a falta de reglas no hay juego, pues una modificación mínima de una regla modifica la naturaleza del juego; que un enunciado que no satisfaga las reglas no pertenece al juego; que todo enunciado debe ser entendido como una jugada hecha en un juego. Que hablar es combatir, en el sentido de jugar, y que los actos de lenguaje se derivan de una agonística general..."¹¹³

Que la toma de decisiones en la presente sentencia está fundada en la autonomía e independencia de este juez para emitir un enunciado -disenso- y no lo definido por el consenso (opinión pública), pues "...el criterio de operatividad es tecnológico, no es pertinente para juzgar lo verdadero y lo justo. ¿El consenso obtenido por discusión, como piensa Habermas? Violenta la heterogeneidad de los juegos del lenguaje. Y la invención siempre se hace en el disentimiento. El saber postmoderno no es solamente el instrumento de los poderes. Hace más útil nuestra sensibilidad ante las diferencias, y fortalece nuestra capacidad de soportar lo inconmensurable. No encuentra su razón en la homología de los expertos sino en la paralogía de los inventores..."¹¹⁴ En ese sentido, es posible que la presente sentencia no tenga coincidencia con decisiones administrativas adoptadas por organismos de control, o sentencias emitidas por otras jurisdicciones, ya que pueden presentarse diferentes miradas de los hechos, el acervo probatorio, las argumentaciones de las partes y las particularidades de esta acción.

Que el eje central de la presente acción surge a partir de que el Congreso de la República, a través de la Ley 1133 de 2006, aprobó el programa "Agro, Ingreso Seguro," dentro de un marco de acciones previstas por el Gobierno Nacional para proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos, promover la productividad y competitividad de todo el sector agropecuario nacional, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía.

¹¹³ La Condición Postmoderna; Jean Francois Lyotard; 3- el método: Los juegos del Lenguaje Pág. 27.

¹¹⁴ *Ibidem*, pág. 11.

Que la decisión de los Gobiernos Nacionales de celebrar **Tratados de libre Comercio con otros Estados**, no debería ser objeto de análisis o censura en la presente acción, es decir, que debería tomarse como un hecho que no merece mayor reparo, pese a que hay voces que no están de acuerdo con la decisión de internacionalizar nuestra economía, en especial el sector agropecuario, pesquero, forestal o agroindustrial. Que tampoco sería pertinente abordar en esta sentencia **el problema de la propiedad o tenencia de la tierra**, como quiera que la Ley 1133 no creó la posibilidad de que los recursos del programa Agro, Ingreso Seguro puedan destinarse a la compra de predios para ser entregados a los campesinos o trabajadores del campo, como sujetos de especial protección. El **gravísimo problema de orden público** que afrontan, no solamente los campesinos y trabajadores del campo, sino los productores grandes, medianos y pequeños por problemas de guerrilla, paramilitarismo, narcotráfico, explotación ilegal de recursos naturales, entre otros, no debía influir en la presente decisión. Y, finalmente, que no deberíamos examinar la **débil institucionalidad** con que cuenta el Estado Social de Derecho para afrontar los múltiples problemas que se presentan en el campo colombiano.

No obstante, no sería afortunado porque equivaldría a emitir una sentencia sin contexto ya que las anteriores situaciones, entre otras, sin duda permean de gran manera la decisión que debe adoptarse en la presente sentencia, porque la política pública de internacionalizar nuestra economía puso a competir al sector agropecuario, pesquero, forestal o agroindustrial con países que tienen el sector más y mejor desarrollado, sin haber resuelto los anteriores problemas, en especial, el de la propiedad o tenencia de la tierra en Colombia, en sus tres dimensiones resaltadas por la H. Corte Constitucional en las sentencia citadas, por ende, cualquier ayuda que se entregue a un pequeño, mediano o gran productor con base en la Ley 1133, *per se* puede constituir una afrenta para aquel campesino o trabajador del campo que no tiene un fragmento de tierra para llevar a cabo su proyecto de vida, carece de acceso a créditos, su cosecha no está asegurada frente a cualquier catástrofe natural, etc. Así, la ley *ut supra* podría generar inequidad o injusticia, no por sí misma, sino porque históricamente los gobiernos de turno han omitido adelantar una política seria para sacar a los campesinos y trabajadores del sector de su estado de vulnerabilidad y pobreza. En el contexto planteado ¿Los apoyos a la competitividad del programa AIS son los llamados a resolverlos?

Los altos costos de los alimentos después de la pandemia COVID-19, nos indican la mala condición en que se halla el sector agropecuario, pesquero, forestal o agroindustrial, a pesar de que es un sector clave para la economía y la seguridad alimentaria del país. Se podría intentar resolver el problema de la falta de recursos haciendo reformas tributarias al infinito, para inyectárselos, y/o diseñar una política pública que intente traer o atraer capital nacional o extranjero para que inviertan en el campo, lo desarrollen, industrialicen, generen empleo, paguen impuestos, etc. En este evento ¿Deben establecerse incentivos o subsidios para lograrlo? ¿Es requisito ser campesino o empresario del campo colombiano previamente? ¿Qué papel jugaría la consanguinidad o la familiaridad entre inversionistas? El contexto planteado no es único o exclusivo de Colombia. Esta situación, sin duda, nos invita a argumentar y contraargumentar sobre qué y cómo lo hicieron o están haciendo

otros países en esta materia, causa por el cual en esta sentencia resulta ineludible mencionar las políticas públicas de otros Estados sobre la materia, para poder definir por qué lo que es legalmente ético en materia de los apoyos o subsidios en otros Estados, en el nuestro resulta inmoral, antiético, ilegal o inconstitucional ¿Cuál fue el nivel de argumentación de los sujetos procesales al respecto?

Finalmente, según **las pretensiones de la demanda**, el actor popular no está deprecando se declare la inconstitucionalidad o ilegalidad de algún acto o contrato, por ende, no se solicita que se suspenda o ponga fin a los efectos jurídicos de los Convenios de Cooperación suscritos entre el MADR, el INCODER y el IICA, y, los Convenios Especiales 003 de 2007, 055 de 2008 y 052 de 2009, o las convocatorias celebradas en desarrollo de dichos convenios para tales años, por cuanto las dos primeras convocatorias ya se ejecutaron y la última, finalmente, no entregó recurso alguno en el 2009. Es decir, la presente acción popular tiene principalmente carácter restitutivo para aquellos proyectos en los cuales se logre establecer que los recursos públicos fueron entregados indebidamente, todo acorde con lo señalado en el inciso segundo del artículo 144 del CPACA, y sin perder de vista algunas decisiones adoptadas por la jurisdicción penal¹¹⁵ en contra de algunos particulares y funcionarios que fueron declarados culpables.

6.7.2. Aspectos Generales.

La acción popular es un mecanismo constitucional, contemplado en el artículo 88 de la Constitución Política y regulado en la Ley 472 de 1998, que tiene por objeto la prevención y la protección de derechos e intereses colectivos. Es preventiva en la medida que procede cuando un derecho e interés colectivo está siendo amenazado, o restitutiva cuando el derecho e interés colectivo está siendo vulnerado, y se ejerce con el fin de que las cosas vuelvan al estado anterior al hecho amenazador o vulnerante. Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan lesionado o amenacen los derechos o intereses colectivos. En desarrollo del artículo 88 Constitucional, la Ley 472 de 1998 en su artículo 4º enuncia los derechos colectivos susceptibles de protección e igualmente señala que gozan del mismo carácter de derechos e intereses colectivos los señalados por la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.

Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley. Estos

¹¹⁵ Juzgado 40 Penal del Circuito con Función de Conocimiento. 6 de mayo de 2013, sentencia condenatoria dentro del proceso CUI 11001 60 00 000 2013 00855 (NI 246882) adelantado contra Alfonso Enrique Vives Caballero, por el delito de peculado por apropiación y falsedad en documento privado.

Juzgado 45 Penal del Circuito con Función de Conocimiento. 4 de octubre de 2012, sentencia condenatoria dentro del proceso CUI 11001 60 00 000 2011 00701 (NI 151019) adelantado contra la Familia Dávila por el delito de peculado por apropiación y falsedad en documento privado.

Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia aporta copia de la sentencia del 16 de julio de 2014 adelantado contra Andrés Felipe Arias.

intereses de carácter colectivo afectan de manera homogénea a la comunidad, pero la titularidad de la acción, cuyo propósito es volver las cosas al estado de normalidad, la tiene cualquier persona; no obstante, podrá ser ejercida por un grupo determinado de personas a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño o interés común, vulnerado por la acción de los particulares o por el poder público.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo, es decir, por regla general en materia probatoria la carga de la prueba le corresponde a la parte demandante.

6.7.3. De los derechos e intereses colectivos que se solicitan sean amparados.

6.7.3.1. Del derecho e interés colectivo de la moralidad administrativa.

Como la acción popular tiene por objeto verificar si es necesaria la protección del derecho e interés colectivo de la moralidad administrativa porque, según el actor los términos de referencia se elaboraron de forma incorrecta, hubo omisiones en el control y vigilancia de las convocatorias, y la selección, adjudicación y el otorgamiento de los incentivos a la productividad en el marco del programa AIS, por parte de la administración, fueron destinados indebidamente, favoreciendo intereses particulares de un grupo determinado de personas naturales y jurídicas con medios económicos para la adaptación y mejoramiento de su predio, contrariando las finalidades expuestas en la Ley 1133 de 2007, se destaca que tanto la H. Corte Constitucional como el H. Consejo de Estado se han pronunciado en sendas providencias, de las cuales se trae a colación la sentencia SU 913 del 11 de diciembre de 2009 ¹¹⁶ en la cual, a su vez, hace referencia a sentencias del H. Consejo de Estado¹¹⁷ en la que se ha definido este derecho e interés colectivo, así:

¹¹⁶ Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez, Expedientes Acumulados T-2210489, T2223133, T2257329, T-2292644, T-2386105, T-2384537, T-2368681, T-2398211, T-397604. Acciones de tutela instauradas por Elizabeth Vargas Bermúdez contra el Tribunal Administrativo del Tolima y otros; Andrés Hiber Arévalo Pacheco contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial - Superintendencia de Notariado y Registro; Jaime Horta Díaz contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial; Gerardo Ermilson Amortegui Calderón contra el Gobierno Nacional –Presidente de la República y Ministerio del Interior y de Justicia - Consejo Superior de la Carrera Notarial; Piedad Rocío Martínez Martínez contra el Gobierno Nacional integrado por el Presidente de la República y el Ministro del Interior y de Justicia y el Consejo Superior de la Carrera Notarial. Pablo Julio Cruz Ocampo contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio del Interior y de Justicia. Beatriz Vargas de Rohenes contra la Presidencia de la República y otros. Willy Valek Mora contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial y otros. Rubén Darío Acosta González contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial y otros.

¹¹⁷Expediente 35501 de 21 de febrero de 2007 de la Sección Tercera del Consejo de Estado. M.P. Enrique Gil Botero y Expediente AP 03113, Sección Tercera, actor Nidia Patricia Narváez Gómez.

“9.6 El derecho a la moralidad administrativa ha sido objeto de amplio desarrollo a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues si bien su textura es abierta, su alcance se ha venido decantado a partir de la definición de una serie de criterios que permiten su protección de manera objetiva, a partir de la aplicación a cada caso concreto de principios hermenéuticos y de sana crítica.

Así, el concepto de moralidad administrativa se vincula al ejercicio de la actividad administrativa bien a través de las autoridades instituidas para el efecto o bien a través de particulares en ejercicio de funciones administrativas. Tales criterios se condensan en recientes pronunciamientos efectuados por la Sección Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, entre ellos, el siguiente^[43]:

“(…) En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de **legalidad**, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre **está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.**

De tiempo atrás se exige, además de la ilegalidad, el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero, que en palabras del Robert Alexy, en cita de Von Wright, se traduce en la aplicación de conceptos deontológicos y antropológicos, ya mencionados por la Sala en sentencia de 26 de enero de 2005^[44].

En consecuencia y tratándose de trasgresiones contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, el comportamiento de la autoridad administrativa o del particular en ejercicio de función administrativa, debidamente comprobado y alejado de los propósitos de esta función, e impulsado por intereses y fines privados, propios o de terceros, tiene relevancia para efectos de activar el aparato judicial en torno a la protección del derecho o interés colectivo de la moralidad administrativa.

(…) No obstante, también es claro que el derecho positivo puro no es la única referencia posible para analizar la moralidad administrativa. De hecho, los principios del derecho y los valores jurídicos, integrantes del sistema jurídico, también son una fuente interpretativa de esta problemática, de tal manera que si se los amenaza o viola, en condiciones precisas y concretas, puede afectarse el derecho colectivo a la moralidad administrativa. No obstante, el análisis específico debe hacerse en cada caso, donde el juez determinara si la afectación a los mismos vulnera este derecho (…).

‘(…) De tal suerte que el análisis del derecho a la moralidad administrativa, desde el ejercicio de la función pública, y bajo la perspectiva de los derechos colectivos y de la acción popular, como mecanismo de protección de éstos, requiere como un primer elemento, que la acción u omisión que se acusa de inmoral dentro del desempeño público o administrativo, **necesita haber sido instituido, previamente, como deber^[45] en el derecho positivo, o en las reglas y los principios del derecho, y concurrir con el segundo elemento de desviación del interés general.**(…)’

Es preciso indicar que, para lograr establecer la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, se requiere probar unos aspectos muy específicos de conformidad con lo expuesto por dicha corporación en la sentencia C-643 del 23 de agosto de 2012¹¹⁸:

“(…)

4.1 La moralidad administrativa a que hace referencia el constituyente es la de un adecuado comportamiento del servidor público respecto de las formalidades y finalidades que se derivan del principio del respeto al bloque de legalidad^[12].

Al referirse al principio de la moralidad en la actividad administrativa, esta Corporación ha sostenido que la misma no corresponde al fuero interno de los servidores, sino a su relación con el ordenamiento jurídico a partir del cual se esperan por la sociedad una serie de comportamientos. En la sentencia C-046 de 1994^[13], así lo explicó:

“(…) el principio de la moralidad que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. (…)”

En este orden de ideas, los supuestos sustanciales para que proceda la protección de los derechos e intereses colectivos^[14] (antes denominada acción popular) por vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa son, según jurisprudencia del Consejo de Estado, los siguientes: 1. **La Acción u omisión debe corresponder al ejercicio de una función pública.**^[15] 2. **La acción u omisión debe lesionar el principio de legalidad.**^[16] 3. **La desviación en el cumplimiento de la función ha de producir un perjuicio del interés general favoreciendo con ello al servidor público o a un tercero ó** 4. **La desviación del interés general debe ser de tal magnitud, que transgreda principios o valores instituidos previamente como deberes superiores en el derecho positivo**^[17].

6.7.3.2. Del derecho e interés colectivo del patrimonio público.

Con relación a la amenaza o vulneración del derecho e interés colectivo de la protección del patrimonio público, en conexidad con la moralidad administrativa, por la indebida adjudicación de los incentivos *sub judice*, se observará que el Máximo Órgano Constitucional, apoyándose en jurisprudencia del H. Consejo de Estado,¹¹⁹ sostuvo:

“2.6.1. Procesos judiciales como mecanismos que garantizan la protección del patrimonio público

¹¹⁸ Expediente D-8905. Actor: Raúl de Jesús Lugo Hernández. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 3º de la Ley 1416 de 2010.M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹¹⁹ Expedientes T- 3.927.901, T-3.928.040, T- 3.928.041, T- 3.928.042, T-3.928.043, T-3.928.044, T-3.928.045, T-3.928.046, T-3.931.360, T- 3.944.216 y 3.944.217. Acciones de Tutela instauradas por: Gloria Edith Arriola López y otros. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

2.6.1.1. El patrimonio público se encuentra en la Constitución mencionado como uno de los bienes sobre los cuales el Ministerio Público debe intervenir en su defensa en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario (Artículo 277). Así mismo, el artículo 334, al cual fue adicionado el principio de sostenibilidad fiscal mediante el Acto Legislativo 3 de 2011^[47], es también un criterio de protección guía para las decisiones que involucran una intervención al patrimonio público. No obstante, el artículo es claro al afirmar que bajo ninguna circunstancia se puede invocar el principio de sostenibilidad fiscal para menoscabar, restringir el alcance o negar la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.6.1.2. Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que el concepto de patrimonio público *"cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo"*^[48]. En el mismo sentido ha afirmado que el derecho y deber de defender el patrimonio público es de carácter colectivo:

*"(...) el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones **"que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa"** por cuanto generalmente supone **"la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos"** Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: **"la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva"**^[49]. (Énfasis de la Sala).*

Adicionalmente ha señalado que implica, por ser un derecho colectivo^[50], no sólo el buen manejo de los recursos públicos por parte de las autoridades estatales, sino también alude a la utilización de los mismos de acuerdo con su objetivo. En palabras del Tribunal Contencioso:

***"El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a "la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado". En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien "porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público"**^[51]. (Énfasis de la Sala)*

2.6.1.3. De igual forma, todas las autoridades estatales, e incluso los ciudadanos, deben velar por la protección del patrimonio público ya que resulta ser un bien colectivo que importa a todos. En desarrollo de este deber, la Constitución y la Ley imponen a entidades específicas deberes de vigilancia concretos frente al patrimonio público. Para nombrar algunos ejemplos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público^[52], es la entidad encargada de coordinar, dirigir y regular la administración y recaudación de impuestos, de darle seguimiento al Presupuesto General de la Nación, de administrar el Tesoro Nacional, de efectuar el seguimiento de la gestión financiera y a las inversiones de las entidades descentralizadas de orden

nacional, de asesorar y asistir a las entidades territoriales en materia de administración Pública, especialmente en temas de eficiencia administrativa y fiscal, entre otras funciones.

También, se pueden nombrar los organismos de control, como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. La primera, por mandato constitucional (artículos 267 y 268), ejerce el control fiscal, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, en casos que señale la ley, podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial, revisa y fenece las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determina el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado, conceptúa sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado, adelanta procesos de responsabilidad fiscal y promueve ante las autoridades competentes aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, entre otras funciones.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación (artículos 277 y 278 C.P), debe velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, adelantar procesos disciplinarios contra quienes desempeñen funciones públicas, intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en un evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo de sus funciones, entre otras.

2.6.1.4. Pues bien, el ordenamiento jurídico impone a unas entidades concretas deberes de inspección y vigilancia sobre el erario público, sin embargo, se hace necesario resaltar que el derecho a defender y proteger el patrimonio público, implica un deber de todas las autoridades estatales, y no sólo de las entidades nombradas. De esa forma, incluso los jueces, quienes deben emitir sus providencias dentro del marco legal y conforme a lo que ha resultado suficientemente probado en los procesos que involucran la responsabilidad patrimonial de entidades públicas, como las entidades territoriales, deben velar por la protección y la buena destinación de los dineros que corresponden a la Nación.

No se quiere con lo anterior desconocer lo que se incluyó con el Acto Legislativo 3 de 2011, en el cual se dispuso que *“Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”*, sino por el contrario, resaltar que para cada pretensión existe en el ordenamiento jurídico un proceso judicial dispuesto, con los objetivos, herramientas y materiales procesales acordes con lo que se discute y se exige. Por eso la existencia de procesos contencioso administrativos, laborales, comerciales, civiles, penales, en los que se discuten pretensiones de cada temática y su estructura procesal se presta para garantizar el acceso a la administración de justicia y el debido proceso de cada una de las partes.

De manera que, tratándose de la protección del patrimonio público, lo anterior no implica que no se pueda condenar al Estado cuando se equivoca, sino que, de condenarse, debe agotarse un procedimiento adecuado, y conforme a los requisitos que exige la ley, acompañado de una adecuada valoración y sustento probatorio según el proceso ordinario que se exige para este tipo de pretensiones. Y en este punto, es donde las actuaciones

de los jueces encuentran un valor trascendental en la garantía del bien jurídico colectivo. Así los jueces, en cada uno de los procesos que se adelanta frente a ellos, deben ejercer un papel preponderante tratándose de pretensiones que involucren al Tesoro Público.

En todo caso, para efectos de identificar una posible amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público se partirá del principio de la **buena fe** de los particulares y las autoridades involucradas en el presente asunto, la cual se presume en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas, según el artículo 83 constitucional. Igualmente, que los particulares solo son responsables ante las autoridades por **infringir la constitución y las leyes**. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Que el artículo 122 constitucional señala que no habrá cargo público que no tenga funciones detalladas. Que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, entre otras disposiciones constitucionales y legales que se examinarán más adelante.

6.7.3.3. De la normatividad constitucional y legal aplicable al caso.

El preámbulo Constitucional de 1991 resalta que con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo. Que el Estado Social de derecho está fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general (art. 1); que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes; facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan, etc. (art 2).

Que respecto al sector agropecuario se observará especialmente lo preceptuado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, adicional a la CADH, los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 13, 42, 58, 60, 64, 65, 66, 78, 80, 83, 90, 91, 93, 95, 122 a 125, 150, numeral 18, 209, 226, 227, 333, 334, 355 de la Constitución Política de 1991 y sus reformas

Que, en desarrollo de los citados artículos constitucionales, se expidió la Ley 101 del 23 de diciembre de 1993, “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero” con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales para adecuarlos al proceso de internacionalización de la economía y elevar la eficiencia y la competitividad del sector. Que mediante la Ley 160 de 1994, se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se estableció un subsidio para la adquisición de tierras, se reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria^{<1>} y se dictan otras disposiciones, ley que fue inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover

el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

Que el 9 de abril de 2007 se expidió la **Ley 1133 de 2007** “Por medio de la cual se crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro-AIS”¹²⁰, cuyo objeto es la creación e implementación del programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”, **destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados**, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos **y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional**, con ocasión de la internacionalización de la economía (art. 1). Que el programa “Agro, Ingreso Seguro” se enmarca dentro de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. En tal sentido, se propenderá por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial (art 2). Que el programa “Agro, Ingreso Seguro” tendrá dos componentes, el de **apoyos económicos directos** que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. Por su parte el componente de **apoyos a la competitividad** busca preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector agropecuario. Que, para todos los efectos, se debe entender que los apoyos económicos directos o incentivos son una ayuda que ofrece el Estado sin contraprestación económica alguna a cambio, por parte del particular. Se entregan de manera selectiva y temporal, dentro del ejercicio de una política pública, siendo potestad del Gobierno Nacional, seleccionar de una manera objetiva, el sector que se beneficiará con el apoyo económico directo o incentivo y el valor de los mismos, así como determinar dentro de estos, los requisitos y condiciones que debe cumplir quien aspire a convertirse en beneficiario (art.3)

Por su parte, la **Ley 1151 del 24 de julio de 2007**, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, para el sector agropecuario señaló en el artículo 1 los *objetivos del Plan de Desarrollo, en el literal d) señaló (...) d) Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad; con énfasis en la formación de capital humano, en especial en maestrías y doctorados; con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento...*” En el numeral 3.7. sobre **Equidad en el campo**, dispuso una serie de políticas para reducir la pobreza en el campo y mejorar

¹²⁰ Ley declarada exequible por los cargos examinados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-373-09 de 27 de mayo de 2009, M. P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

la capacidad de los campesinos para generar ingresos, así como para mejorar el acceso a los recursos de producción en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, la misión del INCODER y sobre el **Registro Único de Predios**. Y, en el numeral 4.3 sobre la **consolidación del crecimiento y mejora de la competitividad del sector agropecuario** dispuso que el crecimiento del sector agropecuario es fundamental para mejorar las condiciones sociales y económicas del país, en la medida en que es la fuente básica de nuevos empleos y mayores ingresos.

Posteriormente, se expide la **Ley Estatutaria 1152 el 25 de julio de 2007** “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, y se dictan otras disposiciones”, **-declarada inexecutable por la Sentencia C -175 de 2009-** en la cual se señalan los principios, objetivos, normas, lineamientos de política, mecanismos y procedimientos mediante los cuales se promovería y ejecutarían las acciones tendientes a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural en Colombia, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad; destacando algunos principios como el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, el enfoque integral de la dimensión productiva agropecuaria y agroindustrial asociada con infraestructura física, servicios sociales y seguridad social, y otras actividades económicas, garantizando la coordinación, cooperación, concurrencia y subsidiariedad de los diversos organismos y entidades del Estado, del sector central, descentralizado y territorial, y del sector privado; el ordenamiento productivo del territorio mediante el adecuado uso del suelo y el aprovechamiento del potencial estratégico del campo. formulando una estrategia para la focalización regional de las inversiones en función del incremento de la producción, la seguridad alimentaria, la protección y fomento de la producción nacional de alimentos básicos y la reducción de la pobreza y la desigualdad; el aumento en la rentabilidad rural en especial de los pequeños productores, el fomento a la modernización tecnológica apropiada de la producción agrícola, aumento de los niveles empresariales de los pequeños productores, para el cual el Gobierno Nacional implementará programas e incentivos de desarrollo empresarial y la promoción de condiciones de transparencia, eficacia, celeridad y efectividad en las actuaciones del Estado, entre otros. Así mismo, destacamos que algunos de los objetivos generales del Estatuto de Desarrollo Rural de dicha ley se centran en: “...6. La planeación prospectiva del Desarrollo Rural a fin de lograr un adecuado uso del suelo para las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, y orientar la modernización del agro bajo parámetros de desarrollo regional y de producciones sostenibles... La articulación de la agricultura, la ganadería y los bosques con otros sectores económicos se constituirá en el sustento efectivo de la vida económica, social y democrática del medio rural colombiano, a través de programas compatibles con las condiciones culturales, económicas y ambientales del área o región donde se implementen. 7. **Adecuar al Sector Rural y Agroindustrial a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.** 8. **Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria, forestal y pesquera.** 9. **Fortalecer el sistema de incentivos a la capitalización rural, el acceso a factores de desarrollo empresarial y tecnología y Asistencia Técnica.** 10. Promover el

desarrollo agroindustrial del país, apoyando la creación de cadenas agroindustriales, clústers y complejos agroindustriales.

El Título V, Capítulo 1 de la citada ley, reguló lo concerniente a los programas de adecuación de tierras, estableciendo en el artículo 92 el subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras en las modalidades y procedimientos que para tal fin se establecen en esta Ley, con cargo al presupuesto del INCODER, **que se otorgará por una sola vez a los pequeños productores** que libremente se postulen para recibirlo, con arreglo a las políticas que señale el MADR y a los criterios objetivos y transparentes de elegibilidad y de calificación que para el efecto determine el Gobierno Nacional y, para el cual se debe observar lo preceptuado en los artículos 93 al 105 de la precitada ley que fue declarada inexecutable.

Ahora bien, la H. Corte Constitucional en sentencia C 175 de 2009¹²¹ declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones”, por haber pretermitido el requisito de consulta previa a la comunidad indígena y afrodescendiente afectados para la sanción de la ley, señalando:

“(…)

38. La Ley 1152 de 2007 configura una regulación integral y sistemática sobre el desarrollo rural y el uso y aprovechamiento de la propiedad agraria, régimen jurídico que debió someterse al trámite de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, en razón de la especial connotación que el territorio tiene para estos pueblos, al igual que por la existencia de disposiciones particulares y concretas en el EDR que los afectan directamente.

39. Sin embargo, de conformidad con los argumentos de índole fáctica recopilados en esta sentencia, la Corte pudo comprobar que las actividades desarrolladas por el Gobierno Nacional no cumplieron con las condiciones constitucionales de la consulta. En especial, los procesos de acercamiento fueron realizados de forma inoportuna, cuando el trámite legislativo ya se encontraba en curso, circunstancia incompatible con la vigencia del principio de buena fe en los procesos de consulta previa. Adicionalmente, no se comprobó que fuera adelantado un procedimiento preconsultivo con las comunidades tradicionales, tendiente a definir las reglas de deliberación del proceso de consulta previa. De este modo, resulta desacertado sostener que dichos acercamientos extemporáneos suplen el requisito de consulta previa, puesto que fueron ejecutados luego de haberse iniciado el trámite legislativo y en escenarios propios de éste. En ese sentido, responden a formas de participación democrática de carácter general, los cuales difieren de las modalidades concretas de incidencia de las comunidades indígenas y afrodescendientes a las que se refiere el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, las cuales corresponde a un procedimiento sustantivo de índole constitucional, dirigido a satisfacer el derecho fundamental a la consulta previa, del cual son titulares las comunidades indígenas y afrodescendientes.

¹²¹ Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones”. Expediente D-7308. Actores: Gustavo Gallón Giraldo, Fátima Esparza Calderón y Astrid Orjuela Ruiz. M. P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., 18 de marzo de 2009.

40. Debido a la pretermisión del requisito de consulta previa, la norma acusada deviene inexecutable en su integridad. Ello debido a que, en razón de constituir, por expreso mandato del Legislador, un régimen general y sistemático en materia de uso y aprovechamiento de los territorios rurales, (i) no resulta viable diferenciar entre las normas que afectan directamente a las comunidades y aquellas que no tienen ese efecto, amén de la posibilidad que en casos concretos cualquier disposición del EDR contraiga esa afectación; y (ii) la exclusión, en virtud de su inexecutable, de las normas que hagan referencia nominal a los pueblos indígenas y tribales, generaría un régimen discriminatorio en contra de los mismos, puesto que contribuiría a un déficit de protección jurídica, contrario a los derechos que la Constitución reconoce a dichas minorías étnicas.

Por último, la Sala considera pertinente señalar que **esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 – Estatutaria de Administración de Justicia –, es decir, hacia futuro.** (negrilla fuera de texto)".

De otra parte, respecto al tratamiento que le otorga la Constitución Política de 1991 a los derechos de los campesinos y trabajadores del campo en Colombia, como sujetos de especial protección, y el desarrollo agroindustrial del campo en el marco del Estado Social de Derecho, **resulta trascendente** observar que la H. Corte Constitucional en la sentencia C 077 del 8 de febrero de 2017¹²², cuando realizó el estudio de constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016, por el cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social –ZIDRES, destacó:

"(...)

Corpus iuris de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios. Los campesinos y los trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional.

8. La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este *Corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

(...)

25. En particular, la Corte Constitucional ha establecido que, si el derecho de asociación tiene que ver con proyectos económicos su reconocimiento

¹²² Expedientes D- 11275 y D-11276. Actores: Rocío del Pilar Peña Huertas y Otros (D-11275), e Iván Cepeda Castro y Otros (D-11276). M. P: Luis Ernesto Vargas Silva
http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm#_ftn108

se enmarca en el **derecho de libertad de empresa**, consagrado en el artículo 333 de la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que dicho artículo:

“(C)onsagra el derecho al libre ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común; prohíbe que para su ejercicio se exijan permisos previos y requisitos sin autorización de la ley; concibe la libre competencia como un derecho que supone responsabilidades; afirma la función social que tiene la empresa; le impone al Estado **el deber de impedir la obstrucción de la libertad económica y evitar el abuso de la posición dominante** y, finalmente, sujeta el ejercicio de ese derecho a los límites que imponga la ley cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

(...)

En ese marco, es comprensible que surjan tensiones con ocasión de las normas que configuran límites para el ejercicio de las libertades de asociación^[98] y económica pues los titulares de éstas pueden argumentar la imposición de restricciones no autorizadas por el constituyente. Ese tipo de tensiones le imponen al órgano de control constitucional el deber de considerar los intereses que se hallan en juego y los derechos que ellos comportan pues si las restricciones impuestas corresponden a propósitos armónicos con la Carta y no desbordan la razonabilidad y proporcionalidad que les son exigibles, no hay motivos para cuestionar su validez normativa”^[99]

(...)

34. El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios implica, conforme lo ha resaltado este Tribunal, “la intervención del legislador, quien se encarga de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente”.^[112] En desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 C.P., el legislador ha expedido un entramado complejo de normas, entre las que sobresalen las leyes 101 de 1993 y 160 de 1994, con la finalidad de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, y de proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.^[113]

En el marco de esta “estrategia global de desarrollo rural”, la Corte ha reiterado que el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente a favor de quienes la trabajan, lo materializa el Estado a través de varios tipos de políticas, relacionadas con la concesión de créditos especiales,^[114] la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, entre ellos, la entrega de subsidios,^[115] el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras.^[116]

(...)

42. La Constitución Política de 1991 reconoce en las libertades y derechos económicos, al igual que en la empresa, **la iniciativa privada y la competitividad**, un pilar articulador del orden económico constitucional, en la medida en la que desempeñan un papel central en materia de promoción del desarrollo, del crecimiento económico y del bienestar social (C.P. arts. 333 y 334). Con ello, nuestra Carta dispone que, en principio, la actividad económica y la iniciativa privada son libres, y que el Estado, por medio del legislador, tiene la responsabilidad de estimular el desarrollo empresarial, impedir que se “restrinja la libertad económica, y controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado” (C.P. art. 333).

Conforme lo ha interpretado la jurisprudencia constitucional, los artículos 333 y 334 C.P. reconocen que la empresa y la iniciativa privada son el motor de la economía y del desarrollo social^[158] y, por esa vía, este Tribunal acepta “la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial.”^[159] Por lo tanto, la Corte Constitucional ha considerado que, en principio, son bienvenidos el crecimiento económico y el desarrollo, junto con la mayor competitividad y productividad que se afianzan en el país, como resultado de las tendencias globales que imponen la política internacional y las tesis económicas imperantes.^[160] Lo anterior, en sintonía con otras disposiciones de rango constitucional que establecen que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre las bases de la conveniencia nacional, la soberanía, la equidad y la reciprocidad (arts. 9, 226, 227 C.P.). (...)

52. Acerca del concepto de **desarrollo sostenible**, esta Corte lo ha definido como “el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias.”^[200] Esto implica que la satisfacción de las necesidades actuales implica un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia de orden económico y modelo de desarrollo.^[201] Especial énfasis se ha puesto en la necesidad de satisfacer las necesidades esenciales de los sectores menos favorecidos de la población; acento que, conforme lo ha establecido esta Corporación, “se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza”.^[202]

El desarrollo sostenible, por lo tanto, busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, estando acorde con los fines más altos que persigue nuestro ordenamiento jurídico. Así, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sostenido que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: “(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones”.^[203] (...)

81. Así mismo, esta Corporación ha sostenido que el artículo 64 de la Constitución es el fundamento normativo de **los derechos fundamentales a la tierra y al territorio del que gozan los campesinos**. La sentencia C-536 de 1997 los diferenció así: “el primero hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra^[294]”. De manera que, el derecho fundamental al territorio implica que este sea considerado como una garantía subjetiva, que impone al Estado el deber de “posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc.”^[295] (...)

6.7.4 Respuesta al primer problema jurídico planteado.

En Colombia todo nos llega tarde, inclusive la muerte, señaló hace más de un siglo el poeta Julio Flórez. Tal vez, por esa admonición, los campesinos y trabajadores del campo¹²³, quienes son la población que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad¹²⁴, todavía siguen esperando que los expertos que actúan en representación del Estado resuelvan de una vez por todas el problema de la tenencia o propiedad de la tierra, a través de una ineludible reforma agraria que se merece¹²⁵. Todavía siguen esperando que el Estado los asesore técnica y científicamente de forma permanente, o que el sistema financiero los apoye con suficiente crédito barato constante. Todavía siguen esperando que se ponga fin a las múltiples violencias que azotan el campo colombiano dada la presencia de grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, explotadores ilegales de recursos naturales, entre otros. Todavía siguen esperando un aparato estatal fuerte que cuando sea necesario, asuma de manera eficiente la dirección y la intervención del sector agropecuario. Todavía están esperando un sector agropecuario productivo y competitivo interna como internacionalmente, pues las cifras que muestran los estudios, tanto públicos como privados, y los precios de los productos provenientes del sector agropecuario después de la pandemia del COVID-19 son preocupantes. Sin embargo, a pesar de que en gran medida ninguno de los problemas estructurales planteados ha sido resueltos, hace unas décadas se tomó la decisión de que dicho sector debía entrar a competir con los mejores sistemas productivos del mundo, por ende, debía tecnificarse para aumentar la productividad y, por tanto, ser competitivo. En conclusión, a pesar de que la solución a los problemas planteados estaba inconclusa, se optó como estrategia que todos estos deberían ser resueltos de manera coetánea.

Así, entre 1960 y el 2020 las políticas de los Gobiernos Nacionales en materia comercial se orientaron a suscribir acuerdos con países de la región como la CAN¹²⁶ en 1969, Panamá y Chile en 1993, México en 1994, la CARICOM¹²⁷ 1998 y 1999 y Cuba en 2000. Que el inicio del tercer milenio se caracterizó por la implementación de planes de comercio orientados a lograr acuerdos con economías más distantes, pertenecientes a naciones del primer mundo, entre los cuales se destacan los Tratados de Libre Comercio y Acuerdos comerciales vigentes con Estados

¹²³ ...La expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”^[291]. Corte Constitucional citada en sentencia C-077 de 2017.

¹²⁴ Véase al respecto la sentencia C-644 de 2012 de la H. Corte Constitucional.

¹²⁵ Podría ser a través del cumplimiento del Acuerdo de Paz con las FARC en materia de tierras.

¹²⁶ Organización subregional conformada actualmente por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, Venezuela fue miembro hasta 2011.

¹²⁷ Conocida como la Comunidad del Caribe, conformada por doce (12) países: Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados, Guyana, Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

Unidos¹²⁸, países del Triángulo del Norte¹²⁹, Canadá¹³⁰, EFTA¹³¹, Alianza del Pacífico¹³², Venezuela¹³³, Costa Rica¹³⁴, la Unión Europea¹³⁵, Corea del Sur¹³⁶, Acuerdo de Complementación Económica con los países del MERCOSUR¹³⁷, y Reino Unido¹³⁸.

Sobre los intereses que guiaron la actividad gubernamental en este periodo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, durante la firma del tratado comercial con Canadá, efectuada en noviembre de 2008, señaló: “En la última década, la política de comercio exterior de Colombia se fundamentó en la profundización de las relaciones comerciales, tanto con los países con los que ya existían acuerdos preferenciales, como con otros socios que pudieran generar un mayor crecimiento y desarrollo económico. El Plan de Desarrollo 2006 - 2010 incluye desarrollar una estrategia en materia de acuerdos internacionales con el propósito de generar un ambiente jurídico estable en el territorio colombiano, que permita aumentar la actividad comercial y la inversión, tanto nacional como extranjera...”¹³⁹.”

¹²⁸ Sus negociaciones iniciaron en el año 2003, las cartas adjuntas y entendimientos fueron suscritos en Washington, el 22 de noviembre de 2006. Aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 y 1166 de 2007 (protocolo modificadorio), con examen de Constitucionalidad a través de las sentencias C- 750 y C-751 de 2008 de la H. Corte Constitucional.

¹²⁹ El 16 de marzo de 2007 concluyeron las negociaciones luego de seis rondas de negociación y dos reuniones de los grupos de trabajo de acceso a mercados. Colombia y El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron el tratado el 9 de agosto de 2007.

¹³⁰ Inició negociaciones en el mes de julio de 2007 y fue suscrito el 21 de noviembre de 2008. Aprobado mediante la Ley 1363 de 2009, con examen de Constitucionalidad a través de la sentencia C- 608 de 2010 de la H. Corte Constitucional.

¹³¹ Asociación Europea de Libre Comercio conformada por Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia, acuerdo suscrito el 26 de noviembre de 2008. Aprobado mediante la Ley 1669 de 2013, con examen de Constitucionalidad a través de la sentencia C- 335 de 2014 de la H. Corte Constitucional.

¹³² La Alianza del Pacífico fue establecida en abril de 2011 por Chile, Colombia, México y Perú, mediante el acuerdo marco, que entró en vigor en julio de 2015, y su protocolo comercial, entro en vigor el 1 de mayo de 2016.

¹³³ Acuerdo de Alcance Parcial de naturaleza Comercial suscrito el 28 de noviembre de 2011.

¹³⁴ En junio de 2012 Colombia y Costa Rica iniciaron negociaciones para suscribir el Tratado de Libre Comercio, concluyendo las mismas en marzo de 2013 y firmándose el TLC el 22 de mayo de 2013.

¹³⁵ La primera ronda de negociaciones entre la CAN y la Unión Europea se cumplió en el mes de septiembre de 2007 y el tratado se suscribió el 26 de junio de 2012. Aprobado mediante la Ley 1669 de 2013 con examen de Constitucionalidad a través de la sentencia C- 335 de 2014 de la H. Corte Constitucional.

¹³⁶ Luego de sendas rondas de negociaciones fue firmado en Seúl, el 21 de febrero de 2013. Aprobado mediante la Ley 1747 de 2014, con examen de Constitucionalidad a través de la sentencia C- 184 de 2016 de la H. Corte Constitucional.

¹³⁷ El 21 de julio de 2017 Colombia y los países pertenecientes al MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), firman un acuerdo de implementación económica.

¹³⁸ Firmado en el año 2019 y entró en vigencia a partir del 28 de junio de 2022.

¹³⁹ Cfr. www.tlc.gov.co: Resumen del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá, Antecedentes.

De modo que, para concretar los fines señalados en los artículos 64, 65 y 66 constitucionales, en 1993 el Congreso de la República expidió la Ley 101¹⁴⁰, en cuyo artículo 1° señaló como propósitos, que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, los siguientes: **1.** Otorgar especial protección a la producción de alimentos. **2.** Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. **3.** Promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional. **4.** Elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales. **5.** Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera. (...) **8.** Favorecer el **desarrollo tecnológico del agro**, al igual que la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores, conforme a los procesos de descentralización y participación. (...) **13.** Garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo. **14.** Estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecten. El artículo 7 preceptuó que "...cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción. Parágrafo: La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente ley, emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo...".

Que, dadas las gravísimas circunstancias de orden público en que se hallaba el campo colombiano para el 2002, azotado por las múltiples violencias por todos ampliamente conocidas, en la campaña a la presidencia de la república del doctor Álvaro Uribe Vélez, su programa se destacó por plantear una **seguridad democrática** para proteger a todos los ciudadanos frente a cualquier agresor, una Colombia sin guerrilla, sin paramilitares, sin narcotraficantes, sin droga; la autoridad legítima protege a los ciudadanos y disuade a los violentos, se decía en los numerales 26 y 27 del "Manifiesto Democrático de 100 puntos". Respecto al sector agropecuario indicó que soñaba con un país democrático en lo político y en lo económico; con un país de propietarios, con una revolución de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa; que para los planes de expansión de cultivos utilizaría el Incentivo de Capitalización Rural de contado, o los plazos con avales a créditos de los agricultores o certificados tributarios futuros; que se buscaría convenios semejantes con otras naciones para adelantar distritos de riego que reclaman en el Tolima, Huila, Nariño, Atlántico, Cesar, Meta, Casanare y otros departamentos. Que el Estado no los construya pero que subsidie a los campesinos y productores. El subsidio debe ser de contado o a través de compromiso de pago de créditos (véase puntos 1, 3, 62, 86, entre otros.

¹⁴⁰ Ley General de Desarrollo Agrícola y Pesquero.

Ganadas las elecciones, aquello que manifestó el presidente Álvaro Uribe Vélez en campaña, finalmente fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo **“Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006)** a través de la Ley 812 de 2003, señalando como objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal. 1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. 2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales. 3. Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad. En el artículo 8 se desarrollaron los principales programas de inversión como la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible y generación de empleo -comprendió el capítulo de ciencia, tecnología e innovación, competitividad y desarrollo, política comercial, sostenibilidad ambiental, entre otros-, y construir equidad social -que comprende impulso a la economía solidaria, el manejo social del campo, entre otros-.

Que ante la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez lo expuesto en campaña dio “continuación a su Política de Defensa y Seguridad Democrática” y, finalmente, se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo **“Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (2006-2010)**, mediante la Ley 1151 de 2007, que uno de sus objetivos era realizar una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como requisito para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad...(véase literal d) del artículo 1°).

Respecto a la **equidad en el campo** se destacó que con el objeto de reducir la pobreza y mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos, es necesario adoptar las siguientes políticas: i) Acceso a los recursos de producción; ii) Mejoramiento de su capacidad productiva; iii) Acceso a servicios públicos que permitan mejorar sus condiciones de vida; y iv) Oferta de alternativas que permitan desestimular la expansión de los cultivos ilícitos. Para mejorar el acceso a los recursos de producción en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, se buscará avanzar en el ordenamiento social de la propiedad a través de la titulación y adjudicación de las tierras, especialmente de las provenientes de la extinción de dominio y de aquellas que se adjudiquen por medio del subsidio integral de tierras. Con el fin de buscar que este proceso sea más eficiente, transparente y equitativo, se privilegiarán mecanismos de libre acceso por demanda a través de convocatorias. EL INCODER se encargará de promover adecuadamente estos mecanismos y de asesorar a los campesinos más necesitados, directamente a través de terceros debidamente autorizados, en la elaboración y presentación de las solicitudes y proyectos correspondientes (artículo 3.7 *idem*).

Así mismo, en materia de **Registro Único de Predios** se señaló que el Gobierno Nacional, a través del INCODER, efectuará las acciones tendientes a mejorar y actualizar el Registro Único de Predios, según información que provean las víctimas de la violencia, las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, el Ministerio Público y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, para lo cual tendrán un término de seis (6) meses y la obligación de mantener actualizado el Registro. Que el INCODER diseñará e implementará los mecanismos para que las víctimas puedan hacer sus declaraciones de forma efectiva. Se cumplirán los compromisos con las comunidades negras e indígenas, a través de la implementación del Plan Nacional de Tierras para las comunidades indígenas y la titulación a familias afrocolombianas de tierras baldías ocupadas ancestralmente en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993. Así mismo, para aumentar la capacidad productiva de la población rural para generar sus propios ingresos, el Gobierno promoverá: i) El fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias; ii) La promoción de la agroindustria y el turismo rural; y iii) El desarrollo de microfinanzas rurales (Programa Especial de Microcrédito y Banca de las Oportunidades). Adicionalmente, se apoyarán las transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo. Es claro que otra fuente de ingresos es el empleo rural que resulta del crecimiento de las empresas agropecuarias, como se verá en el capítulo respectivo. En estas, los sistemas de producción deben combinar el uso de mano de obra con la búsqueda de eficiencia y competitividad, con el propósito de asegurar la permanencia en los mercados y por ende la demanda de mano de obra y la calidad de los empleos (artículo 3.7 *ibídem*).

Respecto a **la consolidación del crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario**, se dijo que era fundamental para mejorar las condiciones sociales y económicas del país, en la medida en que es la fuente básica de nuevos empleos y mayores ingresos. Actualmente, el sector agropecuario aporta el 19% del empleo total del país y representa el 22% de las exportaciones totales. A través de este plan se espera alcanzar un crecimiento anual cercano al 4% en el valor de la producción. La consolidación del crecimiento agropecuario depende del aumento de la competitividad de la producción agropecuaria. Con este propósito el Gobierno tendrá en cuenta los siguientes factores: i) El comportamiento de los precios de los productos agropecuarios y de los ingresos de los productores; ii) Los costos de producción y de comercialización; iii) El incremento de los rendimientos y la productividad; iv) El mejoramiento del estatus sanitario y el cumplimiento de las normas técnicas; y v) La información, el financiamiento y la seguridad jurídica. Advirtiéndose que, en relación con el comportamiento de los precios de los productos agropecuarios y los ingresos de los productores, particularmente se desarrollará el **Programa Agro Ingreso Seguro, AIS**. Este programa **se enmarca** dentro de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. **Su propósito** es proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión a la acentuación en el tráfico

comercial internacional de bienes agropecuarios. Los dos grandes componentes de este programa son: i) Los apoyos para la competitividad (APC) **para todos los productores, especialmente pequeños y medianos**; y ii) Los apoyos económicos sectoriales (AES), para aquellos cultivos que por cambios drásticos en las políticas comerciales se vean expuestos en mayor medida a la competencia. Este componente incluye, entre otros, financiamiento para reconversión productiva, cofinanciación del riego, asistencia técnica, incentivo a la capitalización rural, mejoramiento del status sanitario, fondo de capital de riesgo, promoción de la asociatividad e incentivos para la compra de cosecha nacional. También, se continuará y consolidará el seguro agropecuario, artículo 4.3 *ibidem* (...)

Sin embargo, ante el advenimiento de un **Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos**, la administración del expresidente ÁLVARO URIBE VÉLEZ, estimó necesario, contar con otro instrumento que le permitiera moderar sus consecuencias y, especialmente, mejorar la competitividad y la productividad del sector agropecuario, para ello, se presentó al Congreso de la República un proyecto de ley ¹⁴¹ con radicado 174 de 2006 –Senado-, y 024 de 2006 –Cámara-, por medio del cual se crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro - AIS, en cuya **exposición de motivos** el doctor Andrés Felipe Arias Leiva, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en el 2006, destacó que el **Gobierno Nacional** está comprometido con el crecimiento económico del país ya que están convencidos de que este es el fundamento de la generación de ingresos y el desarrollo social, y una de las vías para lograrlo es la apertura de nuevos mercados para los productos colombianos; por ello, la economía colombiana requiere exportar y recibir como contraprestación recursos generados en otras economías que apalanquen la expansión doméstica... (véase fl. 7705 y ss. C21)

Que el **Gobierno Nacional** inició un proceso agresivo de internacionalización de la economía cuyo primer gran reto fue la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, con reglas estables al mercado más rico y más grande del mundo para la inmensa mayoría de los productos nacionales. Naturalmente dicho proceso de internacionalización de la economía conlleva una exposición de la producción nacional a la competencia externa, dado el carácter recíproco de la compra y venta; situación que plantea **un gran desafío en el comercio multilateral**, especialmente en renglones de la producción en donde las economías nacionales no son complementarias y en donde se presentan grandes asimetrías en la capacidad productiva.

Que como el sector agropecuario es particularmente sensible al fenómeno del comercio exterior, principalmente en algunos productos que pueden quedar expuestos a la competencia mundial en donde se **evidencian múltiples distorsiones fruto de los subsidios, los avances tecnológicos y los hábitos de consumo** de nuestros socios comerciales; ello no significa que, como resultado de las diferentes negociaciones, el sector rural colombiano no pueda ser un ganador neto. La suscripción de un tratado bilateral o multilateral, es solo el primer paso en la consolidación del intercambio comercial...

¹⁴¹ Según surge de lo expuesto en los debates al proyecto de ley de AIS, cumplidos tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, documentados en la prueba E.F. 36.

Que, en consecuencia, corresponde a las decisiones de política pública interna el diseño de las herramientas que permitan que a un tratado de libre comercio se le saque el mayor provecho posible, por parte de los productores, por ende, **es indiscutiblemente necesario un apoyo institucional privilegiado para el sector agropecuario ante este proceso de intercambio comercial internacional.** Con dos objetivos: (1) Fortalecer la competitividad y (2) Proteger la producción nacional de la exposición a las distorsiones externas. Con esta finalidad, el MADR presentó ante el Honorable Congreso de la República el proyecto de Ley destinado a implementar el Programa Agro, Ingreso Seguro (AIS). Este programa buscaba garantizar los recursos para lograr un exitoso desempeño del sector agropecuario colombiano frente al proceso de internacionalización de la economía...

Que, para poder cumplir con estos objetivos, el proyecto de ley ordena al gobierno apropiar la cifra de 500 mil millones de pesos anuales para financiar el programa. El Ministerio de Hacienda deberá, a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la ley, incorporar los recursos en la Ley Anual de Presupuesto a favor del MADR, con una destinación específica para el programa y ajustando el valor anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor, IPC. **Recursos que deben ser invertidos en la modernización del sector para nueva tecnología, maquinaria, investigación, infraestructura y mejoramiento del sistema sanitario nacional.** Igualmente se fortalecerán los instrumentos de créditos blandos para reconversión y se otorgarán apoyos económicos directos destinados a proteger la producción nacional.

Con la asignación de estos recursos **y el manejo adecuado de los mismos por parte de un comité técnico con representantes del sector privado y público,** el Gobierno Nacional aspiraba contar en una década con un sector agropecuario competitivo, fuerte y ambicioso en la conquista de los mercados mundiales. Dicho Gobierno tenía la convicción de que en el fortalecimiento del campo colombiano se encontraba el fin de la amenaza narcoterrorista que atravesaba la Nación. Por lo tanto, mantendrá permanentemente el compromiso con el crecimiento del sector para que el proceso de recuperación se consolide a través de un campo colombiano moderno, proveedor de bienes para el mundo entero, competitivo y protegido de las distorsiones de la oferta externa. Con el proyecto de ley en mención, se ratifica el compromiso del **Gobierno Nacional** con el campo colombiano y el desarrollo rural como complemento ideal para la política de ampliación de mercados y junto con las inversiones en infraestructura de riego, adjudicación de tierras, ciencia y tecnología y el fortalecimiento del sistema sanitario, constituye el eje de la agenda interna sectorial.

Con asistencia del ministro Arias Leiva a diversas sesiones, o de su viceministro, el proyecto fue debatido en la Comisión 5ª Constitucional Permanente de Senado y Cámara, al igual que en las plenarias de esas células legislativas y aunque algunos Congresistas expresaron sus observaciones y reparos sobre puntos concretos¹⁴²,

¹⁴² Cfr. E.F. 36: Gacetas del Congreso sobre trámite de la Ley 1133 de 2007: fl. 34 vuelto; fl. 35; fls. 74, 75, 78, 93 a 97: ausencia de una estrategia de desarrollo rural integral; el programa constituye un mensaje sobre inconveniencia del TLC con USA; falta de claridad sobre los parámetros de asignación de recursos; necesidad de transparencia en la entrega de apoyos directos; forma de

fue aprobado el 9 de abril de 2007, como Ley 1133 de dicho año, donde se destaca que esa política pública es un producto de la **concertación** entre un Gobierno Nacional, liderado por un presidente de la república, el Congreso de la República, la academia, centros de investigación, y las diversas asociaciones de empresarios o campesinos. Que esta política pública presentó y presenta **disensos** -que tienden a perpetuarse-, porque están en desacuerdo, en mayor o menor intensidad, con la internacionalización de nuestra economía, o que el país forme parte de una aldea global -por lo menos en materia económica-; situación que se resolvió por un ejercicio de democracia representativa.

Se desprende entonces de la Ley 1133 de 2007 que para lograr los objetivos propuestos en la creación e implementación del programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS-” el Legislador estableció dos componentes: **apoyos económicos directos sin contraprestación económica a cambio**, para proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión, y el componente de **apoyos a la competitividad** para preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario, siendo este último, el que genera la presente acción.

Que los últimos Gobiernos Nacionales han procurado alcanzar la suscripción de este tipo de acuerdos económicos y comerciales; política que ha sido avalada por las Ramas Legislativa y Judicial a través de diversas leyes y sentencias de constitucionalidad. Además, acompañadas de manera cercana por los gremios y las universidades o centros de investigación, con la realización de foros, análisis y estudios encausados a determinar su incidencia y la forma como se capitalizan los beneficios de los sectores económicos nacionales. Al respecto, en un análisis propiciado por Fedesarrollo¹⁴³ el doctor Hernando José Gómez, exdirector nacional de planeación, señaló que:

“...El sector agropecuario ha venido creciendo alrededor de dos puntos porcentuales por debajo del promedio de crecimiento de la economía nacional» y, además, que su participación en el valor de exportaciones totales también disminuyó en contraposición al aumento de las importaciones¹⁴⁴. Como factores internos para ese comportamiento, mencionó los altos niveles de pobreza en el campo, la baja productividad y los altos costos de producción, la limitada disponibilidad de infraestructura y de logística, así como las barreras de la población rural para desarrollar su potencial productivo. Por ello, en su criterio, dentro de un modelo de desarrollo rural, es necesario contemplar cinco áreas específicas en las cuales Colombia presenta falencias:

(i) La competitividad, en procura de conseguir transferencia de tecnología de las entidades encargadas de realizar investigaciones y mejorar el problema de

integración del Comité Intersectorial y labores asignadas; falta de claridad sobre cultivos en los que debe recaer la reconversión; falta de estudios sobre impacto del TLC por regiones; no hay propuesta de política sectorial agropecuaria; ejecución del programa antes de aplicación de la ley; necesidad de entregar aportes con criterio regional y de equidad, entre otras.

¹⁴³ La política comercial del sector agrícola en Colombia. Capítulo 1, mayo de 2011. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo –Fedesarrollo-.

¹⁴⁴ www.fedesarrollo.org.co. La política comercial del sector agrícola en Colombia, cap. 1. Política comercial y de competitividad del sector agrícola en Colombia, 2011.

institucionalidad en el campo, asumiendo la responsabilidad de los temas sensibles del sector, como la tierra y el agua.

(ii) Infraestructura y logística, en tanto la protección del sector transportador y los problemas de atraso en la red vial constituyen una fuente de sobrecostos, por lo cual es preciso crear programas de mantenimiento de vías.

(iii) Ampliación de mercados, porque la inestabilidad del mercado venezolano aconseja no depender de él, circunstancia que sugiere buscar negociaciones comerciales con Asia, continente que, según las proyecciones económicas, en 20 años generará el 50% del PIB mundial.

(iv) Inversión e ingresos para mejorar el uso productivo de la tierra, para lo cual recomienda crear espacios donde coexistan la economía campesina y la economía empresarial, pues el apoyo al desarrollo empresarial del sector disminuye el valor de insumos y contribuye a mejorar la infraestructura.

(v) Reducción de la pobreza, propósito estrechamente relacionado con el aumento de inversión e ingresos para mantener una economía de escala y de procesos asociativos en beneficio de los campesinos.”

Así, el anterior recuento se hizo con el fin de **contextualizar el programa Agro, Ingreso Seguro** e intentar acertar en la interpretación correcta de la Ley 1133, aspecto que implica, como se expuso en las cuestiones previas, resolver los interrogantes: ¿Quiénes del sector agropecuario son los que deben ser productivos, competitivos y afrontar los retos de la internacionalización de la economía? ¿A quiénes se les debía entregar los apoyos para la competitividad? ¿A los campesinos y los trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional?, todo debido a que se identificaron en esta acción varias interpretaciones posibles sobre la ley en cita -no solamente las realizadas por la parte demandada sino las realizadas por nuestra delegada del Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, los jueces y magistrados de Tribunales y la H. Corte Suprema en los procesos que les correspondió conocer por competencia sobre el programa Agro, Ingreso Seguro- y cómo es posible que la ley permita varias interpretaciones, tratando de establecer si la efectuada por el Gobierno Nacional es contraria o extraña al sistema jurídico colombiano.

¿Quiénes del sector agropecuario son los que deben ser productivos, competitivos y afrontar los retos de la internacionalización de la economía? Para resolver este interrogante es necesario destacar que el campo colombiano presenta diferentes niveles de desarrollo debido al saber, ciencia, técnica, instrumentos o recursos que utiliza el actor agropecuario de un lado y, por otro, por el modo como las personas se relacionan con la tierra, el ambiente y sus semejantes (relación política o de poder). Dependiendo del conocimiento y el poder que cada etnia, comunidad, asociación o colectividad aplique, encontraremos en nuestro país subculturas o culturas premodernas, modernas y posmodernas. Si la posmodernidad es la política de las identidades culturales¹⁴⁵, resulta equivocado que una cultura, por mayoritaria

¹⁴⁵ Al respecto véase “Educación, ciudadanía y multiculturalismo: los dilemas de la ciudadanía en las sociedades multiculturales”. Capítulo 12; Carlos Alberto Torres; en el texto “Retos de la Postmodernidad. Ciencias Sociales y Humanas, Edición de Fernando J. García Selgas y José B.

que sea, pretenda imponerles a las demás la obligación de desarrollar una economía de mercado de gran escala, o maximizar el capitalismo, porque:

“...La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la garantía del *Corpus iuris* de las personas campesinas y de los trabajadores agrarios implica que las políticas agrarias presten especial atención a la diversidad de los modos de producción de los campesinos, haciendo eco de la sostenibilidad social y cultural que debe informar la explotación del campo.^[211] En esta dirección, la Corte Constitucional ha sostenido que el modelo de desarrollo agrario debe garantizar **la soberanía alimentaria**, la cual no se circunscribe a la libertad que tienen los Estados para determinar sus procesos de producción de alimentos, buscando con ello garantizar la disposición y el acceso permanente a los alimentos que cubran los requerimientos nutricionales de los ciudadanos; sino que implica “que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”.^[212] **Por lo tanto, la búsqueda del desarrollo agrario no puede “privilegiar una visión empresarial del campo en desmedro de la explotación campesina, de la preservación de su cultura y forma de vida”,^[213] sino que debe lograr equilibrar la producción capitalista con el respeto y la protección de las economías tradicionales de subsistencia.**^{[214]...}¹⁴⁶

Por lo mismo, en Colombia a ningún ciudadano se le puede imponer la obligación de desarrollar determinada actividad económica o que la realice en términos competitivos, por ende, no resulta afortunado colegir que los campesinos o trabajadores del campo están obligados a adelantar procesos que los hagan más productivos y competitivos, cuando sabemos que en gran medida no se les ha resuelto el problema de la propiedad o tenencia de la tierra, carecen de asistencia técnica para ser un buen competidor económico a nivel local e internacional, etc.

Así, no se puede perder de vista que el artículo 1 señala que el **objeto de la Ley 1133** es la de **proteger los ingresos de los productores** que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a **mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía**, enmarcada dentro de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para promover la productividad y la competitividad, reducir la desigualdad del campo y preparar el sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía (art. 2) y, para el cual se crearon dos componentes: uno, de **apoyos económicos directos** para proteger el ingreso de los productores y, otro, de **apoyos a la competitividad** (art. 3) que tendrán en cuenta las cadenas productivas y están determinados por tres instrumentos: **1) incentivos a la productividad**, 2) apoyo a través de crédito y 3) apoyo a la comercialización (art. 5), por tanto, se considera que no es correcta aquella interpretación que pretende reducir el objeto de la ley a un instrumento exclusivo para combatir la desigualdad (componente meramente social), cuando, si se entiende el contexto expuesto, este aspecto debe ser el resultado de un efecto indirecto y mediato. En ese sentido no se comparten aquellas interpretaciones que concluyen que los grandes y medianos productores no son destinatarios de la ley

Monleón. Editorial Trota. 1999. También en el mismo texto “Perspectivas amerindias ante el multiculturalismo” Capítulo 15; Manuel Gutiérrez Estévez.

¹⁴⁶ Véase al respecto la sentencia C 077 del 8 de febrero de 2017 de la H. Corte Constitucional.

en cita, porque, además de descontextualizar el texto legal, soslaya los propósitos de los planes de desarrollo citados, careciendo su enunciado de respaldo técnico.

De modo que, para este operador judicial quienes deben asumir el reto de aumentar la productividad en el campo y ser competitivos local e internacionalmente son aquellos **productores agropecuarios, pesqueros, forestales o agroindustriales** que en principio se identifican con un sistema capitalista o de mercado¹⁴⁷, por ende, es uno de los argumentos por los que no se comparte la tesis que sostiene que los destinatarios legítimos del programa “Agro, Ingreso Seguro”, incluyendo el componente de apoyo a la competitividad de riego y drenaje son los campesinos y trabajadores más vulnerables del campo (que son sujetos de especial protección constitucional), porque deforman el contexto atrás planteado, el objeto de la ley (art 1) y demás ordenamiento jurídico citado, desconociendo que el apoyo ofrecido para riego y drenaje resulta ofensivo para quienes no son propietarios de tierra; para los que no tienen acceso a crédito barato; para los que carecen del conocimiento para identificar los productos que deben cultivar; para los que ignoran las condiciones en las que deben hacerlo; para los que adolecen de las habilidades para comercializar los productos, entre otras circunstancias, que implicarían un mayor esfuerzo presupuestal por parte del Estado. Por otro, suponen que los **productores grandes o medianos** tienen la obligación de afrontar solos el tema de la seguridad alimentaria de todos los colombianos, el desarrollo sostenible y el reto de la internacionalización de la economía, sin el apoyo del Estado, a pesar de la permanente y grave alteración del orden público del campo, la precariedad en la infraestructura vial o de servicios públicos básicos, etc. Además, no explican cómo es que en los países donde tienen mejor depurados o refinados los procesos de producción agropecuarios (mayor desarrollo técnico, tecnológico o científico) los Estados cuentan con diversos instrumentos para apoyarlos o incentivarlos, y que fue precisamente una de las causas que originó la expedición de la Ley 1133.

Aunque hay voces que insisten en que los colombianos no debieron hacer apertura económica, ni celebrar tratados de libre comercio, ni convertirse en un competidor más de la economía global, lo cierto es que muy lentamente Colombia, hoy por hoy, se ha ido incorporando como un competidor más en la economía mundial; por ende, no es posible compartir la postura que señala que los grandes o medianos productores no deben ser beneficiarios del programa AIS, especialmente del componente apoyo a la competitividad por riego y drenaje ya que, aunque dicha política al parecer debe ser revisada o modificada, se entiende como un instrumento que en su momento se consideró por todo un Gobierno Nacional, el Congreso de la República y los empresarios como pertinente para proteger o igualar a los productores agropecuarios o agroindustriales locales frente a los competidores internacionales, dado lo que hacen los Estados con ese tipo productores para hacer productivas y competitivas sus economías. Se podría discutir cuándo, dónde, cuántos o qué tipos de apoyo debe el Estado otorgarles, sin embargo, este juez considera que cada Gobierno Nacional debe tener la suficiente autonomía para efectos de definir -de manera concertada- y acorde con las fluctuaciones de la

¹⁴⁷ Desconocemos si en Colombia existe alguna comunidad, asociación, colectividad o empresa que practique el socialismo o comunismo que esté interesada en competir local e internacional.

economía mundial, los apoyos que se deben brindar a los diversos productores del campo.

Se suma a lo anterior, el hecho que quienes censuran este tipo de apoyos a los grandes, medianos o pequeños productores no aportan estudios que demuestren que el margen de rentabilidad o plusvalía que genera la producción de determinado producto es tan alto que no requiere del apoyo o subsidio estatal; no incorporan en sus análisis el impacto negativo que generó, y sigue generando, en los empresarios del sector agropecuario la inseguridad en el campo, dadas las múltiples violencias que lo azotan, al punto que muchos productores agropecuarios desplazados no retornaron u optaron por cambiar de actividad. ¿Debe un empresario del campo asumir la competencia de un narcotraficante disfrazado de industrial? nada dicen o explican del por qué los productores del campo, después de hacer una gran inversión de recursos, deben asumir por su cuenta y riesgo los asuntos climáticos (calentamiento global, inundaciones o un verano fuera de lo normal), las enfermedades sanitarias (COVID19) o fitosanitarias, la fluctuación del dólar, la inestabilidad en los precios a nivel internacional, sin que la lista sea exhaustiva.

En conclusión, lo que se destaca respecto a los apoyos que deben recibir los grandes, medianos o pequeños empresarios del campo, que genera la presente acción, en principio, es que este sector debe ser defendido por ocupar un lugar clave en la economía, y que debe prevalecer el aspecto técnico para la toma de decisiones sobre las ayudas estatales encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible, afrontar la competencia foránea, evitar que el empresario abandone el campo por asuntos de violencia, o que se enriquezca injustificadamente con los apoyos o incentivos del Estado. La H. Corte Constitucional connota en la sentencia C - 077 lo siguiente:

"...desde el plano de la producción de alimentos, ha reiterado que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 C.P., el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la **seguridad alimentaria** de todos los habitantes del territorio.^[197] Esto implica garantizar no sólo la disposición y el acceso permanente a los alimentos que cubran los requerimientos nutricionales de los ciudadanos, buscando reducir la dependencia externa, sino también velar porque esa garantía cubra a las generaciones venideras, buscando así "la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones".^[198] Esto implica, conforme lo ha establecido por las Naciones Unidas, sujetar la producción y el acceso a los alimentos a una gestión pública y comunitaria *prudente y sostenible*, "a fin de que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras".^[199] Por lo anterior, a nivel jurisprudencial se ha enfatizado en el precepto constitucional **desarrollo sostenible** (art. 80 C.P) y se ha venido profundizando en este concepto porque nos permite encausar la libertad de empresa, la iniciativa privada y la competitividad -consideradas en nuestro ordenamiento jurídico como la "base del desarrollo" en el seno de una economía de mercado-, dentro de los límites impuestos por el respeto del interés social, el medio ambiente, el patrimonio cultural y el bienestar común (art. 333 C.P.), bajo la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.)..."

Observado lo prometido en campaña por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, lo regulado por el Congreso de la República en los planes nacionales de desarrollo 2002 - 2010, los antecedentes de la Ley 1133 y, finalmente, lo preceptuado en esta,

se destaca que no excluyó a ningún ciudadano, grupo, etnia o cultura ya que simplemente estableció que para ser destinatario del programa Agro, Ingreso Seguro lo único que se requería es ser **productor** y, si se quiere, haciendo una interpretación restrictiva -que impide que productores nuevos sean destinatarios del programa-, se refirió a **productores del sector agropecuario existentes**, sin embargo, se resalta que la única condición que se estableció por el Legislador es que acreditara su condición de productor, por ende, podía ser propietario, poseedor o meramente tenedor de la tierra, por tanto, la norma en cita tiene un espíritu amplio, incluyente -no excluyente-.

Que en el párrafo 2 del artículo 3 y el numeral 1, 2 y 3 del artículo 9 de la Ley 1133, el Congreso de la República dispuso que el **Comité intersectorial** asesoraría al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la Distribución de los recursos probados para cada vigencia fiscal estableciendo dos directrices; la primera, que los apoyos a la competitividad no podían ser inferiores al 40% del valor total del programa en cada año y, la segunda, que los apoyos económicos directos no excedieran los seis (6) años de ejecución del programa. Además, en el párrafo del artículo 5 de la ley en cita se señaló que el mencionado Comité intersectorial debía asesorar al MADR para ampliar los campos de aplicación de los recursos dentro de los instrumentos definidos el artículo con base en conceptos técnicos.

Examinadas las actas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del **Comité Intersectorial** celebradas entre el 29 de agosto de 2007 y el 26 de abril de 2010, obrantes a folios 7705 y ss, se encuentra que en todas las reuniones se hacía una exposición de la gestión adelantada con respecto al nivel de ejecución del programa AIS, en especial como se estaba haciendo la distribución de los recursos asignados. Que, en reunión del 7 de marzo de 2008, se hizo alusión a la contratación de la unión temporal Econometría Consultores S.A. y Fedesarrollo para la elaboración de la línea base y la definición de la metodología para la evaluación del impacto del programa, el cual se encontraba en ejecución. Que en reunión del 11 de junio de 2008 el presidente de la UT realizó una presentación de los avances del trabajo que viene realizando para establecer la metodología y los indicadores para la evaluación del impacto y monitoreo del programa AIS, y la base para determinar la situación actual de los productores agropecuarios. Que el doctor Rafael Mejía en reunión del 21 de abril de 2008 señaló que "...a través del programa AIS hay que apostarle a los grandes y medianos productores pues realmente son estos los que pueden competir en los mercados externos... hay que voltear los ojos hacia productos que integran la apuesta exportadora, y superar ese modelo de pequeñas unidades agropecuarias para consolidar empresas que manejen economías de escalas y cuenten con trazabilidad para conquistar mercados externos..." Que, en reunión del 17 de noviembre de 2008, el ministro Andrés Darío Fernández Acosta, sobre la convocatoria pública de riego y drenaje explicó que, a través de la destinación de un porcentaje mayoritario a la financiación de distritos de riego, para permitir una mayor cobertura en la dotación de infraestructura de riego, se beneficia una mayor población en todas las regiones del país, entre otros aspectos.

Que el Gobierno Nacional, el Congreso de la República o el Comité Intersectorial no establecieron que para tener derecho al incentivo por riego y drenaje **i)** debía

clasificarse en productor grande, mediano o pequeño; **ii)** o que las autoridades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debían destinar un gran porcentaje de los recursos a los productores pequeños o de escasos recursos; **iii)** o que se debía tener en cuenta un determinado número de hectáreas beneficiadas por productor; **iv)** o prohibiera que un mismo productor no podía ser beneficiario de más de un incentivo **v)** o que por razones de consanguinidad o afinidad solo un miembro de la familia podía ser beneficiario del apoyo para riego y drenaje como lo ratifican las declaraciones del exministro Andrés Felipe Arias Leiva, Luís Fernando Criales Gutiérrez, Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO-; José Félix Lafaurie Rivera, Presidente de la Federación Nacional de Ganaderos- FEDEGAN; Jorge Enrique Bedoya Vizcaya, Presidente de la Federación Nacional de Avicultores- FENAVI, como miembros del Comité Intersectorial. Que tampoco en ese sentido lo hizo el Comité Administrativo, la Unidad Coordinadora del Programa Agro, Ingreso Seguro, el Comité de interventoría, la Unidad Ejecutora del Programa AIS, tal como se logra establecer al revisar las respectivas actas de unos y otros y las declaraciones de Julián Alfredo Gómez Díaz, Iván Fernando Esteban Céspedes, Yina Paola Cely Reyes, entre otros.

Que cuando se examinan los diferentes subsidios, incentivos o apoyos que ofrecen los Estados a sus productores hay que advertir que no existe consenso por lo que se debe entender por subsidio, ya que para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- es “cualquier medida que distorsiona el mercado”, mientras que la versión más común para los formuladores de políticas “son solo los pagos del gobierno que permiten que los precios permanezcan por debajo de los costos marginales”. Que algunos son directos, como los pagos a los productores, y otros indirectos, como infraestructura en riego y drenaje. Que tampoco existe coincidencia o uniformidad en la clase de subsidio, incentivo o apoyo que deben recibir los productores agropecuarios por parte de cada Estado¹⁴⁸, porque existen disparidades y diferencias sustanciales entre países -sin contar las particularidades políticas, sociales o de orden público en el caso colombiano- que hacen que los subsidios dependan de la etapa de desarrollo económico en que se encuentre cada sociedad; la política de defensa y seguridad alimentaria que adopte cada Estado; la existencia o no de superproducción de productos por parte de las grandes potencias agrícolas; aspectos que dificultan la manera como la comunidad internacional debe abordar el tema del *dumping agrícola*, dada la diferencia que se genera entre el precio de referencia internacional y el precio doméstico más alto, como quiera que se parte de la premisa que en los mercados que funcionan bien los precios domésticos estarán acorde con los precios internacionales. En consonancia con el anterior contexto ¿los Estados deberían enfocarse más en terminar el *dumping agrícola* en vez de solo fijarse en los subsidios?¹⁴⁹

¹⁴⁸ Al respecto, por ejemplo, véase: Política Agrícola, de subsidios y Ayudas Internas en Estados Unidos, México y Brasil. Departamento Económico FENALCE. Documento de trabajo elaborado por Elke Carolina Bohórquez Becker. Proyecto de Agenda Interna 2006.

¹⁴⁹ Al respecto véase Wise, Timothy. “Subsidios agrícolas, dumping y reformas en políticas” Heredia CR: UNA-CINPE.

Se suma a la problemática anterior, que investigaciones independientes coinciden en señalar que la política agrícola reciente de Colombia no está generando los resultados previstos. En particular el programa Agro, Ingreso Seguro (AIS) y, muy probablemente su sucesor, el programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE) que parece carecer, al menos a corto plazo, de la capacidad para proteger el ingreso de los agricultores y fomentar la productividad, que son los dos objetivos declarados en la Ley 1133, según el análisis realizado por el profesor Ricardo Argüello de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, plasmada en el documento “Efectividad estimada de algunos de los principales instrumentos de política agrícola en Colombia”¹⁵⁰, en el que señala:

“...Los resultados indican que el impacto esperable del programa, en su implementación efectiva, tiende a ser modesto en términos de su capacidad para generar cambios en el valor agregado, tanto a nivel de actividades individuales como del sector en su conjunto. Contra este patrón (un crecimiento promedio por actividad de 0,6% en el valor agregado y de 0,2% a nivel sectorial), los resultados de los escenarios “qué pasa si” indican que los mayores efectos se obtienen del uso de los subsidios a la irrigación (1% en promedio y 0,34% para el conjunto del sector), seguidos por los subsidios al capital de trabajo (3,6% en promedio y 0,32% para el sector) y, finalmente, por los subsidios al capital productivo (caídas del orden de un mil por ciento en ambos casos). Sin embargo, este “ordenamiento” no sólo carece de importancia real, sino que puede generar confusión ya que la asignación de recursos entre actividades difiere en los tres casos (lo que los hace intrínsecamente incomparables). Lo que sí es de interés es lo que podemos inferir acerca de la forma como los tres tipos de subsidios trabajan.

Los efectos agregados que se originan en los subsidios a la irrigación y al capital de trabajo, son comparables y no están lejos de los efectos agregados del escenario base (que simula la implementación efectiva de AIS en 2008). Esto muestra que, en principio, el tamaño del programa (su dimensión comparada con el valor agregado sectorial) domina sobre la escogencia de instrumentos de política. Esto es, sólo en el caso de los subsidios al capital de trabajo, obtenemos resultados que pueden considerarse significativamente diferentes (inferiores), **pero el impacto general del programa tiende a ser modesto, cualesquiera sea su escogencia de instrumentos.**

Una historia ligeramente diferente surge cuando se toman en consideración los cambios en valor agregado a través de las actividades. En este caso, los mayores cambios se derivan de los subsidios al capital de trabajo, seguidos de los correspondientes a la irrigación y al capital productivo. Aunque puede haber alguna influencia de la particular forma en que se asume que los recursos son distribuidos entre actividades, este resultado muestra que posiblemente existe una ventaja en el uso de subsidios al capital de trabajo, derivada de que sus efectos son similares a los de un subsidio uniforme a través de la estructura de producción al interior de cada actividad, que evita de mejor manera las restricciones que impone el corto plazo en cuanto a asignación de recursos (especificidad del capital y movilidad limitada de la tierra).

Los subsidios a la irrigación son poderosos en la medida en que disminuyen los pagos por uso de la tierra y simultáneamente aumentan la productividad de la misma. Sin embargo, en promedio no generan mejores resultados que los subsidios al capital de trabajo, debido a que la oferta de tierra es fija y su

¹⁵⁰ Universidad del Rosario. Facultad de Economía. Documento 122 de septiembre de 2012.

movilidad es imperfecta; adicionalmente, como se mostró, más elevados subsidios a la irrigación no necesariamente implican mayores incrementos en el valor agregado, ya que sutiles contrapesos juegan contra su potencial para expandir la producción.

De alguna forma en la misma dirección, los resultados de los subsidios al capital productivo generan los resultados más desalentadores. Como el capital es específico a las actividades, estos subsidios básicamente llevan a un incremento en las rentas percibidas por los propietarios de este tipo de capital y producen un efecto reducido o nulo en el valor agregado. Por tanto, en el corto plazo los resultados de un esquema de política basado en ellos se ven limitados por la imposibilidad de reasignar capital entre actividades y de expandirlo (por ejemplo, atrayendo capital desde actividades no agrícolas). Una idea similar, aunque con otras variantes, aplica al tema de la tierra.

Lo anterior nos lleva a la consideración del papel que la inversión juega en la obtención de mejores resultados de política. Si las condiciones de más largo plazo no implican una relativamente alta movilidad del capital, es muy probable que, aún en este contexto, los resultados esperables de este tipo de programas sean modestos. El capital usado en la producción agrícola consiste esencialmente en infraestructura para la realización de tareas específicas (como manejo postcosecha y almacenamiento), maquinaria y equipo, herramientas y árboles y plantas. Es muy probable que la infraestructura y el equipo para procesamiento primario sean específicos (o casi específicos) a la actividad (como lo son los árboles). Por tanto, si es cierto que una parte importante del capital productivo resulta ser específica a la actividad, la movilidad del capital puede ser baja aún en el largo plazo, lo que llevaría a resultados similares a los que nuestras simulaciones indican.

En esta situación, la obtención de resultados más prometedores puede venir casi exclusivamente de un comportamiento dinámico de la inversión, que aumente la disponibilidad de capital y permita una menor “captura” de los subsidios en la forma de rentas al capital. No estamos en posición de inferir nada acerca de este tema; sin embargo, los resultados del estudio de Econometría (2011) tocan parcialmente con el tema, mostrando que el programa produjo, para los productores en general, un impacto negativo sobre la inversión (MADR, 2011). En particular, los pequeños productores que fueron beneficiarios del programa presentaron niveles de inversión más bajos, en tanto que los productores grandes y los agronegocios (las firmas) mantuvieron los niveles de inversión que obtuvieron cuando entraron al programa. Adicionalmente, este estudio encontró que se registran mayores niveles en el uso de maquinaria, sólo en el caso de agronegocios y productores dedicados a los cultivos permanentes, a la par que no se encontró evidencia de un mayor uso de asistencia técnica (con algunas excepciones) o el uso de insumos de mejor calidad.

De esta forma, parece que el programa no sólo no tiene éxito en promover un comportamiento más dinámico de la inversión, sino que además falla en incentivar una mayor productividad. Si este es el caso, el potencial del programa para lograr sus objetivos sería bastante limitado. Ya que los más recientes cambios en la política sectorial (la transformación de AIS en DRE) conllevan cambios limitados en los instrumentos empleados y en su reglamentación,¹⁵¹ estos comentarios

¹⁵¹ En lo esencial se condicionó el acceso de los grandes productores al caso en que presenten proyectos conjuntos con pequeños productores y con ello se focalizó más en los medianos y pequeños productores y se introdujo un aparente menor énfasis en la atención a los cultivos permanentes, pero se mantuvieron intactos los instrumentos de política heredados de AIS.

finales también aplican a la política actualmente en ejecución y levantan los correspondientes interrogantes sobre su efectividad.

Que Fedesarrollo en su informe final de septiembre de 2019, con relación a los resultados del Censo Nacional Agropecuario, hizo un análisis del uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia¹⁵² en el que realizó unas recomendaciones de política pública en materia de riego, así:

“...Los resultados generalizados entre los diversos grupos y productos sobre el importante efecto que tiene el riego sobre la productividad agrícola realzan la urgente necesidad que existe para que el gobierno implemente un conjunto de políticas e instituciones que efectivamente aseguren el acceso generalizado a las actividades de adecuación de tierras en Colombia y muy especialmente del riego e impulsen el uso productivo y sostenible de la tierra potencialmente irrigable. Un factor que favorece la dinamización de estas actividades lo constituye el hecho de que, además de la relativa riqueza hídrica, el país tiene una gran disponibilidad de tierra potencialmente irrigable que, según la Upra, son alrededor de 17 millones de hectáreas.

Infortunadamente, la política pública llevada a cabo durante las últimas décadas en materia de adecuación de tierras y riego ha sido muy poco eficaz, lo que se expresa en un avance muy limitado del área irrigada con recursos públicos (Fedesarrollo, 2019). Ello ha llevado a que, a pesar del mayor dinamismo del riego implementado por el sector privado, el área potencialmente irrigable no está siendo aprovechada mayormente (menos del 7,0%).

Precisamente, en un estudio de Fedesarrollo (2019) se muestra la importancia que tienen las actividades de adecuación tierras y riego para el desarrollo de la agricultura y la necesidad urgente de llevar a cabo un ajuste de fondo en las políticas e instituciones que en materia de riego se tienen para así aprovechar los potenciales disponibles e impulsar el crecimiento del sector agropecuario. En dicho estudio se presenta un conjunto de propuestas y recomendaciones para hacer esto realidad (Perfetti & al, Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones, 2019).

(...)

La importancia que, según los resultados del estudio, tienen las fuentes de agua y los Sistemas Estructurados de Riego (SER) sobre la eficiencia técnica constituyen un muy pertinente llamado de atención sobre la necesidad que existe de que en el país se cuente con una política agropecuaria y ambiental que promueva el uso responsable y sostenible del recurso hídrico y asegure el uso altamente productivo del agua para riego (Fedesarrollo, 2019). Este objetivo es aún más importante cuando la disponibilidad de agua en muchas cuencas hidrográficas se ve cada vez más afectada en las temporadas secas; en otros casos, se encuentra la creciente desaparición de fuentes de agua en diversas regiones del país.

Finalmente, es necesario resaltar, basado en los análisis y resultados del presente estudio, la utilidad que para la planeación y la definición de las políticas públicas en el sector agropecuario tiene la información del Censo Nacional Agropecuario de 2014. Gracias a dicha información fue posible establecer, en este estudio de Fedesarrollo, nuevos hechos de importancia

¹⁵² Fedesarrollo. Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: Resultados del Censo Nacional Agropecuario. Investigadora Martha delgado Barrera. Asesores Juan José Perfetti y Roberto Junguito. Bogotá, septiembre de 2014.

para el diseño y seguimiento de las políticas sectoriales tanto a nivel nacional como de los territorios rurales. En este orden de ideas, resulta de gran importancia que el Gobierno y la cooperación internacional le brinde mayor apoyo económico a este tipo de trabajos y que, desde ahora, el Gobierno comience la planificación del próximo Censo que deberá realizarse a mitad de la próxima década...”

De lo anterior, destaca la importancia que tiene el riego y drenaje para optimizar la productividad agropecuaria, por ende, la competitividad en términos tanto nacionales como internacionales de un lado y, por otro, la urgente necesidad de que los Gobiernos Nacionales revisen y redireccionen la política estatal respecto a la entrega de subsidios agrícolas y si, finalmente, debe aumentar su participación en la provisión de infraestructura, dado que la adecuación de tierras implica un manejo y control del recurso hídrico -por el impacto ambiental que genera-, y cómo sería su participación en la construcción de sistemas o distritos de riego y drenaje ya que, según palabras del doctor Rubén Darío Lizarralde, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en 2013- 2014, “el 92% de los recursos del agro se va a subsidios y apenas 8% a bienes públicos como asistencia técnica, riego, drenaje, vías terciarias, etc.”¹⁵³.

Todo indica que los apoyos para la producción agropecuaria deben ser de acceso común a los productores, con independencia de los renglones productivos a los que están vinculados como son, entre otros, la provisión de esquemas de riego y drenaje adecuadamente planificados o estructurados, la inversión en vías terciarias para conectar las zonas de producción con los puertos, aeropuertos, centros de acopio, mercados o infraestructura para comercialización; el fomento de la investigación agropecuaria y el fortalecimiento de la provisión de asistencia técnica para la adaptación y difusión de tecnologías disponibles, como quiera que: “...En otras palabras, parecería más efectivo que el Estado concentrara su esfuerzo en la provisión de una serie de condiciones básicas que permitan generar un ambiente favorable para la inversión y el desarrollo de las actividades agropecuarias, en lugar de limitarse a utilizar instrumentos de política que, como los subsidios, tienden a ser ineficientes y a generar efectos perversos...”¹⁵⁴

Que si bien, uno de los problemas del sector rural colombiano es la falta de inversión estatal -posiblemente por la escasez de recursos públicos, entre otras posibles causas- y, estando claro que los recursos destinados a impulsar el riego y drenaje en el campo colombiano, en la presente acción son cuestionados i) **por su distribución o entrega** porque las autoridades del MADR y el IICA al expedir la reglamentación de las convocatorias para la selección de los beneficiarios del incentivo *sub judice*, omitieron indicar de manera expresa que ningún productor podía ser beneficiario de más de un apoyo por este concepto; esta situación fue aprovechada por algunos productores agrícolas demandados para presentar más de un proyecto con el fin de hacer que sus tierras fueran más productivas y

¹⁵³ Finagro. Conferencia. Minagricultura plantea revulsión a incentivos al agro.

¹⁵⁴ Revista Universidad del Rosario. Economía y Política. Artículo: Subsidiar el agro es ineficiente. Autor. Marlyn Ahumada. Fecha de publicación 10 abril de 2018.

competitivas sin que las autoridades y contratistas se enteraran, por falta de pertenencia, coordinación y asunción de roles con seriedad.

Que la gerencia (Unidad Coordinadora), la organización administrativa (Comité Administrativo), el sistema de controles (Unidad Interventora), el mecanismo encargado de velar por una correcta ejecución de los proyectos (Unidad Ejecutora), todos creados por los multicitados convenios especiales de cooperación, nada advirtieron sobre la presentación de varios proyectos por un mismo propietario, a través de fraccionamiento de predios, arrendamiento de tierras o de terceros como se verifica que al suscribirse las Resoluciones 005 del 4 de enero de 2008, 169 del 21 de mayo de 2008 y 012 del 16 de enero de 2009, que seleccionan los beneficiarios de los incentivos para riego y drenaje, y con las cuales se concretó que un productor fuera destinatario de más de un apoyo, con la salvedad de los proyectos seleccionados por el INCODER.

Que se verifica que algunos de los productores demandados ocupan una posición dominante en algún renglón del sector agropecuario o agroindustrial frente a los demás empresarios medianos y pequeños. Que dichos productores sabían de manera anticipada sobre la importancia de contar con una óptima infraestructura de riego y drenaje en sus tierras, y que los incentivos para este propósito eran insuficientes para apoyar a todos los productores; sin embargo, aprovechándose de esa condición, actuaron de manera egoísta frente a los demás competidores, es decir, en un acto despojado de solidaridad (art. 1 constitucional) o con abuso del derecho (art. 95, numeral primero), decidieron hacer prevalecer sus intereses individuales sobre los generales (art. 1 superior) al postularse más de una vez para ser beneficiarios de un nuevo incentivo, en detrimento de los demás productores y, por esa vía, contrariar el ordenamiento jurídico al desbordar el límite ético establecido en nuestro preámbulo constitucional; esto es, no son meras razones técnicas las que deben tener en cuenta las autoridades para entregar los incentivos, y los empresarios para acceder a un apoyo estatal, sino éticas, ya que a través de ese instrumento se podría estar profundizando la desigualdad y la inequidad entre los diferentes actores del sector bajo examen. Consecuentes con lo anterior la mayoría de productores que recibieron más de un incentivo *sub judice* los devolvieron de manera voluntaria o mediante conciliación, y solo unos pocos conservan más de un incentivo como se precisará.

Que en un análisis *ex post facto* ¹⁵⁵, los incentivos agrícolas *ut supra* son cuestionados ii) **por su orientación o dirección** ya que esos apoyos podrían estar haciendo atractivas o rentables algunas actividades, que sin ellos no lo serían o, de otra manera, que a los productores le estarían asignando recursos para la producción de cultivos que no son económicamente sostenibles, o que los problemas de rentabilidad que enfrenta buena parte de la agricultura colombiana no parecen solucionarse mediante subsidios, entre otras circunstancias atrás destacadas. Que se privilegie la construcción de bienes públicos, como los atrás citados, que benefician a la generalidad de los productores y no a unos pocos.

¹⁵⁵ Estudios realizados después de ocurridos los hechos que generan la presente acción el MADR debería tenerlos en cuenta para efectos de revisar y corregir la política de subsidios.

En consecuencia, como el Estado tiene la responsabilidad de controlar cualquier abuso que las personas naturales o jurídicas hagan de su posición dominante en el mercado (C.P. art. 333), con base en el contexto expuesto, se tendrán como **comportamientos indebidos**, que amenazan y/o vulneran, según las particularidades de cada caso, los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular, aquellos apoyos a la competitividad, por el concepto de riego y drenaje, que fueron recibidos por algunos productores o empresarios demandados porque **i)** se les adjudicó más de un incentivo para riego y drenaje a título personal, a través de una empresa o firma de la que son o eran socios en aquella época, o de un tercero; **ii)** se les adjudicó con fraccionamiento de predios mediante la celebración de contratos de compraventa, arrendamiento, etc., **ii)** se le adjudicó en abierto desconocimiento de los términos de referencia; **iv)** se le adjudicó mediante tráfico de influencias o acciones fraudulentas dolosas **v)** no ejecutaron cabalmente el proyecto aprobado y no reintegraron los recursos estatales que les fueron desembolsados.

Como solo son dignos de protección aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título, porque su obtención se dio con arreglo a ordenamiento constitucional y legal; que no es necesario la existencia de una sentencia penal, un fallo disciplinario o de responsabilidad fiscal que demuestre que se actuó con dolo o culpa grave; que no hace falta que el demandado haya concertado o inducido en error a la administración ¹⁵⁶ porque en esta oportunidad lo que se censura es que el productor al sacar ventaja del escenario expuesto, contrarió valores y principios constitucionales -como la equidad, la solidaridad, el interés general, o terminó abusando del derecho al evitar que otros competidores pudieran también acceder al incentivo-; por ende, con su accionar contribuyó eficazmente para que los derechos e intereses colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público fueran amenazados o vulnerados.

En consecuencia, se ordenará que todo productor, que haya recibido directa o indirectamente más de un incentivo proveniente del programa AIS, para la construcción de obras de riego y drenaje deberá reintegrarlo(s), sino no lo ha hecho, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el monto(s) total(es) recibido(s), debidamente indexado(s), dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, so pena de incurrir en intereses moratorios en los términos del CPACA.

En el evento que el MADR establezca que hubo productores que no fueron vinculados a la presente acción y que deben reintegrar algún monto de dinero por concepto del incentivo *sub judice*, según lo expuesto en esta sentencia, con el fin de garantizarles el derecho de defensa y contradicción, se ordena al MADR revisar la información y adelantar el agotamiento de la conciliación extrajudicial o, en su defecto, presentar la respectiva acción judicial.

Las sumas que reintegren los productores deben ser consignadas a favor del MADR con el propósito de que sean invertidas en el programa AIS -componente incentivo a la productividad - riego y drenaje-, quien debe preparar la información de los

¹⁵⁶ Un buen número de productores demandados pudieron estar actuando de buena fe.

posibles productores que presentaron propuestas que podrían ser destinatarios del apoyo por contar con viabilidad técnica y demás aspectos que defina el Comité de Verificación y Seguimiento.

En el evento que el productor haya fallecido o la empresa fuese liquidada, la deuda la asumen los herederos o socios, en la proporción que corresponda. En caso que el predio haya sido enajenado, a cualquier título, la obligación sigue en cabeza del productor beneficiario del incentivo y/o, en su defecto, en el propietario del predio. En todo caso, el despacho precisará en cada caso como debe procederse hasta donde lo permitan las pruebas allegadas o, en su defecto, será el Comité de Verificación quien lo resuelva.

6.7.5 Respuesta al segundo problema jurídico planteado.

Este problema tiene por objeto precisar, en el caso que se establezca que los Convenios Especiales de Cooperación celebrados por el MADR, EL INCODER Y EL IICA sean contrarios a constitución o la ley, cuáles son los efectos jurídicos que genera esa situación, y para el cual es importante observar las decisiones de carácter administrativo emitidas por los entes de control, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, o judiciales, como las proferidas por la jurisdicción penal o contenciosa administrativa, evitando en lo posible que una misma persona resulte sancionada doble vez por la misma situación, entre otros aspectos.

6.7.5.1. Decisiones de la Jurisdicción Penal.

6.7.5.1.1. Juzgado 45 Penal del Circuito con Función de Conocimiento (fl. 10518, C.28).

En sentencia del 4 de octubre de 2012 fueron condenados, como coautores y/o intervinientes, previo preacuerdo con la Fiscalía General de la Nación: Juan Manuel Dávila Jimeno a 22 meses de prisión y multa de 901 smlmv; María Clara Fernández de Soto de Dávila a 20 meses de prisión y multa de 180 smlmv; Juan Manuel Dávila Fernández de Soto a 20 meses de prisión y multa de 178 smlmv; y Ana María Dávila Fernández de Soto a 20 meses de prisión y multa de 186 smlmv por los delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento privado con ocasión a las entregas de los subsidios dentro del programa AIS. Además, se les inhabilitó para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el término de la pena privativa de libertad, la cual fue suspendida provisionalmente. Todo porque se apropiaron en provecho suyo de dineros provenientes del Estado mediante la celebración de los Acuerdos de Financiamiento 821, 823, 824, 830, 832 para la finca "Campo Grande", la cual fue fraccionada en 5 partes y arrendada a la Sociedad Agro Industrias JMD y Cía. S.C.A. por cánones de arrendamiento de 1 millón de pesos promedio, entre otras circunstancias.

6.7.5.1.2. Juzgado 40 Penal del Circuito con Función de Conocimiento (fl. 10539, C.28).

El 6 de mayo de 2013 se profirió sentencia condenatoria en contra de Alfonso Enrique Vives Caballero, representante legal de Almaja S.A., por los delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento privado, con base en el preacuerdo celebrado con la Fiscalía General de la Nación en el que aceptó su responsabilidad por la presentación de dos proyectos de riego y drenaje dentro del programa AIS para la finca “María Margarita” y suscribió los Acuerdos de Financiamiento 844 y 845, mediante división de dicho predio y con ello afectó el patrimonio del Estado y la fe pública; causa por la que se le condenó a 34 meses de prisión y multa de \$281.564.744, con pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo periodo de la pena principal y con suspensión de la ejecución de la pena.

6.7.5.1.3. Juzgado 38 Penal del Circuito con Función de Conocimiento (fl. 7320, C.20).

El Juzgado 38 Penal del Circuito con Función de Conocimiento mediante sentencia de primera instancia del 29 de enero de 2013, absolvió a Valerie Domínguez Tarud porque actuó amparada una causal excluyente de responsabilidad -error de tipo-, como quiera que estaba convencida que su actuación no constituía delito, actuó de buena fe y con confianza legítima (inspirada en su pareja sentimental) de que los documentos firmados no transgredían el ordenamiento jurídico; además, renunció a la entrega del subsidio de riego y drenaje aprobado. Sentencia que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Bogotá - Sala Penal, el 30 de mayo de 2014 (Ver fl. 10309, C28)

6.7.5.1.4. Juzgado 25 Penal del Circuito con Función de Conocimiento

Mediante sentencia de primera instancia del 3 de diciembre de 2018 se condenó a Juan Carlos Dávila Abondano y Alfonso Dávila Abondano a una pena de prisión de 24 meses e inhabilidad para ejercer funciones públicas, por el delito de peculado por apropiación en la modalidad tentativa a título de coautores intervinientes, con fundamento en el preacuerdo celebrado con la Fiscalía General de la Nación. Decisión que fuera confirmada parcialmente por el H. Tribunal Superior de Bogotá-Sala Penal en providencia del 24 de julio de 2020 toda vez que revocó la inhabilidad para el ejercicio de funciones pública, esta última objeto de casación por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, corporación que, mediante providencia del 11 de octubre de 2021, declaró formalmente ajustada a derecho el proceso adelantado en contra de los citados.

6.7.5.1.5 Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (Anexo 55).

La Sala de Casación Penal de la H. Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 16 de julio de 2014¹, declaró penalmente responsable al doctor Andrés Felipe Arias Leiva, como autor de las conductas punibles de “contrato sin cumplimiento de requisitos legales” y “peculado por apropiación”, cometidas ambas en concurso homogéneo y heterogéneo, por las cuales se le acusó y que están tipificadas en los artículos 410 y 397 de la Ley 599 de 2000, por lo que fue condenado a las penas principales de 209 meses y 8 días de prisión, multa equivalente a 50.000 s.m.l.m.v., e interdicción de derechos públicos por el mismo lapso de la pena principal y, además, a la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas dispuesta en el artículo 122 Constitucional, dado que, una vez analizado el material probatorio recaudado, concluyó que el mencionado en condición de ministro de agricultura y desarrollo rural dispuso realizar actividades tendientes a apresurar la implementación de la política pública de AIS, el cual si bien se advertía necesaria, carecía de un diseño concreto de los instrumentos a través de los cuales podía ejecutarse de forma idónea ya que atendió personalmente la labor que culminó con la aprobación de la Ley 1133 del 9 de abril de 2007, así como su inscripción en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional - BPIN, donde fue remitido por la Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal del Ministerio, por solicitud de la Dirección de Comercio y Financiamiento efectuada en memorando 6277 del 17 de julio de 2006, y la inclusión de esta política pública en el documento CONPES 3436 del 24 de julio siguiente, que aprobó el Plan Operativo Anual de Inversión - POAI- y la asignación de una partida para el AIS en el presupuesto General de la Nación, liquidado en el Decreto 4579 del 27 de diciembre de 2006.

Que, a pesar de que un proyecto de inversión puede ser registrado en el BPIN durante el transcurso de todo el año, según el artículo 23 del Decreto 841 de 1990, modificado por el Decreto 4109 de 2004, la norma dispone que para la discusión en los comités funcionales de presupuesto que lo vayan a integrar, solamente se tendrán en cuenta aquellos inscritos a más tardar el 1 de abril del año anterior al que se está programando, por tanto, si este fue remitido el 17 de julio de 2006, se advirtió que la inscripción se efectuó después del término indicado, registro que superó el 15 de julio, fecha señalada en el artículo 11 del Decreto 4730 de 2005 para que el DNP lo presentara para su aprobación al CONPES, advirtiendo que la anotación del proyecto en el BPIN en la fecha indicada impidió su estudio por el CONFIS, quien previa presentación del CONPES debía analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del POAI; en consecuencia, la inclusión de AIS en el CONPES 3436 del 24 de julio solo se explica en el trabajo político atribuido a ARIAS LEIVA por su viceministro, pues el programa fue priorizado pese a incumplir los términos propios del proceso presupuestal.

La anterior gestión resulta consecuente con la voluntad de Arias Leiva de conseguir de manera urgente recursos para iniciar su gasto en enero de 2007, pese a que no existía claridad sobre los instrumentos para ejecutarlos, con lo que se evidencia la falta de una planeación seria de la naturaleza, cuantía y destinación de los dineros sobre los que recaía dicho gasto, hecho ordenado por el ministro en desmedro del principio de economía, por lo que el 9 de abril de 2007 cuando se aprobó la Ley 1133, este ya tenía asignado presupuesto para esa anualidad y ya se estaba invirtiendo en la convocatoria de riego y drenaje cumplida, según el Convenio 003

de ese año, pero, sin contar siquiera con las políticas relativas a este componente que fueran señaladas por la firma Econometría S.A., quien destacó la necesidad de revisar el monto del subsidio, diferenciarlo por tipo de productor y premiar ciertas características deseables de los proyectos y su innovación, la vinculación de varios productores, entre otros aspectos, y que dan cuenta del afán del ordenador del gasto para obtener recursos, comprometerlos y ejecutarlos inmediatamente, sin la indispensable planeación, determinando irregularidades en el trámite y celebración de los convenios, así como en su ejecución y la forma como se asignaron los recursos.

Que la celebración del Convenio 078 de 2006 cuyo objeto fue desarrollar el diseño y puesta en marcha del programa AIS con el IICA, significó que las tareas funcionalmente propias de las Direcciones Técnicas del Ministerio, terminaron contratadas con una entidad externa, pese a que las estaban cumpliendo de manera concertada con entidades del sector, mostrando el interés por iniciar cuanto antes dicho programa, cuyos recursos fueron comprometidos a través de los Convenios 003 de 2007, 055 de 2008 y 052 de 2009.

Que para el momento de celebración de los Convenios Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica 003 de 2007, 055 de 2008 y 052 de 2009, esta forma de obligarse estaba regulada por la Ley 80 de 1993 y sus Decretos reglamentarios, la Ley 1150 de 2007, Ley 29 de 1990 y los Decretos Ley 393 y 591 de 1991, en virtud de los cuales, la Nación y sus entidades descentralizadas podrían asociarse con particulares o con otras entidades públicas de cualquier orden mediante la celebración de convenios especiales de cooperación para adelantar actividades científicas o tecnológicas; no obstante, la existencia de estos decretos no exime de aplicar en lo pertinente la Ley 80 de 1993, donde se disponen las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, señalando la sentencia C-316 de 1995, donde la H. Corte Constitucional indicó que el Decreto Ley 393 de 1991 no constituye propiamente un estatuto de contratación.

Que respecto a los Convenios 003 de 2007, 055 de 2008 y 052 de 2009 cuyos objetos fueron “realizar unas convocatorias públicas para asignar recursos estatales” no se ajustan a ninguna de las gestiones calificadas como de ciencia y tecnología por los citados decretos; así mismo, en cuanto a sus objetivos específicos consignados en la cláusula segunda que incluyen desarrollar e implementar un concurso público para elegir proyectos de inversión en sistemas de riego, la implementación de las evaluaciones de impacto y auditoría, las atinentes a la divulgación y socialización del programa AIS, entre otras, propósitos que no guardan ninguna relación con las actividades de ciencia y tecnología, pues no conllevan a realizar investigación científica ni implementar conocimientos de esa índole o introducir cambios significativos en procesos vinculados con el sector agropecuario, sino labores netamente administrativas del concurso y programa AIS, señalando que no es la forma como se desarrolla el negocio jurídico sino su objeto directo y concreto lo que define si puede acudir a la contratación directa, concluyendo que el convenio analizado no tuvo por objeto desarrollar actividades de ciencia y/o tecnología ni se tradujo en actividades de innovación. Concluye que no significaron innovación o transferencia de ciencia y tecnología a la luz del Manual

de Oslo, porque ninguno de los convenios especiales de cooperación analizados tuvieron por objeto el desarrollo de actividades consideradas científicas o tecnológicas conforme el régimen de excepción previsto en los Decretos Ley 393 y 591 de 1991, presupuesto indispensable para optar por esa forma de obligarse, por cuanto la verdadera labor del IICA consistió en la contratación de terceros para ejecutar los trabajos surgidos de las convocatorias, incluida el pago de estos servicios, cuestiones que solo comportan labores de índole administrativo, limitándose a administrar los recursos públicos asignados a cada uno de los negocios jurídicos celebrados con el ministerio y que ese objeto impedía celebrarlos acudiendo a la tipología contractual utilizada y a la contratación directa como forma de selección del contratista, de manera que haberlas implementado concreta la vulneración de los principios de legalidad y transparencia.

Que la cuantía de los recursos comprometidos fue de 47 mil millones de pesos asignados al Convenio 003 de 2007, de 140 mil millones de pesos al Convenio 055 de 2008, y de 100 mil millones de pesos para el Convenio 052 de 2009, valores que determinan que en los tres acuerdos la selección del contratista debía efectuarse acudiendo a la licitación o concurso público, y no puede creerse que la aplicación del Estatuto de Contratación Administrativa fuera opcional, porque se trataba de negocios jurídicos celebrados por una entidad del orden nacional, con recursos del erario y cuyo objeto no eran actividades de ciencia y tecnología, precisando que no toda innovación tecnológica supone un invento y la infraestructura de riego instalada en este caso responde a sistemas logísticos muy similares a los que ya están en uso por lo que no se constituye innovación de proceso.

De otra parte, del análisis de los testimonios, concluyó que Andrés Felipe Arias tenía una relación directa y de autoridad con los contratistas del IICA, que le permitía orientar e intervenir de manera decisiva en sus actividades y decisiones, en su necesidad de tener el control de ese grupo y, de esta forma, del programa y sus recursos. Así mismo, que **el proceso contractual** inició apresuradamente con la escogencia verbal del contratista, sin elaboración de estudios previos y análisis serios y completos sobre la legitimidad, conveniencia y necesidad de adoptar ese modelo contractual y que tampoco tenía una política estatal definida, actuaciones que desconocen lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

La finalidad de la Ley 1133 de 2007 fue irrigar recursos en el sector agropecuario, siendo uno de sus fines **reducir la desigualdad en el campo**, respetando los criterios de equidad, por lo que la manera de hacerlo debía propender porque los subsidios para riego llegaran a quienes no podían adquirir la infraestructura agraria que aquellos recursos podían facilitar, pues para quienes la tenían a su alcance, existían otros mecanismos de financiación previstos en el mismo programa, que este objetivo solo se lograba mediante **i)** una planeación adecuada que garantizara un manejo responsable de los dineros disponibles y su aplicación a una política pública definida, **ii)** transparencia en la selección del contratista e igualdad entre los proponentes, **iii)** escogencia objetiva de la mejor propuesta para satisfacer la necesidad origen de la contratación.

Con base en lo anterior, desde el punto de vista objetivo, la H. Corte concluyó la estructuración del punible de **contrato sin cumplimiento de los requisitos legales** en concurso homogéneo, pues en el trámite y la celebración de los convenios especiales 003 de 2007, 055 de 2008 y 052 de 2009, se vulneraron los principios de legalidad, transparencia, economía y responsabilidad, rectores de la contratación pública, al igual que los deberes de selección objetiva y planeación surgidos de estos, con la finalidad de iniciar cuanto antes y de manera controlada el gasto de los recursos, mostrando que Arias Leiva, de manera voluntaria y con conocimiento de la ilicitud, se apartó del ordenamiento jurídico para tramitar y celebrar los convenios cuestionados.

De igual manera, concluyó que el resultado finalmente producido es consecuencia de un actuar doloso del procesado, que voluntariamente tramitó y suscribió los citados convenios omitiendo los requisitos legales esenciales de la contratación pública, actuaciones carentes de razón lógica o jurídicamente atendible, justificando su actuación en que consideraba que el IICA era la única entidad con el conocimiento y trayectoria capaz de atender el objeto de los convenios, pero, se advirtió que el ministerio no adelantó la menor labor tendiente a establecer si existían otros organismos o entidades públicas o privadas con la capacidad de cumplir este objeto.

Que se acreditó que el IICA venía entregando al ministerio, a título de cooperación, un porcentaje de las sumas comprometidas en los convenios que celebraba con esa entidad, y que se invertían en su cúpula, y según prueba que indica que el 31 de julio de 2008, mediante oficio, el exministro Arias Leiva formuló al instituto petición directa de apoyo económico por el valor de 400 mil dólares y, posteriormente, a través de su secretaria privada administraba esos recursos para vuelos chárter, almuerzos y viáticos, situación que no encuentra justificación legal, como quiera que los recursos públicos no admiten ese manejo, por lo que la explicación de que se trataba de gastos del ministerio carece de fundamento jurídico, precisando que el exministro tiene la calidad de autor de los punibles de contrato sin cumplimiento de requisitos legales acreditados, por el solo hecho de haber suscrito como representante legal de su cartera los negocios jurídicos cuestionados.

Ahora, con respecto a la **antijuridicidad**, la H. Corte consideró que la conducta descrita lesionó de manera efectiva el interés jurídico de la administración pública, consagrados como forma de garantizar que esta adelante una contratación sana, respetuosa de los fines que le asigna la constitución política; sin embargo, la contratación discrecional del IICA camuflada en la contratación directa e implementada a través de los convenios de ciencia y tecnología desconoce que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, es regida por los principios constitucionales de moralidad, eficiencia, imparcialidad y eficacia, y se orienta al cumplimiento de los fines del Estado. Al poner la función pública al servicio de intereses particulares a través de decisiones discrecionales que prohíjan la corrupción y el desgreño administrativo, se concluyó que los comportamientos de Arias Leiva tienen la condición de antijurídicos al vulnerar sin justificación atendible el bien jurídico de la administración pública.

Con respecto a la **culpabilidad**, teniendo en cuenta la formación académica, experiencia en el sector oficial y demás calidades personales y profesionales que le permitían a Arias Leiva saber la trascendencia de la contratación estatal y la obligación de respetar en su desarrollo los principios rectores de la función pública, la Corte predicó la conciencia de antijuridicidad de las acciones que concretó, encontrando acreditada la ocurrencia de la conducta constitutiva del punible de contrato sin requisitos legales descrito en el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, cometido en concurso homogéneo y sucesivo, en calidad de coautor.

De otra parte, para efectos de determinar si se concretó un concurso de delitos de **peculado por apropiación en favor de terceros**, la sala al analizar la situación fáctica y probatoria encontró demostrado que, a través de la ejecución de los convenios referidos, el doctor Arias Leiva comprometió y entregó dineros públicos correspondientes al presupuesto asignado al MADR en las sumas antes referidas por cada convenio. Que, aunque el IICA recibió los rubros destinados a las convocatorias de riego y drenaje, el ministro conservó su disponibilidad jurídica, gracias a la organización dispuesta para administrar dichos convenios; que el exministro intervino en el diseño y aprobación de los términos de referencia de las convocatorias, y que pudo incidir en el proceso de calificación de los proyectos presentados, reservándose el derecho de aprobar los listados de las propuestas elegibles.

Que el doctor Arias Leiva tuvo en la **Unidad Coordinadora de AIS** un instrumento a su disposición para controlar el desarrollo de los convenios que tuvieron por objeto las sucesivas convocatorias para asignar subsidios destinados a riego y drenaje, y la inversión de recursos públicos desembolsados para ese fin, que cada uno de los convenios contemplaba la creación de un **Comité Administrativo** que tenía funciones concretas relacionadas con el manejo presupuestal, como modificar el plan operativo, evaluar y aprobar las adiciones y modificaciones y las demás propias de su naturaleza, los cuales estuvieron integrados mayoritariamente por directivos del ministerio, con dependencia funcional de su titular, lo que le permitía a Arias Leiva conservar el control de los recursos asignados a cada convenio, formalmente entregados al IICA para su administración.

Dentro de sus conclusiones señaló que el IICA no fue autónomo en el establecimiento de las reglas de los concursos, y que en esa labor Arias Leiva orientó directamente la elaboración de los términos de referencia de las convocatorias que constituían su objeto, y que permitían escoger los proyectos beneficiados con los subsidios de riego y drenaje, labor para el cual tenía toda la idoneidad, dada su calificada formación profesional en economía, que lo habilitaban para señalar variables de ese contenido. Mediante el análisis del cuadro elaborado por el IICA, respecto a la aplicación de los términos de referencia, la sala consideró que al segmento de los pequeños productores se asignó el mayor número de subsidios, no obstante, también permiten determinar que en el concurso de 2007 y el primero de 2008 existe total **desproporción** entre el monto del subsidio asignado al pequeño productor y el otorgado a uno grande o mediano. Además, las reglas del concurso no se ocuparon de prever la presentación de varias propuestas por una

misma persona natural o jurídica en una u otra convocatoria, pese a que este hecho podía significar acceder a más subsidios, contrariando el espíritu del programa.

Con base en las pruebas testimoniales se determinó que la asignación de los recursos era el resultado de los términos de referencia impuestos por el exministro, y la intervención en el proceso de evaluación de su exfuncionario Carlos Manuel Polo Jiménez, integrante de la Unidad Coordinadora de AIS y del llamado grupo de expertos conformado en el IICA para recalificar y viabilizar proyectos ya rechazados, lo que explica por qué, pese al evidente fraccionamiento de predios, los Comités Administrativos de los Convenios 055 de 2008 y 052 de 2009 aprobaron sin reservas los listados de beneficiarios y su publicación, con el cual viabilizaron la suscripción de acuerdos de financiamiento y el desembolso de recursos.

Que el exministro permitió la apropiación ilegal de dineros públicos por parte de terceros a través de: **i)** fraccionamiento ficticio de un inmueble para presentar proyectos vinculados con los predios resultantes como si se tratara de diferentes fincas, **ii)** asignación y entrega, en idéntica o sucesiva convocatoria, de varios subsidios para el mismo grupo familiar y/o empresarial, **iii)** obtención de subsidios para proyectos que no satisfacían los requerimientos técnicos de la convocatoria mediante una recalificación no prevista en el concurso, efectuada por un grupo de expertos.

Así, las anteriores situaciones de fraccionamiento de predios, asignación múltiple de recursos y recalificación, fueron evidenciadas para los grupos de José Francisco Vives Lacouture, Grupo CI Banapalma S.A., Grupo Alfredo Lacouture Dangond, Grupo Orlandesca S.A. En el Grupo Biofrutos S.A. se acreditó el fraccionamiento de predios. En el Grupo Inverjota Ltda., Grupo Agroindustrias JMD, Grupo Inagro S.A. y Grupo Almaja se presentó el fraccionamiento de predios y recalificación. Finalmente, en el Grupo Daabon, Grupo Riveros Páez - Palmeras del Llano se evidenció fraccionamiento de predios y asignación múltiple de recursos.

Así, mediante la obtención de subsidios a través del fraccionamiento ficticio de predios, se concreta la apropiación indebida de recursos del Estado, oponiéndose a sus principios fundantes y contrariando los objetivos de la Ley 1133 de 2007, al concentrar en favor de una persona natural o jurídica los subsidios, en detrimento de otros miembros del sector agropecuario -a cuyo desarrollo general estaban destinados-, advirtiendo que en la mayoría de los casos se trata de empresas y personas de reconocida solvencia económica que pese a recibir cuantiosos subsidios fraccionando sus fincas y proyectos, accedieron a nuevos recursos del programa en idéntica o diversa convocatoria, allegando nuevas propuestas, elegidas siempre, aunque tuvieran falencias, para lo cual se llegó al extremo de acudir a una nueva calificación del “grupo de expertos” para viabilizarla.

Los once conglomerados referidos, recurriendo a las modalidades enunciadas obtuvieron en las convocatorias cumplidas en 2007 y 2008 un total de **\$25.087.449.066** del programa AIS, suma que corresponde al delito de peculado por apropiación, en concurso homogéneo, consumado a favor de los beneficiarios. El ministro Arias Leiva al conservar la disponibilidad jurídica de estos recursos no

era ajeno a su asignación irregular, en la cual intervino a través del diseño de los términos de referencia de las convocatorias, la calificación y aprobación de los proyectos elegibles, por lo que los medios de convicción recaudados lo muestran como coautor responsable, a título de dolo de los delitos de peculado por apropiación, puesto que las circunstancias acreditadas muestran que conocía la ilegalidad de su comportamiento y voluntariamente lo realizó. Adicionalmente, a la demostración del dolo, concurrió el no atender el informe rendido por la firma Econometría S.A., con fundamento en su experiencia como calificadora de los proyectos presentados en 2007, y que le fue comunicada por el Director de la Unidad Coordinadora, situación que, unida a la indiscutible idoneidad del procesado, impide aceptar que este desconociera sus términos y los desatendiera, por cuanto involucra la forma como se aplicaron los recursos destinados a riego y drenaje.

Respecto a la **antijuridicidad**, ante la entrega de los subsidios del programa AIS en la forma descrita a un grupo de particulares, lesiona el bien jurídico de la administración pública a cuya protección se orienta el tipo penal de peculado por apropiación, en consecuencia, las conductas atribuidas a Arias Leiva son antijurídicas por cuanto implicaron el ejercicio indebido de la función pública al orientarse a obtener el beneficio de particulares, y no a garantizar el interés general y el respeto de los principios de igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad, que deben orientar por mandato superior.

En cuanto a la **culpabilidad**, la actuación reveló que consciente de la antijuridicidad de su conducta, libre y con plena capacidad de autodeterminación, el ministro ejecutó las conductas que concretaron el punible de peculado por apropiación en beneficio de terceros, pese a que se encontraba en circunstancias que le permitían actuar de manera diferente, conforme al ordenamiento jurídico y orientando su labor a beneficiar el sector agropecuario; encontrándose acreditada la ocurrencia de un concurso homogéneo de punibles de peculado por apropiación en favor de los beneficiarios, tipificado en el artículo 397 de la Ley 599 de 2000, en cuantía de \$ 25.087'449.066, atribuible al doctor Arias Leiva en calidad de coautor.

De otra parte, la H. Corte desestimó los hechos en los cuales la Fiscalía General de la Nación edificó el concurso de punibles de peculado por apropiación en favor del IICA, que se habría concretado al realizar pagos por idénticos conceptos, por la suscripción de convenios desconociendo los requisitos legales esenciales, precisando que el punible de peculado por apropiación en favor de terceros solo se presenta respecto de los beneficiarios de los subsidios, en concurso homogéneo, el cual concurre en forma heterogénea con el concurso homogéneo de punibles de contrato sin cumplimiento de requisitos legales atribuido al procesado.

Finalmente, ante el argumento de que Arias Leiva fue sancionado por la Procuraduría General de la Nación a título de culpa y que no puede ser un mismo comportamiento simultáneamente doloso y culposo, agrega que el objeto del proceso disciplinario difiere del penal y parte de criterios distintos, por ello la calificación de un comportamiento puede comportar diferencias significativas, por lo que es posible que este sea calificado como culposo en el procedimiento

disciplinario y doloso en el penal, sin que ello configure contradicción alguna en razón a la autonomía de las acciones.

6.7.5.2. Decisiones de la Procuraduría General de la Nación.

En investigación de la Procuraduría General de la Nación, que culminó con fallo del 18 de julio de 2011, se sancionó disciplinariamente a Andrés Felipe Arias Leiva, Camila Reyes del Toro, Javier Enrique Romero Mercado, Rodolfo José Campo Soto y Juan Camilo Salazar Rueda, entre otros funcionarios públicos, por faltas graves y gravísimas, **a título de culpa gravísima**, así:

Respecto de Andrés Felipe Arias Leiva, con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 16 años, teniendo en cuenta el concurso de faltas disciplinarias y las cuales describió mediante cuatro cargos: **i)** La intervención del implicado en la celebración de los Convenios 03 de 2007 y 055 de 2008 con omisión de los estudios técnicos, financieros (económicos) y jurídicos y, en el caso de los convenios 052 del 16 de enero de 2009 y 037 del 14 de enero de 2009, sin contar ni exigir previamente estudios técnicos, financieros (económicos) y jurídicos precisos y completos. **ii)** Desconocer los principios de transparencia, selección objetiva y responsabilidad que rigen la actividad contractual, al aprobar mediante Resoluciones 05 del 4 de enero de 2008 y 0169 del 21 de mayo de 2008, los términos de referencia de las convocatorias públicas de riego y drenaje I y II de 2008, correspondientes al Convenio 055/08, sin que dichos términos de referencia contaran con factores de evaluación precisos y claros. **iii)** Desconocer los principios de transparencia y responsabilidad que gobiernan la actividad contractual, al utilizar la modalidad de contratación directa para celebrar los Convenios Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica 003 del 2 de enero de 2007, 055 del 10 de enero de 2008, 052 del 16 de enero de 2009 y 037 del 14 de enero de 2009, con el IICA. **iv)** Desconocimiento de la disposición contenida en el parágrafo del artículo 6º de la Ley 1133 de 2007, en el que se dispuso que los gastos de administración y operación del programa no podían exceder el cinco por ciento (5%) del total de los recursos apropiados para la vigencia 2007 y del tres por ciento (3%) para el apropiado en la vigencia 2008 y siguientes, se calificó como falta grave en virtud del artículo 43 de la ley 734 de 2002, a título de dolo.

El Ministerio Público señaló que los Convenios Interadministrativos 03 de 2007, 055 de 2008, 050 de 2009 y 037 de 2009 realizados por MADR con el IICA no contaron con la exigencia de estudios previos, toda vez que para los Convenios 03 de 2007 y 055 de 2008 no existieron, y para los Convenios 052 y 037 de 2009, si bien hubo un documento denominado estudios previos, los mismos realmente no reunían las exigencias requeridas, pudiéndose por tanto considerar también como inexistentes; tampoco se hizo la verificación de estudios completos, lo que contribuyó al hecho de que no se garantizara la correcta ejecución de los dineros públicos. Que el MADR con la suscripción de las resoluciones citadas permitió la aprobación de algunos proyectos sin el lleno de los requisitos legales, toda vez que, algunos beneficiarios, se valieron de la figura de contratos de arrendamiento para acceder a cuatro, cinco o más subsidios, burlando así el monto máximo a asignar de \$600.000.000,00 o, en

su defecto, sin tener en cuenta que los evaluadores declararon la no viabilidad de algunos proyectos; situación había sido advertida por la firma de Econometría al evaluar el programa correspondiente para el año 2007, lo cual no fue atendido por el doctor Arias.

Igualmente, reprochó que se hubiera utilizado la modalidad de contratación directa para la celebración de los Convenios Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica 003 del 2 de enero de 2007, 055 del 10 de enero de 2008, 052 del 16 de enero de 2009 y 037 del 14 de enero de 2009, con el IICA, invocando que las obligaciones estipuladas en los citados convenios comprendían actividades de ciencia y tecnología con la finalidad de prescindir del proceso licitatorio, cuando realmente el objeto de los convenios no comprendía las actividades de ciencia y tecnología definidas por el Decreto Ley 373 de 1991 y el artículo 1° del Decreto 591 de 1991 en su artículo 2°, de conformidad con la lectura realizada a las obligaciones estipuladas en los mencionados convenios. De otra parte, resalta el Ministerio Público que los gastos de administración y operación autorizados por el doctor Arias durante el 2008 fueron de \$21.696.458.119,00, sobrepasando el 3% permitido, de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 1133 de 2007, donde se dispuso, que para el 2008 no se podía sobrepasar al 3%, es decir, \$15.000.000.000,00, lo cual generó que los gastos administrativos y de operación ascendieran al 4,34%, superando el mencionado límite por cuantía de \$6.696.458.119,00.

Respecto a Camila Reyes del Toro, la Procuraduría General de la Nación en el fallo en mención sancionó disciplinariamente a la precitada, quien se desempeñaba como Directora de Comercio y Financiamiento del MADR para la época de la ocurrencia de los hechos, con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 11 años, teniendo en cuenta la falta disciplinaria, la cual describió, mediante cargo único, por intervenir en la etapa previa a la celebración del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica 003 del 2 de enero 2007, entre el MADR y el IICA, en el sentido de tramitar y aprobar el documento denominado términos de referencia que permitió la suscripción del citado convenio, con omisión de estudios técnicos serios y completos y sin exigir de las áreas responsables la elaboración de los estudios financieros (económicos) y jurídicos requeridos para la cabal ejecución del Convenio porque, del análisis del acervo probatorio, se evidenció que la encartada no cumplió con los requisitos de planeación contractual. En especial, se evidenció carencia de estudios previos para el Convenio 03 de 2007, como quiera que el documento términos de referencia suscrito por la disciplinada no cumplió con las pautas establecidas en el artículo 10 del Decreto 2170 de 2002 y que los estudios previos constituyen la base fundamental de todo proceso contractual, pues, a través de estos, las entidades dan a conocer las necesidades que se pretenden satisfacer, identifica el objeto a contratar y señala los aspectos relacionados con el análisis de los elementos que soportan la modalidad de contratación, la naturaleza del objeto, los valores y las garantías, ni tampoco realizó el estudio económico, el cual es necesario para este tipo de proyectos, como quiera que estos permiten establecer aspectos importantes de la contratación pública, como son los costos de mano de obra, seguros, impuestos, entre otros gastos que deben incurrir los proveedores para la entrega de bienes y servicios.

Con relación a Javier Enrique Romero Mercado en el fallo en mención, la Procuraduría General de la Nación lo sancionó disciplinariamente con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 11 años, teniendo en cuenta el concurso de faltas disciplinarias, las cuales describió mediante los siguientes tres cargos, **i)** Intervención en la etapa previa del Convenio 055 de 2008 con omisión de los estudios previos y del Convenio 052 de 2009 sin examinar en forma precisa los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de los estudios previos; **ii)** No realización debida y oportunamente de las funciones de revisión, análisis, dirección y supervisión de la ejecución del Convenio 055 de 2008, en su condición de miembro del comité administrativo del mismo, y **iii)** No realización debida y oportunamente de las funciones de vigilar, controlar, verificar y revisar, realizar auditorías documentales y de campo y en general supervisar todos los aspectos relacionados con la ejecución y desarrollo del Convenio 055 de 2008, en su condición de miembro del comité interventor del mismo, para el cual destacó que Romero Mercado tenía el deber de elaborar los estudios técnicos y coordinar con las instancias respectivas los estudios económicos y jurídicos, que comprendían como mínimo una definición de las condiciones del contrato a celebrar y un análisis del riesgo, al proceder a tramitar y aprobar el documento denominado términos de referencia para el caso del Convenio 055 de 2008, sin que antecederan unos estudios que permitieran definir como mínimo la forma idónea de contratación y, para el caso del Convenio 052 de 2009, por tramitar y aprobar el documento denominado estudio previo, sin un análisis real de los antecedentes.

El Ministerio Público destacó que del examen de los criterios empleados para llegar a determinar el valor del aporte en especie del IICA, no existe estudio alguno que señale en que consiste el mencionado aporte en especie, lo cual evidencia que carece de una debida sustentación técnica y económica de la definición de los costos del negocio, con el propósito de establecer que la administración no pague ni más ni menos de lo que cuesta la ejecución del objeto contractual y, adicionalmente, señala que existe falta de análisis y rigor para identificar los riesgos que previsiblemente podían suceder y ejercer el control o mitigación del respectivo riesgo. Del estudio del acervo probatorio, la Procuraduría resaltó que si bien existen actas en las que se dejaron consignados los temas tratados por el comité, no se evidencia que los integrantes del mismo, hayan hecho el seguimiento, la supervisión y la evaluación, que los manuales de interventoría les exigían cumplir, pues solo se limitaron a conceptuar sobre las peticiones del IICA y/o a transcribir parte de los informes del IICA y del Comité Interventor, sin realizar un análisis profundo, serio y juicioso sobre los informes rendidos por el organismo cooperante.

Así mismo, señaló que el disciplinado como integrante del Comité Administrativo, tenía el deber de revisar el avance en la ejecución del convenio y la obligación de aprobar las modificaciones o ajustes requeridos en su desarrollo, para el cual podía impartir las instrucciones sobre el direccionamiento de las actividades contratadas, funciones que no fueron debidamente cumplidas, en razón a que si bien dicho comité, conoció los informes rendidos por el IICA y por el Comité interventor del Ministerio, de acuerdo a las actas respectivas, no verificó, ni analizó la información allí contenida.

En el caso de Rodolfo José Campo Soto mediante la decisión referida en líneas anteriores, la Procuraduría General de la Nación, lo sancionó disciplinariamente con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 13 años, teniendo en cuenta el concurso de faltas disciplinarias y las cuales describió mediante tres cargos. **i)** Desconocer los principios de transparencia y responsabilidad que rigen la actividad contractual, al aprobar mediante Resolución 05 del 4 de enero de 2008, los términos de referencia de la convocatoria pública de riego y drenaje I de 2008, correspondiente al Convenio 055 de 2008, sin que dichos términos de referencia contaran con reglas claras, justas y completas, en torno a la asignación de los apoyos económicos a quienes presentaran proyectos de construcción y/o rehabilitación y/o mejoramiento de sistemas de riego y drenaje, lo que provocó que durante 2008 se aprobaran proyectos sin el lleno de los requisitos, **ii)** Intervenir en la celebración del Convenio 055 del 2008, con omisión de los estudios técnicos, financieros (económicos) y jurídicos, toda vez que no fueron realizados con antelación a su suscripción, sin que haya dispuesto ni exigido de las áreas responsables la elaboración de los mismos, y **iii)** No realizar debida y oportunamente las funciones de revisión, análisis, dirección y supervisión de la ejecución del Convenio Especial de Cooperación 055 de 2008 y no impartió directrices con miras a asegurar la adecuada ejecución del objeto contratado.

Resaltó el Ministerio Público que el aquí encartado junto con el MADR, expidieron la Resolución 005 del 4 de enero de 2008, mediante el cual se establecieron los criterios, requisitos, procedimientos y se aprobaron los términos de referencia para adelantar la convocatoria pública de riego y drenaje, cuyo propósito fue el de **precisar los criterios y requisitos de los proyectos que quisieran acceder al subsidios por riego y drenaje**; permitiéndose la aprobación de algunos proyectos sin el lleno de requisitos legales “Finca Campo Grande I, II, III, IV y V; Finca Las Mercedes I, II, III, IV y V; Finca María Luisa I, II y III” y, además, se viabilizaron por el IICA proyectos que inicialmente no habían sido declarados viables por el panel de evaluadores, sin evidenciarse subsanación alguna con respecto a las observaciones realizadas sobre los mismos “proyectos 152 y 161, Campo Grande I y III; proyectos 142 y 136, María Luisa I y III; proyecto 065, Vicalavi S.A.; proyecto 068, Vizu S.A.; proyecto 067, Vibeych; proyecto 061, Banavica S.A.”. Adicionalmente, se presentaron proyectos, valiéndose de contratos de arrendamiento, dividiéndose de acuerdo al número de contratos utilizados, para acceder a cuatro, cinco o más subsidios, burlando el monto máximo a otorgar que correspondía a seiscientos millones de pesos.

Manifestó la Procuraduría General de la Nación que se evidenció falta de definición del valor de los montos de los apoyos, en donde se estableció un monto máximo del 80% del valor del proyecto tipo predial y de reconstrucción o rehabilitación de distritos de riego, indicando que para los primeros éste no debe superar los 600 millones por proyecto y 7 millones por hectárea y, para los segundos, los 3.500 millones por proyecto y 10 millones por hectárea, si es construcción, o 5 millones si es rehabilitación; no obstante, los anteriores parámetros no contienen una distinción de los apoyos que se deben otorgar a los pequeños, medianos o grandes agricultores, lo cual contraría lo dispuesto en la Ley 1133 de 2007, pues uno de sus propósitos era reducir la desigualdad en el campo y promover la productividad y

competitividad. Agregó que no resultaba favorable el porcentaje del 20% de la contrapartida ya que, si bien es cierto que el 50% podía hacer aporte en mano de obra, también lo es que el excedente del 10% no podía suplirlo todos los pequeños agricultores, limitándose así las asociaciones de distrito de riego a aquellos grandes productores, como quiera que los costos de ese 10% no podían ser asumidos por esos pequeños agricultores.

De otra parte, señaló que se evidenciaron inconsistencias en el caso de algunos proponentes que presentaron contratos de arrendamiento a 5 años, para cultivos con un periodo de producción de 25 años, y una TIR calculada a 10 años, lo cual evidencia una simulación de contratos, aspecto sobre el cual un panel de expertos sugirió ampliar los contratos de arrendamientos por lo menos a 10 años. Otros contratos en los que se prevé que a su terminación los sistemas de riego pasan a ser del propietario del predio, beneficiándose así el dueño de la tierra y no el proponente, el cual conllevó a deducir que había un interés para que no se rechazaran los proyectos, sino que se trataba de buscar la subsanación de eventuales errores, para que como fuera el propietario recibiera el subsidio. Además, hizo alusión a la concesión de aguas porque se observó que no fue clara la exigencia por cuanto, si bien en los proyectos era exigible como requisito para declarar su viabilidad, éste se suplía con la simple formulación de la solicitud a la autoridad ambiental, con independencia de si había o no caudales disponibles, o si las corrientes estaban o no reglamentadas, asunto vital en un programa fundamentado en el uso de agua, aprobándose proyectos sin contar con dicha concesión.

Resaltó también que no era claro el límite de calificación en que clasificarían los proyectos declarados viables, el cual trajo como consecuencia no haber generado claridad con respecto a la metodología de aplicación de la fórmula dispuesta para ello, lo que permitió que se descalificaran 59 proyectos evaluables, que pudieron haber obtenido calificación superior a los 235 proyectos que se declararon viables. Agregó que los términos de referencia no cuentan con un análisis que fundamente el por qué se escogió como modalidad de contratación el convenio de cooperación científica y no otra modalidad (licitación pública, concurso de méritos o contratación directa), lo anterior, toda vez que estudiado el mencionado documento, no se encuentra en parte alguna descripción de las actividades consideradas como ciencia y tecnología.

Finalmente, con relación a Juan Camilo Salazar Rueda, en la decisión objeto de estudio, la Procuraduría General de la Nación, lo sancionó disciplinariamente con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 11 meses, teniendo en cuenta el concurso de faltas disciplinarias y las cuales describió mediante el cargo, i) Omisión en la vigilancia sobre el desarrollo del trabajo de los ejecutores de las diferentes actividades y obligaciones pactadas entre las partes que intervinieron en la suscripción del Convenio 055 de 2008, con el fin de constatar el cumplimiento del objeto convenido.

Destacó el Ministerio Público que el disciplinado, en su calidad de miembro del Comité Administrativo, con su comportamiento omisivo permitió que el IICA

suscribiera en marco del Convenio 055 de 2008, los Acuerdos de Financiamiento 823, 832, 821, 830 y 824 del 3 de julio de 2008, correspondientes a la Finca Campo Grande I, II, III, IV, y V, respectivamente; los Acuerdos de Financiamiento 808, 806, 807, 805, 813 correspondientes a la Finca Las Mercedes I, II, III, IV, y V, respectivamente; los Acuerdos de Financiamiento 841, 842 y 848, correspondientes a la Finca María Luisa I, II y II, respectivamente; los Acuerdos de Financiamiento 777, proyecto Sanvi S.C.A.; 773 proyecto Vicala S.A.; 776 proyecto Vizu S.A.; 779 proyecto Sovijila S.A.; 778 proyecto Mevicala S.A.; 772 proyecto Construmundo S.A.; 783 proyecto Banavica S.A.; 780 proyecto Vicalvi S.A.; 785 proyecto Vibeych S.A. y 789 proyecto Inmobiliaria Kasuma S.A., sin el cumplimiento de requisitos técnicos, establecidos en los términos de referencia de la Convocatoria 1 de 2008, numerales 3.1.2. Hidrología; 3.2. -Topografía y Diseños de las Obras II; 3.2.1. Levantamiento topográfico y 3.2.3. Captación, Conducción y Distribución, aprobados por el ministerio, al momento de firma de los acuerdos de financiamiento.

Señaló que, dentro de las obligaciones asignadas al viceministro Juan Camilo Salazar, en su condición de miembro del Comité Interadministrativo, le correspondía garantizar la correcta y adecuada ejecución del Convenio 055 de 2008, dicha función se debió centrar en realizar el seguimiento a las actividades contratadas y su correspondencia con los lineamientos de la política pública establecida.

6.7.5.3. Decisiones de la Contraloría General de la República.

Mediante fallos con responsabilidad fiscal proferidos en primera y segunda instancia del 21 de abril y 12 de junio de 2014, la Contraloría General de la República, tuvo como daño patrimonial producido a los recursos públicos del MADR por la suma de \$12.985.084.940,76, debidamente indexado, en contra de Andrés Felipe Arias Leiva, Andrés Darío Fernández, Fernando Arbeláez Soto, Juan Camilo Salazar Rueda, Camila Reyes del Toro e IICA a título de culpa grave, entre otros responsables.

Señala el ente de control, entre otras circunstancias, que dentro de los convenios suscritos en marco del programa de Agro, Ingreso Seguro, no se evidencia que se hubiesen incorporado lineamientos de actividad científica y/o tecnológica, de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 591 de 1991, toda vez que las **actividades de divulgación y socialización subcontratadas**, hacen referencia a la publicidad de perifoneo, cuñas radiales, televisivas, stand en eventos, volantes de promoción del programa, contratos de prestación de servicios para actividades de comunicación y difusión del programa AIS, el cual no corresponde a actividades a realizar dentro de un convenio de cooperación en ciencia y tecnología como quiera que se verificó la celebración de 7 contratos por valor de \$1.539.076.489,00 en el Convenio 078 de 2006, 3 contratos por valor de \$3.799.295.679,00 en el Convenio 003 de 2007, 13 contratos por valor de \$4.145.495.934,00 en el Convenio 018 de 2008 y 18 contratos por valor de \$756.161.644,00 en el Convenio 037 de 2009.

Así mismo, destacó que con el Convenio 078 de 2006 no se alcanzó el fin de *“contribuir al mantenimiento de un ingreso remunerativo a los productores agropecuarios de acuerdo a los productos considerados como de atención prioritaria*

frente al tratado de libre comercio con los Estados Unidos”, debido a la situación del agro y campesinado colombiano, el cual es desfavorable frente al contexto internacional. En lo que concierne al Convenio 003 de 2007, el ente de control reprocha que las cuantiosas sumas invertidas no repercutieron en la optimización de la gestión integral del programa AIS, o la cofinanciación de iniciativas para la instalación, aplicación y/o mejoramiento de sistemas prediales de riego y drenaje, y tampoco en la socialización y divulgación de ciencia o tecnología.

Que el exministro Arias Leiva, en su calidad de ministro de agricultura y desarrollo rural, actuó negligentemente al no consultar a COLCIENCIAS -hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación- sobre el alcance o connotación del concepto de ciencia y tecnología previo a la celebración de los convenios o contratos a fin de imprimirles esa finalidad, toda vez que dicha entidad podría haberle ilustrado o contextualizado los convenios para tal fin y así se pudo haber evitado la desviación de los objetos y recursos. Así mismo, por no proceder con la vigilancia oportuna de los convenios suscritos con el IICA en virtud a que no se observaron los considerandos y era su deber legal de ejercer control y vigilancia sobre los mismos. Que, si bien es cierto que el ministro delegó varias funciones en el marco de ejecución de los convenios, la delegación no lo exime de responsabilidad, de conformidad a lo expuesto en el inciso 2° del artículo 211 de la Carta Política, porque el delegante responde por el control jerárquico que deben ejercer los ministros, como directores de la actividad administrativa.

Que la gestión del exministro Arias Leiva deviene de una actuación omisiva, negligente y desinteresada en el cumplimiento de su deber legal de dirección, administración, vigilancia, supervisión, control y corrección de la ejecución de los convenios suscritos con el IICA, el cual generó la inversión de recursos públicos de manera inoportuna, en gastos que no correspondían a ciencia y/o tecnología, de conformidad con los objetivos de los convenios. Que la figura utilizada por el MADR en los convenios suscritos para la configuración de los comités interventores, no encuentra sustento en el ordenamiento legal, ya que si bien se denomina como un Comité Interventor, sus funciones son las que se derivan de la supervisión de los contratos estatales, de conformidad a lo expuesto en los numerales 1 y 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, conclusión del ente de control con sustento jurídico del artículo 32 *ibídem*, que en su inciso 1° del numeral 2° establece que las labores de interventoría son solo aplicables a los contratos de obra.

Que el doctor Andrés Darío Fernández Acosta, en su calidad de servidor público para el momento de los hechos, actuó faltando a la diligencia y cuidado, impartiendo instrucciones para ejecutar el convenio de asociación científica y tecnología 037 de 2009, con fines diferentes a aspectos de ciencia y tecnología, de conformidad a lo dispuesto en el plan operativo. Así mismo, omitió la vigilancia y corrección de las actuaciones desplegadas por el Comité Administrativo para la adquisición de servicios y productos distintos a la administración de recursos destinados para el incentivo para asistencia técnica. Que el presupuesto destinado para publicidad, divulgación y socialización del programa AIS, a través de los convenios señalados *ut supra*, no fue utilizado de manera económica y eficiente, mediante una

contratación planeada, con el cumplimiento de los requisitos legales, dentro del principio de austeridad de gasto.

Respecto al doctor Fernando Arbeláez Soto, el ente encargado del control fiscal le reprochó su negligencia debido que, en su calidad de gestor fiscal, al ser miembro del Comité Administrativo en los Convenios 078 de 2006 y 003 de 2007, guardó silencio con respecto a la ejecución de los convenios en lo referente a ciencia y tecnología, limitándose a impartir instrucciones para la realización de procesos de contratación diferentes a ciencia y tecnología, omitiendo su deber de realizar todas las gestiones necesarias para el cumplimiento del objeto contractual, a pesar de que tenía la potestad de influir en la distribución de los recursos públicos.

Señala el Operador Fiscal que el IICA tenía la capacidad y conocimiento para celebrar los convenios de ciencia y tecnología referidos, sin embargo, el IICA debió haber limitado o advertido su actuar y no comprometerse en la ejecución de los recursos del programa AIS, a través de subcontratación de actividades cuyo contenido carecía de ciencia y tecnología. Que el IICA omitió el principio de eficacia consagrado en el artículo 209 superior, toda vez que en su ejecución no se cumplieron los propósitos y metas de divulgación y socialización en ciencia y tecnología, provocando la ineficacia en el cumplimiento en el objeto convenido, por cuanto se financiaron actividades y servicios distintos a ciencia y tecnología.

Que en el marco de los convenios suscritos entre el MADR y el IICA, las actividades subcontratadas de publicidad y promoción del programa AIS no pueden ser consideradas como actividades de difusión, socialización y divulgación de ciencia y tecnología, toda vez que no se difundió, socializó o divulgó conocimiento científico, solo se limitó a realizarse publicidad del programa de AIS, pero no se acreditó que se trasladara a campesinos conocimiento científico que contribuyera al desarrollo de sus actividades agropecuarias, el cual hace responsable a la entidad de cooperación internacional en la pérdida de los recursos.

En lo que atañe a la doctora Camila Reyes del Toro, la Contraloría General refiere que, en su calidad de miembro del Comité Administrativo del Convenio 078 de 2006, permitió que se realizaran en principio contrataciones con objetos distintos al objeto de cooperación técnica y científica y el daño se originó con respecto a la aprobación mediante suscripción de actas de los contratos de publicidad los cuales no enmarcan dentro de las actividades de ciencia y tecnología descritas en el artículo 2 del Decreto 591 de 1991. Que la conducta de la doctora Camila Reyes no puede ser excusada en el desconocimiento de la normatividad aplicable al convenio, pues es deber de los servidores públicos el acatamiento de la constitución y las leyes, derivándose de una gestión fiscal inoportuna e ineficaz con desviación de la finalidad de los recursos, configurándose una pérdida de los mismos en gastos distintos a difusión, divulgación y socialización de ciencia y tecnología.

En lo que concierne al doctor Juan Camilo Salazar Rueda, señaló la Contraloría General de la República que si bien es cierto no aprobó el Plan Operativo de los convenios bajo examen, también lo es que en su calidad de viceministro, estaba dotado de unas calidades y un perfil profesional que lo hacían conocedor de las

actividades científicas y tecnológicas que debían desarrollarse en el marco del programa AIS y, adicionalmente, resalta que el Estado Colombiano, del cual hace parte MADR, es asesorado en estos puntos por el Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual es dirigido por el Presidente de la República e integrado, entre otros, por el ministro o viceministro de agricultura, así como por el director de Colciencias (hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación), lo que demuestra una actuación negligente por parte del exfuncionario en mención.

Así mismo, soporta lo anterior, con base en lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 585 de 1991, cuyo tenor se extrae *“El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología es un sistema abierto, no excluyente, del cual forman parte todos los programas, estrategias y actividades de ciencia y tecnología, independientemente de la institución pública o privada o de la persona que los desarrolle”,* mismo que *“...se organiza en programas de ciencia y tecnología. Se entiende por Programa de Ciencia y Tecnología un ámbito de preocupaciones científicas y tecnológicas estructurado por objetivos, metas y tareas fundamentales, que se materializa en proyectos y otras actividades complementarias que realizarán entidades públicas o privadas, organizaciones comunitarias o personas naturales. Los programas de ciencia y tecnología podrán ser nacionales o regionales. Son programas nacionales de ciencia y tecnología: (...) d) El Programa de Ciencia y Tecnologías Agropecuarias...”*.

6.7.5.4. Decisión del Consejo de Estado respecto a los fallos con responsabilidad fiscal.

Las anteriores decisiones adoptadas por la Contraloría General de la República, fueron controvertidas a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de la acción impetrada por el doctor Mario Andrés Soto Ángel contra el auto 042 y 058 de 2014 y el fallo O RD 80112-0054-2014, conociendo de ese asunto en primera instancia el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en segunda instancia la Sección primera del H. Consejo de Estado, mediante providencias del 3 de noviembre de 2016 y 4 de febrero de 2021, respectivamente.

En su oportunidad, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, destacó que la Ley 610 de 2000 establece que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Que en desarrollo de la Ley 1133 de 2007, el MADR suscribió los Convenios 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008 y 037 de 2009 con el IICA, bajo la modalidad de convenios especiales de cooperación y respecto a cada uno se ejecutaron diversos subcontratos. Que analizados cada uno de los subcontratos celebrados concluye el cuerpo colegiado que, como lo manifestó el ente de control, no hay similitud en el objeto de los subcontratos, con el de difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología al que se refiere el numeral 2° del artículo 2 del Decreto 591 de 1991, debido a que ninguno de los subcontratos celebrados se apunta a que los fines de publicidad y divulgación del programa AIS lo sean de ciencia y tecnología, toda vez

que los mismos se centraron en publicitar el programa en diferentes medios de difusión y ferias a nivel nacional.

Por contera, señala el H. Consejo de Estado que se encuentra acreditada la indebida destinación de los recursos públicos, en cuanto no fueron usados para la finalidad para la cual fueron apropiados, configurándose así el detrimento al patrimonio público, conclusión a la que también llegó el informe presentado por la unión temporal de Econometría Consultores, que en su oportunidad destacó: “[...] Se observa que AIS no generó impactos sobre el uso de asistencia técnica, excepto para productores grandes y algunas empresas. Relacionado con esto, tampoco se tiene evidencia de un uso sistemático de capacitación por parte de los hogares productores. Sólo en algunos grupos de empresas hay evidencia de que AIS llevó a mayor nivel uso de capacitaciones. Existe evidencia de mayor uso de maquinaria agrícola únicamente en empresas y en hogares con productos permanentes. El tema de innovaciones tecnológicas (como semillas mejoradas) aparece importante sólo para los beneficiarios de riego. El Programa generó impactos negativos sobre el uso de crédito, especialmente para los hogares pequeños y medianos. Tampoco existe evidencia de que AIS haya llevado a usar mejores insumos. No se registra evidencia fuerte sobre mayor coordinación de fechas de siembra, con la excepción de los productos permanentes. Tampoco de un mayor registro de costos de producción, con la excepción de productores grandes y pequeñas empresas [...]”

Igualmente, destacó la Sección Primera del H. Consejo de Estado que el IICA puso en manos de terceros, previa autorización del Comité Administrativo, las actividades de publicidad del programa AIS, alejando la finalidad del programa de las actividades científicas y tecnológicas para el cual fue creado, motivo por el cual, la Sala encuentra sustentado el daño patrimonial en la desatención de los principios de universalidad, legalidad y especialización del gasto, habida cuenta que la finalidad para la cual fue aprobado y autorizado el presupuesto y los recursos no fue atendida, en tanto los recursos fueron destinados para otro propósito.

De modo que, vistas las decisiones finalmente adoptadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Corte Suprema de Justicia -Sala Penal- sin perjuicio del pronunciamiento en lo penal que se efectúe respecto del caso Arias Leiva, se destaca que el Estado Social de Derecho colombiano continúa presentando **graves problemas** cuando una conducta es investigada por diferentes entes estatales con propósitos distintos, de los cuales se resalta:

En primer lugar, el ordenamiento constitucional y legal continúa con la **tesis irracional** de que cuando un ciudadano realiza una conducta es posible que sea objeto de varias investigaciones autónomas e independientes por aspectos penales, disciplinarios, fiscales, penales, civiles, entre otros, por parte de entes de naturaleza distinta, con propósitos disímiles; por ende, las consecuencias de cada investigación pueden ser diversas; situación que genera, además de la ruina del investigado (por costos de defensa especializada en cada tema), que finalmente al ciudadano no le quede claro cuál es la decisión correcta o justa. **La tesis racional** indica que cuando un ciudadano ejecuta una conducta se adelanta una sola investigación que aborde los asuntos conocidos en nuestro país como proceso penal, disciplinario, fiscal, civil,

etc., es decir, además de que no hay la posibilidad de que ocurran decisiones contradictorias, en un solo proceso se resuelven todos los aspectos mencionados.

En segundo lugar, se evidencia que cada órgano de control disciplinario, fiscal, y de investigación penal imponen, entre varios posibles, una interpretación de la norma, sin previamente señalar si existe **precedente judicial** constitucional, penal o contencioso administrativo vigente aplicable al caso, en especial, si sobre el punto existe sentencia de constitucionalidad o de unificación o si, por el contrario, hay disparidad de criterios sobre cuál es la interpretación correcta; motivo por el que este juez, en otros casos¹⁵⁷, con base en lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 150 constitucional, el numeral 4 del artículo 241 y 243 constitucionales, el numeral 1 del artículo 235 y el artículo 10 del CPACA, condicionado por la sentencia C-634 de 2011, ha sostenido la tesis de que la autoridad acusadora, disciplinaria o fiscal, en ausencia de precedente judicial unificado o aplicable al caso, carece de legitimidad para imponer una interpretación única, exclusiva o correcta de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

En tercer lugar, ¿en las investigaciones referidas **fueron escuchados los productores?**, dado que se hace un fuerte cuestionamiento al porcentaje o los montos de los apoyos que recibieron los grandes y medianos productores para la construcción de obras de riego y drenaje –dado que se concluyó que estos están en capacidad de asumir por sí solos los costos de la construcción de obras de riego y drenaje, o podían acudir a otro tipo de apoyo o crédito de bajo costo, entre otras alternativas-, sin embargo, si esa afirmación fuera cierta por qué Colombia cuenta con 17.030.758 hectáreas aptas para la irrigación¹⁵⁸ y, según el INCODER, solo 1.137.238 hectáreas están adecuadas con riego y drenaje, es decir, el 6,68% del área con potencial para ser irrigado está siendo explotado con riego agropecuario; en consecuencia, las cifras indican que no podría ser el motivo para justificar o explicar que los destinatarios del Programa AIS eran los pequeños productores o, que lo que se pretendía con el incentivo para la competitividad era combatir la desigualdad en el campo ¿Cuáles son las razones por las que los productores grandes y medianos no adecuan las tierras con obras de riego y drenaje si los hace más productivos y competitivos?

En cuarto lugar, respecto a **si el MADR tenía capacidad técnica para ejecutar directamente el programa AIS**, o debía hacerlo a través de un tercero, se enfatiza que antes de que se aprobara el texto definitivo de la Ley 1133, el Congreso de la República sabía que el ministerio en mención no la tenía porque en la ponencia para primer debate, publicada el 20 de octubre de 2006 en la Gaceta del Congreso, incorporó en el parágrafo del artículo 6 lo concerniente a los gastos de

¹⁵⁷ Al respecto véase la sentencia emitida por este juzgado el 8 de mayo de 2020 dentro del radicado NRD 11001333503020180009300.

¹⁵⁸ La mayoría de este potencial se encuentra en la región de la Orinoquía (46%), seguido por la Andina (22%) y el Caribe (21%). Por su parte, las regiones del Pacífico y la Amazonía presentan, en general, un bajo potencial de adecuación de tierras (9% y 2%) (Gráfica 5). Los departamentos con mayor potencial para irrigación son, en su orden, Vichada, Meta, Casanare, Antioquia y Cesar. Al respecto, véase Fedesarrollo". Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones" Por Elaborado por Juan José Perfetti y otros. Bogotá, abril de 2019.

administración y operación del programa Agro, Ingreso Seguro. Es decir, la inclusión de dicho párrafo por parte de los Congresistas debió tener una explicación o justificación por el MADR para su aprobación, motivo por el cual no es viable partir de la premisa contraria a la admitida en la ley, como quiera que en ella se definió una estrategia para ejecutarlo, que consistió en ordenarle al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporar los recursos aprobados dentro de un programa específico en el presupuesto del MADR, crear un Comité Intersectorial encargado de asesorar al MADR, de diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento y monitoreo permanente de la ejecución del programa, y evaluar anualmente los resultados, y dejó en libertad a las autoridades del MADR para escoger el mecanismo a través del cual los materializaría, por ello, le asignó unos recursos equivalentes al 5% del total de los recursos apropiados para el para el 2007 y el 3% para los años siguientes.

Que el H. Consejo de Estado, a través de la Subsección B de la Sección Tercera, en sentencia del 8 de septiembre de 2021¹⁵⁹ indicó que la inobservancia del **principio de planeación** no constituye causal de nulidad de los contratos estatales, dado que la ley no lo estableció, siendo el legislador el encargado de definir las causas que hacen nulo un negocio jurídico, pues, si bien reitera la importancia de los principios de la contratación estatal que deben ser observados, en especial el de la planeación, indicó que, de conformidad con la sentencia de tutela proferida por la Sección Cuarta de la misma corporación el 24 de agosto de 2014, el desconocimiento de este principio no genera nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, ya que si bien *“La planeación, entonces, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones, que permitan determinar, entre otras cosas, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la modalidad de selección del contratista, el tipo de contrato y la disponibilidad de recursos”*, y que es *“un mandato inherente a la actividad administrativa contractual y de ineludible acatamiento”*, finalmente **concluyó** que existía una interpretación errónea de este principio cuando se dice que su inobservancia es, indefectiblemente causal de nulidad absoluta del contrato, por objeto ilícito, por cuanto esta no se encuentra contemplada en la ley, y es al legislador a quien le corresponde definir las causales de nulidad de los contratos estatales. De este modo, el H. Consejo de Estado, rectificó la posición que había sostenido hasta entonces, precisando que el desconocimiento del principio de planeación no vicia de nulidad el negocio jurídico, postura que ha sido reiterada de manera pacífica en posterior jurisprudencia¹⁶⁰

¹⁵⁹ Radicado 25000 23 36 0002015 02527 01 (61583), Actor: Ecodes Ingeniería S.A.S., Demandado: Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente; M. P.: Alberto Montaña Plata.

¹⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencias del 11 de octubre de 2021, Exp. 63.117 y del 4 de mayo de 2022, Exp. 66.728.

Ahora, como en los procesos objeto de examen, especialmente las decisiones penales, se dice que los Convenios Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica suscritos en los años 2006, 2007 2008 y 2009 son contrarios al ordenamiento constitucional, legal y reglamentario, porque se celebraron con dolo o, en su defecto, con culpa gravísima en el caso de la investigación disciplinaria, o con culpa grave en el evento de la responsabilidad fiscal, se precisa que como tales decisiones administrativas y judiciales en su parte resolutive definieron o delimitaron su alcance, no es posible inferir que como los mencionados convenios son producto de delitos, faltas disciplinarias o responsabilidad fiscal, de *ipso facto* todo lo que se derive o desprenda de ellos corre la misma suerte y, por ende, todos los apoyos a la competitividad entregados a los productores grandes, medianos y pequeños no se ajustan a nuestro ordenamiento jurídico; en consecuencia, los incentivos deben ser reintegrados, situación que incluiría a quienes no fueron demandados en esta acción por haber recibido un solo apoyo, máxime cuando este juez desconoce si la autoridad competente para declarar la nulidad de los referidos convenios se ha pronunciado al respecto ya que no reposa información suministrada por las partes de que a los convenios en cita les fue deprecada su nulidad, pues tan solo se tiene conocimiento que H. Consejo de Estado, a través de la sentencia del **10 de junio de 2022**¹⁶¹, señaló que la justicia contenciosa administrativa -entendemos que las demás jurisdicciones nacionales también- carecen de competencia para declarar la nulidad de los convenios *sub judice* dado que no media renuencia expresa a la inmunidad de la que goza el IICA, por los motivos allí expuestos.

De modo que, estando claro que en esta sede constitucional el operador judicial **carece de competencia para declarar la nulidad de los convenios** *sub lite* pues, además del motivo expuesto, el inciso 2 del artículo 144 del CPACA preceptúa que en este tipo de acciones no es viable jurídicamente declarar su nulidad de un lado y, por otro, tampoco se ordenará la suspensión de sus efectos, dado que ninguna de las partes ni la delegada de la Procuraduría General lo solicitaron, los convenios objeto de examen se encuentran terminados y liquidados, esta acción tiene carácter restaurativo frente a los particulares demandados y, especialmente, porque los convenios mencionados fueron celebrados por el MADR con el IICA, quien es una institución con personalidad jurídica internacional -de ámbito interamericano-, especializado en agricultura, siendo el Estado Colombiano miembro de la convención que se llevó a cabo el 6 de marzo de 1979, suscrita por Colombia el 3 de junio de 1979 y ratificada el 28 de enero de 1980.

No obstante, como los mencionados Convenios Especiales se fundaron jurídicamente en el artículo 355 constitucional, el artículo 96 del Ley 489 de 1998, el literal d) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la Ley 29 de 1990, el artículo 1 del Decreto 393 y el artículo 17 del Decreto 591 de 1991, el Decreto 2478 de 1999, entre otras disposiciones, se colige que se celebraron **entre dos (2) instituciones de derecho público**, por tanto, no es viable constitucionalmente aplicar el artículo 355 superior, ni el Decreto Reglamentario 777 de 1992, modificado por el Decreto

¹⁶¹ Proceso 25000233600020130219301. Subsección B de la Sección Tercera. C.P. Freddy Ibarra Martínez.

1403 de 1992 y el Decreto 2459 de 1993¹⁶² ya que el IICA no es una entidad privada como quiera que la H. Corte Constitucional sobre las normas que desarrollan el artículo 355 superior ha mantenido la misma posición en la sentencia C-372 de 1994¹⁶³, reiterada en sentencias C-543 de 2001¹⁶⁴, C 712 de 2002¹⁶⁵ y C- 324 de 2009¹⁶⁶, entre otras, señalando en la primera que:

“Los contratos a que hace relación la norma en comento, permitidos con el fin de obviar los inconvenientes surgidos por la prohibición de decretar auxilios y donaciones, deben reunir las siguientes condiciones, a saber: a) Que con ellos se trate de impulsar programas y actividades de interés público, ya que si la causa es pública su destino debe ser proporcionado a ella; b) que esos programas y actividades sean acordes con el plan nacional y los planes sectoriales de desarrollo. Nótese que la obligación se refiere a que el contrato esté "acorde", esto es, que esté conforme o en consonancia con las prioridades que en materia de gasto público establezca el Plan Nacional de Desarrollo (v.gr. educación, salud, saneamiento ambiental, agua potable, etc.), sin que ello signifique esos contratos deban hacer parte o deban estar incorporados a dicho Plan; 3) Que los recursos estén incorporados en los presupuestos de las correspondientes entidades territoriales; **y, 4) Que se celebren con entidades privadas sin ánimo de lucro** y de reconocida idoneidad...”

Que tampoco para la celebración de los citados convenios se aplica el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, porque el H. Consejo de Estado ha desarrollado una clara interpretación, del cual se resalta el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado del 30 de mayo de 2017¹⁶⁷ -donde distingue entre convenio de asociación y contrato de apoyo como modalidades de contratación especial para desarrollar políticas gubernamentales, indicando que “(...) En el inciso segundo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, se prevé que los convenios de asociación se deben celebrar de acuerdo con el artículo 355 de la Constitución, y la Corte Constitucional en la sentencia citada, señala en qué consiste la referencia a la norma constitucional, para decir que no podrán consistir en auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado y se deberán celebrar

¹⁶² Vigentes hasta el 2017 por haber sido derogados por el artículo 11 del Decreto 92 de 2017.

¹⁶³ Corte Constitucional. Expediente D-520. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 60. del Decreto 130 de 1976, "Por el cual se dictan normas sobre Sociedades de Economía Mixta". Actora: María Isabel Ceballos Del Fresno. Tema: Los auxilios y donaciones del artículo 355 de la C.P. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa 25 de agosto de 1994.

¹⁶⁴ Corte Constitucional. Expediente D-3163. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 20 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991, el artículo 4 de la Ley 66 de 1942, el artículo 2 de la Ley 11 de 1972 y el artículo 10 del Decreto 2078 de 1940. Actor: Carlos Alberto Maya Restrepo. M.P. Álvaro Tafur Galvis. 23 de mayo de 2001.

¹⁶⁵ Corte Constitucional. Expediente D-3953. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º y 8º de la Ley 709 de 2001, “por medio de la cual se autoriza a la asamblea departamental del Guaviare para emitir la estampilla Pro-Hospitales del Departamento del Guaviare.” Actor: Gerardo José Sojo Jiménez. M.P. Álvaro Tafur Galvis. 3 de septiembre de 2002.

¹⁶⁶ Corte Constitucional. Expediente D-7442. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 36 de 1981. Demandante: Alexander Duque Acevedo. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. 13 de mayo de 2009.

¹⁶⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación: 11001-03-06-000-2016-00221-00(2319) C.P.: Édgar González López. Actor: Ministerio del Interior

con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo. Sin embargo, en el primer inciso del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 se fijaron legalmente dos variantes, consistentes en que la norma dice expresamente que se podrán celebrar convenios de asociación “con personas jurídicas particulares”, lo cual significa que se refiere tanto a las personas jurídicas privadas con ánimo de lucro, vale decir, las sociedades comerciales, como a las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, y dispone que tales convenios se realizan “para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas (se alude a las entidades estatales) la ley”, de forma que el ámbito de aplicación legal de los mencionados convenios de asociación es más amplio que el establecido por el artículo 355 de la Constitución y reglamentado por el Decreto 777 de 1992 y sus decretos modificatorios. En una necesaria interpretación de la norma, habrá que entender que el segundo inciso cuando alude al artículo 355 de la Carta, está regulando los convenios de asociación celebrados con las **entidades privadas sin ánimo de lucro**, en los términos y con los requisitos descritos en ella. Por lo tanto, los convenios o contratos de asociación celebrados con otros contratistas diferentes a los previstos en la norma constitucional, se regularán, como regla general, por lo dispuesto en el primer inciso de este artículo 96, y por el Estatuto General de Contratación de la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones, salvo norma legal especial en contrario (...)

Que resulta contradictorio que las autoridades del MADR hayan invocado como fundamento para la celebración de los convenios especiales el artículo 355 constitucional y el art 96 de la Ley 489 de 1998 y, simultáneamente, indiquen como sustento el artículo 24 literal d) de la Ley 80 de 1993, la Ley 29 de 1990, el artículo 1 de Decretos 393 de 1991 y el artículo 17 del Decreto 591 de 1991, entre otros, toda vez que el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 disponía que “Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes”, y la H. Corte Constitucional a través de la sentencia C- 249 de 2004 había decidido:

“Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere con exclusividad a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. **Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos.** Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, “(...) *podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes*”. Tal discrecionalidad sólo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual

usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado...”

Que el artículo 32 de La ley 1150 del 16 de julio de 2007, derogó el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y, en su lugar, dispuso en el artículo 20 que las entidades estatales **no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional**. Es decir, que para la época de la celebración de los convenios especiales *sub judice* estaba claro para las autoridades del MADR que debían regirse por la Ley 80 de 1983, dada la interpretación que hiciera del artículo 13 la H. Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad C- 249 de 2004, y la prohibición introducida por el artículo 20 de la Ley 1150, en concordancia con la sentencia C-316 de 1995.

Acorde con lo anterior, **las autoridades del MADR no podían** adelantar gestión alguna para justificar, planear y seleccionar contratista de manera objetiva que administrara, controlara, vigilara, ejecutara y auditara los recursos del presupuesto general de la Nación destinados al programa AIS, incentivo de competitividad, para el cual es indispensable distinguir que, según la Ley 1133, **unos** fueron los recursos destinados a los apoyos a la competitividad, vía incentivo a la productividad, para la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología, la promoción de la cultura de las buenas prácticas agrícolas y pecuarias, la asociatividad entre los productores y cofinanciar adecuación de tierras e infraestructura de riego y drenaje y, **otros**, son los gastos de administración y operación del programa Agro, Ingreso Seguro, para el cual se estableció que en el primer año no podía exceder el 5% del total de los recursos apropiados para esa vigencia y, a partir, del segundo año no podía el exceder del 3% del total de recursos apropiados para cada año (art. 5 y 6). En ese sentido, se establece que la única contratación que podían llevar a cabo las autoridades del MADR era para **gastos de administración y operación** del programa AIS -no para que un tercero administrara o coadministrara los recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, ya que se estaría tergiversando el sentido de la ley-, hecho que reducía ostensiblemente el monto de la contratación.

Ahora, está acreditado en el proceso que las autoridades del MADR, para la celebración de los convenios especiales *ut supra*, acudieron a la Ley 29 de 1990 y los Decretos 393 de 1991 y 591 de 1997 y el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, entre otras disposiciones contractuales y, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la H. Corte Suprema de Justicia y el H. Consejo de Estado en las decisiones precitadas, además de censurar que los convenios no implican actividad alguna de ciencia y tecnología, o de cooperación técnica y científica (numeral 6 del artículo 2 del Decreto 591) ya que comprendió fue **i)** el desarrollo e implementación de un proceso de convocatorias públicas para asignar recursos que permita la selección de proyectos de inversión en sistemas de riego -que implicaba abrir el proceso de selección, evaluar proyectos, escogerlos, entregar los recursos para ejecutarlos, y ejercer la interventoría técnica y financiera- **ii)** implementar evaluaciones de impacto

iii) auditoría del programa AIS; **iv)** divulgación y socialización de la convocatoria pública para asignar recursos estatales; **v)** financiar a los operadores para la ejecución de las actividades objeto del convenio; **vi)** ejercer la labor de control y supervisión, con el apoyo de la Unidad Coordinadora del Programa AIS, de los operadores que se contraten para las asesorías en campañas de divulgación y socialización, evaluación de impacto y auditoría; **vii)** preparar estudios del impacto esperado del programa sobre el ingreso y el impacto de los programas de apoyo para la competitividad; **viii)** promover la cooperación técnica científica, nacional e internacional, a través de consultorías especializadas externas en temas de interés para el desarrollo del programa; **ix)** las demás que se establezcan en el Plan operativo del convenio, tendientes al cumplimiento del objetivo propuesto.

En consecuencia, se infiere que las autoridades del MADR al celebrar los convenios especiales de cooperación *ut supra* consideraron que para que los productores del campo realizaran el proceso de adecuación de tierras, mediante la construcción de obras de riego y drenaje, debían contratar un ente altamente especializado -con el conocimiento y la experiencia en el diseño o ejecución de proyectos de riego y drenaje- para que asesorara a las autoridades del MADR y a los productores, esto es, que su contratación no era para que hiciera investigación o ciencia en materia de obras de riego y drenaje, pues quienes realmente materializan el proceso de innovación técnica, científica o tecnológica son los productores beneficiarios del incentivo con el apoyo técnico del MADR suministrado a través de un contratista experto. En este sentido se construyó una sinergia indisoluble entre unos y otros, bajo la tutela del MADR, con el propósito de dar un adecuado manejo del recurso hídrico y el ambiente en el proceso de adecuación de tierras mediante la construcción de infraestructura de riego y drenaje con el fin de implementar las mejores prácticas, innovaciones científicas o tecnológicas para captar, conducir, distribuir, regar, drenar, y recuperar el recurso hídrico, y para el cual es importante comprender la complejidad que plantean los diversos estudios que existe sobre la materia.

Desde la perspectiva del despacho, la contratación tiene una mayor censura, cuando las autoridades del MADR deciden incluir una serie de actividades -como las citadas en el párrafo anterior- que no son inherentes, necesarias, conexas o complementarias para ejecutar de manera óptima cada proyecto de riego y drenaje por parte de cada productor. ¿Cuáles de esas actividades que se censuran, por tener un tinte meramente administrativo o ajeno a la cooperación técnica o científica, se podían ejecutar de manera autónoma o independiente a través de otro tipo de convenios o contratos, o con funcionarios del MADR? Solo se ha destacado una, por ser la más relevante al ser ilegal (contrario a lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 y el 20 de la Ley 1150 de 2007¹⁶⁸), ya que se permitió que un contratista administrara o coadministrara recursos públicos provenientes del presupuesto general de la Nación dado que los dineros debían ser consignados por la Dirección General del Tesoro Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la cuenta corriente del Banco Av Villas designada por el IICA y, de ese modo, el contratista celebraba contratos con cargo a esos recursos, etc.

¹⁶⁸ La cual empezó a regir en los términos del artículo 38.

La socialización del programa AIS para que el sector agropecuario se informara de los pormenores de la adecuación de tierras mediante la construcción de obras de riego y drenaje con el apoyo del Estado, en términos de productividad y competitividad; participar en la elaboración de los términos de referencia para orientar a los productores con respecto a los requisitos técnicos y científicos que debía reunir cada proyecto de riego y drenaje; seleccionar y velar por la ejecución de los mejores proyectos desde el punto de vista técnico y científico, entre otros aspectos, pueden ser actividades inherentes, necesarias, conexas o complementarias para ejecutarlas de manera óptima por parte del productor. No obstante, actividades como administrar los recursos del programa AIS del sistema de riego y drenaje; contratar labores de publicidad o evaluación del programa (establecidas en los planes operativos); realizar auditorías al programa AIS; ejercer labores de control y supervisión, con el apoyo de la Unidad Coordinadora del Programa AIS; contratar operadores para asesorías en campañas de divulgación y socialización; preparar estudios del impacto esperado de los programas de apoyo para la competitividad, entre otras, podrían considerarse de administración de recursos provenientes del presupuesto general de la Nación o mayoritariamente administrativas, de vigilancia y control, o posteriores a la ejecución de las obras de riego y drenaje, por ende, desconocerían la *ratio decidendi* de la sentencia C- 249 de 2004 y la prohibición establecida en el artículo 20 de la Ley 1150.

Cabe precisar que, con relación al Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica 0058 de 2008 suscrito entre el IICA, el MADR y el INCODER, la vinculación de este último tuvo como propósito exclusivo la asesoría o colaboración científica y tecnológica para seleccionar los mejores proyectos que presentaran los pequeños productores, acorde con lo preceptuado en el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007 y, dada la autorización establecida en el artículo 5 del Decreto 001 de 2008, se expidió la Resolución 05 de 2008, se efectuó la convocatoria pública respectiva y se aprobaron los términos de referencia para proyectos de construcción o rehabilitación de distritos de riego (artículo 2 y 7 del Decreto 01 de 2008); motivo por el cual, como lo expone el apoderado de Campo Soto, a pesar de tratarse de un negocio jurídico en el que intervienen tres entidades, cada una actuó de manera autónoma y acorde con sus precisas competencias. Además, se logra evidenciar que las autoridades del INCODER no transfirieron los recursos para que los administrara o coadministrara el IICA -como sí ocurrió con el MADR- ya que pactó entregar directamente los recursos a los productores seleccionados según las cláusulas octava y novena del convenio, sin que se observe en las Resoluciones 191 del 22 de junio y 321 del 5 de agosto 2010, mediante las cuales el MADR declaró el incumplimiento del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica en cita, que el INCODER haya desembolsado suma alguna por otro concepto; es decir, el convenio que celebró el INCODER con el IICA se limitó a una estricta cooperación técnica y/o científica.

Ahora, como el IICA ostenta inmunidad diplomática y, además, se pactó una cláusula compromisoria en algunos de los convenios especiales *ut supra*, la jurisdicción contenciosa carece de competencia para declarar la nulidad absoluta o parcial de los convenios especiales -por los motivos expuestos en la sentencia del 10 de junio de 2022 por la Subsección B de la Sección Tercera del H. Consejo de

Estado-, y así mismo en esta sede constitucional por expresa prohibición del artículo 144 del CPACA, motivo por el cual resulta inocuo en esta acción resolver de fondo tal aspecto; no obstante, se considera torpe que las entidades públicas para celebrar un contrato con otra de derecho internacional -que cuenta con conocimiento y experiencia especializada reconocida-, del cual hace parte el Estado, para que coopere, sin *animus lucrandi* -e inclusive done recursos como se precisó-, deba seleccionarse mediante una licitación pública. Así, el estatuto contractual debería distinguir si la contratación con instituciones públicas internacionales se hace o no con ánimo de lucro, con el fin de otorgarles un **trato igual o similar** a las entidades privadas nacionales sin ánimo de lucro (inciso segundo del art 355 constitucional) y, por esa vía evitar presumir que la selección mediante el concurso público de esas instituciones es el único mecanismo que garantiza la materialización de los principios de la función administrativa y la contratación pública. El país, a raíz de esa presunción legal, podría estar enviando un mensaje equivocado a la comunidad internacional y, por ende, perdiendo oportunidades.

Esta célula judicial realizó un esfuerzo para que quienes de una manera u otra participaron en la estructuración, elaboración y celebración de los convenios especiales de cooperación y los planes operativos fueran escuchados, con el fin de conocer más de cerca el contexto con el que se dio la contratación *sub judice*; la tesis central que se sostuvo para celebrarla, el sustento normativo y jurisprudencial con el que se hizo, entre otros aspectos, y para el cual se ordenó la vinculación de Andrés Felipe Arias Leiva, Rodolfo Campos Soto, Camila Reyes del Toro, Javier Enrique Romero Mercado, Juan Camilo Salazar Rueda, Juan David Ortega Arroyave, Oscar August Schoeder Muller y Tulia Eugenia Méndez Reyes, entre otros, sin perjuicio de vertido por estos dentro de la presente acción o ante los entes de control o la justicia penal, y bajo el entendido que con esta acción popular se pretende es que se declare al MADR responsable por la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público causada por la adjudicación y otorgamiento de apoyos a la competitividad entregados indebidamente en desarrollo de las convocatorias públicas de riego y drenaje realizadas durante los años 2007 y 2008.

Que al contrastar los dichos de los mencionados exfuncionarios con las documentales que contienen los convenios especiales *sub lite*, se colige que unos y otros, por acción u omisión, en menor o mayor grado de responsabilidad según sus roles, contribuyeron para que las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias seleccionadas para llevar a cabo la contratación bajo examen se aplicaran desconociendo las sentencias de constitucionalidad C- 372 de 1994, C- 316 de 1995 y C-249 de 2004, entre otras vigentes para la época, y aprovechando el conocimiento y la experiencia del IICA en materia agropecuaria, para que este también, con una endeble autonomía, custodiara, administrara, ejecutara, auditara y evaluara el impacto de unos recursos que provenían del presupuesto general de la Nación con destino al programa AIS, pudiendo hacerlas en su mayoría a través de las autoridades del MADR, o con colaboración de otras entidades y, por ese mecanismo, pusieron en riesgo o vulneraron los derechos e intereses colectivos citados. El IICA debió ser contratado únicamente para aspectos en los que es altamente especializado como se expuso.

Finalmente, como del acervo probatorio recolectado en el proceso, especialmente las documentales allegadas por el actor popular, los productores vinculados en sus contestaciones de la demanda y las declaraciones vertidas por estos en el proceso, indican que no tuvieron injerencia o participación alguna en la celebración de los convenios y los planes operativos pactados para cada uno, no es por el aspecto aquí analizado que algunos productores del campo amenazaron o vulneraron los derechos e intereses colectivos de marras, por ende, se procederá a examinar lo relativo a la elaboración y definición de los términos de referencia para seleccionar los productores que deberían ser destinatarios del apoyo a la competitividad.

6.7.6. Respuesta al tercer problema jurídico planteado.

Desde un paralelo ciudad - campo, en este acápite se sustentará que para hacer justicia con el sector agropecuario, pesquero, forestal, etc., es necesario que **i)** se le dispense igual o mejor trato en materia de inversión de recursos públicos por ser un sector clave de la economía, y, en especial, porque impacta de manera positiva o negativa la calidad de vida de quienes habitan en las ciudades; **ii)** se revise la política pública de la entrega de subsidios o apoyos a la población más vulnerable del campo porque se convirtió en un paliativo para evitar realizar las reformas estructurales que les permita transformarse en verdaderos empresarios o competidores; **iii)** se verifique si un buen número de instituciones públicas, que tiene injerencia en el sector aludido, además de no generar los resultados esperados, están permeadas por intereses particulares; **iv)** evitar propiciar desde la ciudad confrontaciones entre la población campesina vulnerable y los empresarios del campo y, en su lugar, presionar para que se resuelva el conflicto entre estos de manera prioritaria, para que el sector sea más productivo, competitivo y tribute más; **v)** que si los grandes y medianos productores del campo no deben recibir incentivos o apoyos del Estado esa misma regla debería aplicarse a los empresarios de la ciudad ya que en muchos centros urbanos se han construido grandes obras de infraestructura con recursos públicos que finalmente son explotados por particulares.

Que en este apartado se tomará en consideración el informe final de la firma Econometría Consultores - SEI, rendido en junio 2007, respecto a la evaluación documental de viabilidad y calificación de las propuestas presentadas dentro de la convocatoria pública para la cofinanciación de proyectos de infraestructura de riego y drenaje de 2007 en la que se presentaron 252 proyectos procedentes de 21 departamentos, que en conjunto tenían un valor de \$87.239 millones, de los cuales solicitaban apoyo por \$64.537 millones, y un estimado de 16.915 potenciales familias en un área de 65.751 hectáreas, y en el cual se hicieron las siguientes observaciones:

En Tolima, Boyacá, Magdalena, Cesar y Norte de Santander presentaron más de 20 proyectos. En Atlántico, Risaralda, Caldas, Sucre, Meta y Quindío no pasaron de 4. En cuanto a los beneficiarios encontró que existían proyectos de una sola persona – natural o jurídica, hasta proyectos de asociación con más de 1.000 beneficiarios. Se presenta variabilidad en el área cubierta por el proyecto siendo el más pequeño para atender 0.75 hectáreas y el más grande de 16.131 hectáreas; el valor de los

proyectos y apoyo solicitado en promedio tenía un valor de \$ 352 millones y solicitaban \$ 262 millones, equivalentes al 74%, menor al límite establecido del 80%.

Según dicho informe el **sistema de información para el manejo de los proyectos** se inició con la entrega de la información por parte del IICA, quien previamente verificó los requisitos mínimos exigidos en los términos de referencia de la convocatoria; luego se realizó la designación de proyectos al personal evaluador por parte de los profesionales del área económica, si estos no resultaban técnicamente viables esta novedad se reportaba al equipo económico y financiero para que no procediera su evaluación. Todos los proyectos que se declararon técnicamente viables en estos componentes fueron evaluados productiva, comercial y financieramente, y aquellos que también resultaran viables en estos componentes fueron declarados elegibles y pasaron la calificación. Posteriormente se procesaban las variables de calificación y puntuación de los proyectos elegibles, se establecía su ranking y se consolidaba la base de datos, proceso que culmina con la preparación y entrega del informe final que pasa a una instancia de revisión por el IICA, quien firma el acta de entrega.

La **ficha de evaluación de proyectos** fue el instrumento básico para la valoración de los proyectos, implementada a partir de formatos de captura diseñados con base en los términos de referencia de la convocatoria para la presentación evaluación y elegibilidad de proyectos, se estructuró por campos de análisis de información según los temas tratados: **i)** información general del proyecto y el proponente (si se trata de riego o drenaje, fuente de abastecimiento hídrico, justificación para la ejecución, entre otros), **ii)** viabilidad técnica (análisis de la oferta hídrica, operación y mantenimiento del sistema de riego a implementar y costos de reposición y mantenimiento de equipos), **iii)** viabilidad ambiental, **iv)** productiva y comercial, y finalmente, **v)** financiera.

En cuanto a los **criterios de viabilidad** se definieron de manera concertada para efectuar una evaluación estandarizada y homogénea de todos los proyectos, y se identificaron como **i)** componente técnico para proyectos de riego, **ii)** componente técnico para proyectos de drenaje, **iii)** componente ambiental, **iv)** componente productivo y/o comercial, y **v)** componente financiero. Componentes para valorar de manera rigurosa la viabilidad de un proyecto, en la medida que alguno no fuese viable, no se evaluaban los demás. Se construyó una base de indicadores o **parámetros referentes** a partir de las principales fuentes de medición, monitoreo y sistemas de información agropecuaria respecto a precios, costos y rendimientos de producción por hectárea alcanzados en las distintas regiones en cultivos tradicionales y/o tecnificados. Según los resultados de la evaluación se señaló que de los 252 proyectos presentados, 49 no pasaron la primera etapa de verificación de requisitos mínimos realizada por el IICA, por lo que al proceso de evaluación solo llegaron 203, de los cuales 121 fueron evaluados como viables -59.6% de los evaluados-, estos contemplan inversiones de \$45.970 millones de pesos, de los cuales se contemplan \$34.620 millones como apoyo por parte del AIS y estarían atendiendo 6.959 familias en un área de 16.538 hectáreas.

En el documento en mención la firma realizó, entre otras **recomendaciones para convocatorias futuras**, las siguientes; **i)** es necesario que el Gobierno Nacional disponga de un documento de políticas acerca del componente de riego, el cual debe establecer el marco general de las políticas, su objetivo, los principios generales que lo rigen y las metas establecidas, explicando cómo opera, cómo se ejecutan los recursos y los mecanismos de ejecución y seguimiento. Así mismo, se deben determinar los lineamientos generales definiendo el tipo de proyectos elegibles, beneficiarios, requisitos en las etapas de formulación, presentación, selección y ejecución de los proyectos de forma que se asegure la selección de los mejores proyectos; **ii)** el Gobierno Nacional debería revisar el monto del subsidio, diferenciarlo por tipo de productor y premiar ciertas características deseables de los proyectos: un subsidio del 80% es muy grande para que a la convocatoria no lleguen únicamente los mejores proyectos, los proponentes manipulen la información de manera que el monto efectivo del subsidio termine siendo superior y para forzar situaciones de forma que se pueda cumplir los requisitos de elegibilidad exigidos¹⁶⁹; **iii)** el subsidio de riego debería premiar la innovación, como factor importante para la modernización del campo colombiano mediante la permanente innovación del desarrollo productivo de la agricultura: la vinculación de varios productores a un mismo proyecto ayuda a la conformación de conglomerados productivos especializados que hagan viable mayores capacidades competitivas regionales; los proyectos integrados a las cadenas, como la industria de transformación o las cadenas de supermercado mediante los esquemas de agricultura por contrato, asegurando la compra del producto y las exigencias de calidad; y favorecer los productos de exportación; **iv)** el eje central de la formulación y evaluación de proyectos deberían ser los planes de negocios, cuando un proyecto se presente debe estar concebido como un negocio a desarrollar y no como la oportunidad de aprovechar un subsidio estatal; **v)** la evaluación debe hacerse sobre el aporte incremental del proyecto y no sobre el flujo anual de beneficios, aquellos productos que representan una verdadera transformación productiva de los predios, estarán en capacidad de generar un flujo incremental importante que justifica su aprobación y ejecución; **vi)** se debe hacer exigible la ejecución del proyecto productivo que respalda el proyecto de riego, los proyectos de riego que se pongan a consideración del AIS deben tener resueltos los demás aspectos del negocio y que solamente necesitan riego como elemento esencial para hacer realidad lo que se quiere; **vii)** se debe financiar el proyecto completo (integral) de riego asegurando que siempre se disponga de la distribución intrapredial, lo más recomendable es financiar únicamente proyectos integrales de riego que garanticen que con su ejecución se dispone de la distribución del riego al interior de los predios; **viii)** se debe hacer exigible la garantía de financiamiento del proyecto productivo, es necesario que el beneficiario pruebe que dispone de los recursos financieros necesarios para adelantarlos; **ix)** en los formularios de presentación del proyecto se deben explicitar todos los parámetros técnicos propios de las actividades agropecuarias

¹⁶⁹ Señala que un subsidio alto puede incentivar la sustitución de fuentes de financiamiento propios por recursos públicos, lo que puede llevar a que no se genere una producción adicional al tiempo que la convocatoria sea utilizada como medio para hacer que los predios se valoricen, captura privada de los potenciales beneficios del programa, lo que hace que los recursos públicos no generen el flujo esperado de beneficios sociales. En consecuencia, el subsidio debería estar por debajo del 80% y debería ser diferencial, mayor para los pequeños productores y menor para los grandes y medianos productores.

correspondientes, tanto en la parte técnica y productiva, como la económica y financiera; **x)** reforzar en las diversas regiones del país, un programa de capacitación y/o formación en la formulación de proyectos de riego, garantizando una calidad homogénea en la presentación de los proyectos; **xi)** alternativamente se podría pensar en hacer convenios con universidades para que se encarguen de la formulación de los proyectos de riego; **xii)** se debe exigir que los profesionales encargados de la formulación de los proyectos acrediten los títulos, formación y experiencia específica necesaria para adelantar idóneamente el trabajo, el cual establece una base mínima de calidad en las propuestas; **xiii)** con el propósito de mejorar la calidad en la formulación de los proyectos, se debería premiar la calidad de los proyectos formulados, como incentivos a la excelencia y la profesionalización del sector; **xiv)** para los medianos y grandes productores la contrapartida debe ser en dinero, para los pequeños se debe exigir que dicha contrapartida, sea una parte en dinero y la otra en especie, puesto que la posibilidad que actualmente se tiene de que parte de la contrapartida sea en especie y no en dinero genera suspicacias; además, crea incentivos para tratar de hacer que el subsidio efectivo sea mayor. Que se debería exigir que los productores realizaran un esfuerzo similar al Estado, lo que conlleva esfuerzo por su parte para llevar a la convocatoria proyectos viables y rentables que, teniendo en cuenta criterios de equidad, los medianos y grandes productores que disponen de suficientes recursos económicos, el total de la contrapartida debería ser exclusivamente en dinero, y los pequeños parte en dinero y parte en especie; **xv)** el gobierno nacional debe alinear los incentivos del ICR para el crédito y los del componente de riego de AIS con el propósito de que ambos esquemas contribuyan efectivamente a la modernización y transformación del campo colombiano; **xvi)** para la evaluación de un proyecto es importante que se incluyan todos los costos asociados al proyecto, incluyendo los relacionados con capacitación, organización comunitaria, conformación de asociaciones de usuarios, y demás costos de operación y mantenimiento; **xvii)** lograr descuentos o acuerdos con los fabricantes o distribuidores de los materiales principales de los sistemas de riego, para obtener descuentos importantes que puedan influir en el costo final de los proyectos. **xviii)** los proyectos deben ser completos, incluyendo la adecuación predial y no que solamente llegue hasta un punto de abastecimiento de agua en cada predio; **xix)** que es posible que varios de los proponentes, teniendo en cuenta el alto porcentaje de subsidio, sobredimensionan los proyectos, logrando mayores subsidios con sistemas técnicamente con eficiencias de operación muy bajas; **xx)** realización de estudios del balance hídrico climático, análisis suelo-cultivo para obtener mayor eficiencia en los sistemas de riego, se debe ser más estricto en la presentación de los documentos de soporte, entre otras recomendaciones.

Así, al examinar **los términos de referencia del 2007** para seleccionar mediante convocatoria pública a los productores que serían finalmente beneficiarios del incentivo para adecuación de tierras por construcción de obras de riego y drenaje, comprendía actividades de obras de captación superficial ¹⁷⁰, obras de

¹⁷⁰ Son obras a construir en la fuente de abastecimiento, destinadas a derivar el agua para el suministro del área a regar y pueden ser principalmente, presas derivadoras, canal de aducción, bocatomas laterales, tomas de fondo, estaciones de bombeo, desarenador, etc., o pozo profundo, cuando se piensa en el aprovechamiento de las aguas subterráneas.

conducción¹⁷¹, red de distribución¹⁷², adecuación predial¹⁷³ y/o drenaje predial¹⁷⁴, se establecen como requisitos mínimos una serie de gastos elegibles¹⁷⁵; que el monto máximo del apoyo no podía exceder los \$500 millones por proyecto ni \$15 millones por hectárea; que la contrapartida debía ser como mínimo el 20% del valor total del proyecto en efectivo o en especie; que respecto a los participantes señaló que: “podrán participar en la presente convocatoria pública (2007) personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que acrediten su existencia y representación legal, y asociaciones de usuarios de distritos de riego...” y en el numeral 1.13. como lucha contra la corrupción estableció que “El IICA y el MADR consideran importante informar que la Ley 190 de 1995 (...) prevé acciones de carácter penal para los servidores públicos que reciban para sí o para otra persona, dinero u otra utilidad remuneratoria, directa o indirecta por los actos que deban ejecutar en desarrollo de sus funciones. Así mismo, para quien ofrezca dinero u otra utilidad a un servidor público...”. Que las propuestas debían cumplir con la acreditación de la explotación legal del predio como propietario, poseedor regular o tenedor, entre otros requerimientos técnicos y financieros. Que se establecieron como causales de rechazo que el proponente se encuentre incurso en alguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en la constitución y la ley, o presente información falsa o cuando se compruebe que haya tratado de interferir o influir en la evaluación de los proyectos propuestos, términos de referencia que fueron aprobados por el Comité Administrativo.

¹⁷¹ Son aquellas obras que transportan el agua en la zona de riego, y que pueden ser canales abiertos, que la transportan por gravedad, o conductos cerrados, que pueden funcionar a flujo libre o a presión.

¹⁷² Está compuesta por los canales secundarios y/o terciarios, en el caso de transporte por gravedad, o ductos cerrados secundarios y/o terciarios, que distribuyen el agua a cada uno de los predios a regar.

¹⁷³ Consiste en la red de riego para aplicar directamente el agua en el predio, a partir de la entrega por la red de distribución en una toma definida, y debe adecuarse básicamente al plan agropecuario propuesto. Cuando es presurizado por aspersión, micro aspersión o goteo, el sistema incluye componentes y dispositivos como aspersores, micro aspersores, goteros, equipo de filtrado, tuberías principales y laterales, válvulas de paso, medidores de caudal, reguladores de presión, acometidas, hidrantes, elevadores, dosificadores, etc., los cuales deben seleccionarse de modo que proporcionen una buena uniformidad en la aplicación y una alta eficiencia.

¹⁷⁴ Son las obras para evacuar los excesos de agua superficial y en lo posible controlar los niveles freáticos. En algunos casos contemplan conexión con una red de canales terciarios y/o secundarios que servirán para conducir los afluentes al sistema principal de drenaje (caños y quebradas). Los sistemas de drenaje predial pueden ser en tubería perforada o enterrada o canal abierto en tierra o galerías rellenas con material permeable.

¹⁷⁵ Materiales para la construcción de presas o estanques y construcción de pozos; equipos necesarios para la extracción y conducción del agua bien sea por gravedad o por bombeo; materiales para la construcción de depósitos o estanques para riego; materiales y movimiento de tierra para la construcción de canales primarios y secundarios y revestimiento de canales; tuberías para la conducción de aguas; equipos para sistemas de riego por aspersión bien sea portátil, fijo o móvil además de las unidades de rebombeo, tuberías, sistemas de control y aspersores o boquillas; equipos para la implementación de sistemas de riego por goteo como tubos, conductores, tubos laterales, filtros, reguladores de presión y goteros; movimiento de tierra para construcción de drenajes y riego por gravedad; estudios y diseños (estos últimos no podrán tener un costo superior al 10% del costo total del proyecto).

Que en el año **2008**, con el Convenio 055 del 10 de enero de 2008, celebrado entre el MADR, el IICA y el INCODER, se amplió y especificó el objeto general del mismo en el sentido de unir esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades para el desarrollo, implementación y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje que permitiera la asignación de recursos del programa AIS y del subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras y, específicamente, impulsar y adelantar todas las etapas necesarias para el correcto desarrollo de la convocatoria incluyendo la apertura y cierre del proceso de selección, verificación de requisitos mínimos y formulación de requerimientos, evaluación, calificación y selección de las iniciativas presentadas, la suscripción y cumplimiento de los acuerdos de financiamiento y la interventoría de los proyectos. En esta ocasión excluyeron del Comité Administrativo a los Directores de Política Sectorial y de Cadenas Productivas del MADR e incluyeron al Gerente General del INCODER. Que con la Resolución 005 del 4 de enero de 2008¹⁷⁶, se expidió los términos de referencia de la **Convocatoria 2008-I**, sería la segunda dentro del programa de AIS, con el propósito de financiar proyectos de riego predial para el suministro y manejo del recurso hídrico (Grupo 1) con obras de captación, de conducción, redes de distribución¹⁷⁷, riego predial¹⁷⁸ y/o drenaje predial¹⁷⁹ y; para proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego (Grupo 2) con el mismo tipo de actividades ya mencionadas.

Para esta convocatoria los requerimientos mínimos, varían dependiendo del proyecto para el cual se va a invertir el apoyo económico, es decir, para proyectos de riego el monto máximo del apoyo permitido por proyecto era de \$600 millones de pesos, y por cada hectárea un monto máximo de \$7 millones de pesos; mientras que para proyectos de construcción o rehabilitación de distritos de riego el monto máximo a otorgar por proyecto es de \$3.500 millones de pesos y \$5 millones por hectárea. Esta convocatoria mantiene los mismos requisitos de la contrapartida para el año anterior. Respecto a las personas aspirantes señaló que **para el Grupo 1** pueden ser naturales o jurídicas, públicas (incluso estatal con las reglas y principios

¹⁷⁶ Por la cual se establecen los criterios, requisitos, procedimientos y términos de referencia para adelantar una Convocatoria Pública de riego y Drenaje 2008, suscrita por el Ministro del MADR y el Gerente General del INCODER de la época, proyectada por Julián Alfredo Gómez y con la aprobación de Juan Camilo Salazar y Oskar Schroeder, aportada por el IICA a fl. 191, C1.

¹⁷⁷ Son las que distribuyen el agua a nivel predial. Pueden ser canales secundarios y/o terciarios (en el caso de transporte por gravedad), o ductos cerrados secundarios y/o terciarios, a nivel predial.

¹⁷⁸ Es el que permite aplicar directamente el agua en el predio, a través de una red de distribución conectada una toma definida, la cual debe adecuarse al plan agropecuario propuesto. Este sistema puede ser por gravedad o presurizado por aspersión, micro aspersión o goteo, el sistema incluye componentes y dispositivos tales como aspersores, micro aspersores, goteros, equipo de filtrado, tuberías principales y laterales, válvulas de paso, medidores de caudal, reguladores de presión, acometidas, hidrantes, elevadores, dosificadores, etc., los cuales deben ser seleccionados de modo que proporcionen uniformidad en la aplicación y una alta eficiencia.

¹⁷⁹ Son las que se construyen para evacuar los excesos de agua superficial y, en lo posible, controlar los niveles freáticos. En algunos casos contemplan conexión con una red de canales terciarios y/o secundarios que servirán para conducir los afluentes al sistema principal de drenaje (caños y quebradas). Los sistemas de drenaje predial pueden ser implementados a través de tubería perforada enterrada o canal abierto en tierra o galerías rellenas con material permeable.

de la Ley 80) o privadas, nacionales o extranjeras, que acrediten su existencia y representación legal, asociaciones de usuarios de distritos de riego, cooperativas, organizaciones de productores y cooperativas de trabajo de tipo agrícola, siempre que el proyecto sea para beneficio de sus miembros; mientras que para **el Grupo 2** solo podían presentarse las asociaciones de usuarios de distritos de riego, las entidades territoriales, organizaciones campesinas, con la misma advertencia en cuanto a la lucha contra la corrupción. Además, los interesados deberán acreditar la utilización legal de los predios como propietarios, poseedores regulares o tenedores y adicional permitió: “todas las propuestas que para su ejecución requieran la utilización de predios cuya propiedad, posesión o tenencia no le corresponda al proponente, deberán ir acompañadas de los documentos mediante los cuales acredite que se cuenta con los derechos de servidumbres prediales (...)”, entre otros requisitos ambientales, técnicos y financieros. En esta ocasión el Gobierno varió los criterios de puntaje y calificación, incluyendo un porcentaje denominado *índice de pequeños productores*¹⁸⁰ agregado al Grupo 2, es decir a los proyectos de construcción y rehabilitación de distritos de riego, así:

La **Convocatoria 2008-2**, fue precedida por la Resolución 169 del 21 de mayo de 2008¹⁸¹ en iguales términos que la anterior, ya que se dispuso la realización de una convocatoria pública dentro del marco del Convenio de Cooperación Científica suscrito entre el MADR, IICA e INCODER, con el fin de promover un incremento en la productividad y en la competitividad del sector agropecuario -operada por el IICA- y se aprueban de antemano los términos de referencia para la convocatoria. En consecuencia, se expiden los términos de referencia de la Convocatoria 2008-II que sería la segunda en el periodo 2008 y la tercera en el marco del programa AIS con el mismo propósito, requerimientos mínimos, y componentes técnicos, ambientales, productivos y financieros que la anterior convocatoria. En esta ocasión varió los criterios de puntaje y calificación en el Grupo 1 y mantuvo los criterios y puntajes en el Grupo 2.

Que como para el **2009** se suscribió el Convenio 0052 del 16 de enero de 2009 solamente entre el MADR y el IICA, el objeto general del convenio se volvió a restringir. Se mantuvo la estructura y funciones de los Comités Administrativos e Interventor. De modo que, con la Resolución 012 del 16 de enero de 2009¹⁸², se dispuso la realización de una convocatoria pública con los *objetivos específicos* de las obras que lo integran, es decir, obras de captación **extrapredial**¹⁸³, de

¹⁸⁰ Este puntaje se otorgará de acuerdo con la proporción de pequeños productores, según la clasificación dispuesta en el Decreto 312 de 1991, que exista en relación con el número de total de productos beneficiados con el proyecto de acuerdo con una tabla.

¹⁸¹ Por la cual se establecen los criterios, requisitos, procedimientos y términos de referencia para adelantar una Convocatoria Pública de riego y Drenaje.

¹⁸² Por la cual se establecen los criterios, requisitos, procedimientos y términos de referencia para adelantar una Convocatoria Pública de riego y Drenaje.

¹⁸³ Son obras a construir en la fuente de abastecimiento. Destinadas a derivar el agua para el suministro del área a regar y pueden ser principalmente, presas derivadoras, canal de aducción, bocatomas laterales, tomas de fondo, estaciones de bombeo, desarenador, etc., o pozo profundo, cuando se piensa en el aprovechamiento de las aguas subterráneas.

conducción¹⁸⁴, redes de distribución¹⁸⁵, riego predial¹⁸⁶, drenaje predial¹⁸⁷ y/o de control de inundaciones para proteger proyectos productivos de esta misma convocatoria. En esta convocatoria los tipos de proyectos a financiar eran los de Distritos de Riego, es decir, Grupo 2, dentro del cual se advirtió expresamente que las asociaciones de usuarios de distritos de riego participantes no podrán incluir como beneficiarios del apoyo económico a ningún predio o persona (natural o jurídica) que hubiesen sido beneficiarias, por sí mismas o por conducto de otra persona, de cualquier convocatoria pasada, prohibición extensiva por parentesco o afinidad, salvo que demuestren el ejercicio de actividades independientes y que no exista relación entre los predios, entre otras apreciaciones. En todo caso, regló una categoría de otros proyectos en la cual se incluyen todos aquellos proyectos individuales o asociativos que no se enmarquen dentro de la definición de distrito de riego y señaló que “un mismo predio solo podrá beneficiarse solo una vez de los apoyos económicos entregados en desarrollo de cualquiera de las convocatorias de riego y drenaje que previamente ha realizado el Programa...”. No se continúa señalando los criterios de calificación, montos, requisitos mínimos, tablas de puntuación y demás aspectos de esta convocatoria porque la misma fue suspendida por el Gobierno Nacional el 5 de octubre de 2010, dada la solicitud de suspensión del 8 de octubre de 2009, a raíz las denuncias presentadas en torno al Programa AIS.

Ahora, respecto a la elaboración de los términos de referencia *sub judice* por parte de **las autoridades del MADR** se logra establecer que en el Comité de Gabinete, liderado por el señor ministro, se daban los grandes lineamientos y directrices de tareas, y en el Comité de Directores se acordaban la repartición de tareas según los lineamientos dados en aquel. Sin embargo, examinadas las documentales allegadas al proceso, y las declaraciones y versiones rendidas por Andrés Felipe Arias Leiva, Fernando Arbeláez Soto, Juan Camilo Salazar, Camila Reyes del Toro, Mario Andrés Soto Ángel se pudo determinar que los términos de referencia para adecuación de tierras mediante la construcción de obras de riego y drenaje, en su parte técnica o científica, fueron elaborados por el IICA a través de la Unidad

¹⁸⁴ Son aquellas obras que transportan el agua en la zona de riego, y que pueden ser canales abiertos, que la transportan por gravedad, o conductos cerrados, que pueden funcionar a flujo libre o a presión.

¹⁸⁵ Son las que distribuyen el agua a nivel predial. Pueden ser canales secundarios y/o terciarios (en el caso de transporte por gravedad), o ductos cerrados secundarios y/o terciarios, a nivel predial.

¹⁸⁶ Es el que permite aplicar directamente el agua en el predio, a través de una red de distribución conectada una toma definida, la cual debe adecuarse al plan agropecuario propuesto. Este sistema puede ser por gravedad o presurizado por aspersión, micro aspersión o goteo, el sistema incluye componentes y dispositivos tales como aspersores, micro aspersores, goteros, equipo de filtrado, tuberías principales y laterales, válvulas de paso, medidores de caudal, reguladores de presión, acometidas, hidrantes, elevadores, dosificadores, etc., los cuales deben ser seleccionados de modo que proporcionen uniformidad en la aplicación y una alta eficiencia.

¹⁸⁷ Son las que se construyen para evacuar los excesos de agua superficial y, en lo posible, controlar los niveles freáticos. En algunos casos contemplan conexión con una red de canales terciarios y/o secundarios que servirán para conducir los afluentes al sistema principal de drenaje (caños y quebradas). Los sistemas de drenaje predial pueden ser implementados a través de tubería perforada enterrada o canal abierto en tierra o galerías rellenas con material permeable.

Coordinadora de la que fueron parte Juan Camilo Salazar, Iván Fernando Esteban Céspedes, Julián Alfredo Gómez Díaz, Julio César Daza Hernández, Juan Carlos Guzmán Hidalgo, entre otros, unidad de alto nivel que tenía relación directa con los señores ministro y viceministro para estos asuntos. Que para efectos de definir el monto de los subsidios se partió de la idea de que “...entre más grande sea una explotación agrícola más apoyo va a recibir porque se benefician más hectáreas y se generan puestos de trabajo...”¹⁸⁸, motivo por cual se halla en los términos de referencia, en el acápite evaluación y selección de los beneficiarios del programa *ut supra*, que se establecieron como variables **i)** el número de hectáreas que se irrigarían; **ii)** el número de familias beneficiadas; **iii)** el monto del aporte del productor y **iv)** el producto beneficiado. Posteriormente, la variable **ii)** fue sustituida por el índice de pequeños productores y se incluyó el costo por hectárea irrigada. Además, los puntos de ponderación por cada *ítem* fueron variando según cada convocatoria.

Que dadas las funciones que la Ley 1133 le otorgó al **Comité Intersectorial** al examinar las actas de reunión, los testimonios vertidos por algunos de sus integrantes, como José Félix Lafaurie Rivera, Presidente de la Federación Nacional de Ganaderos FEDEGAN; Jorge Enrique Bedoya Vizcaya, en calidad de Presidente de la Federación Nacional de Avicultores –FENAVI-, Luis Fernando Ciales Gutiérrez, Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO-, entre otros, que comparecieron a la presente acción popular o a las instancias disciplinarias, fiscales y/o penales, si bien no ofrecen mayores detalles sobre la estructuración y elaboración de los **términos de referencia**, coinciden en señalar que **i)** el Comité Intersectorial brindaba al Gobierno Nacional sobre la política agropecuaria, asesoría, recomendaciones, observaciones y realizaba sugerencias que podían ser acatadas o no por las autoridades del MADR; **ii)** que en materia de riego y drenaje el criterio que expuso el gobierno como política pública era que el fondo concursal se repartiera a través de tres variables a) más tierra regada o drenada; b) más usuarios beneficiados y c) una mezcla de recursos públicos con privados ¹⁸⁹; **iii)** que no hubo asesoría sobre la modalidad contractual que debía celebrarse con el IICA; y **iv)** que el Comité no diseñó ningún mecanismo de seguimiento o control alguno, entre otros aspectos.

Que como las autoridades del MADR y el IICA con los convenios especiales de cooperación crearon un **Comité Administrativo**¹⁹⁰, encargado de la administración, coordinación y dirección del convenio y, específicamente, de establecer los criterios para la realización de las actividades programadas en dicho convenio; señalar los lineamientos para la selección del personal a contratar para la ejecución de esas actividades; coordinar y evaluar el desarrollo del convenio; solicitar informes

¹⁸⁸ Al respecto véase la versión del exministro ARIAS LEIVA del 24 de marzo de 2010, vertida ante la Procuraduría General de la Nación. Proceso 2009 878 183667.

¹⁸⁹ Al respecto véase la declaración vertida por Lafaurie Rivera ante la Procuraduría General de la Nación. Proceso 2009 878 183667.

¹⁹⁰ Integrado por el Viceministro del MADR, el Director de Desarrollo Rural del MADR, el Director de Política Sectorial del MADR, el Director de Cadenas Productivas del MADR y el Representante IICA en Colombia.

técnicos, presupuestales y financieros sobre la ejecución del convenio y revisarlos, analizarlos y conceptuar sobre ellos, entre otras tareas; al respecto se encuentra que Fernando Arbeláez Soto, viceministro de agricultura entre julio de 2006 y 31 de diciembre de 2007, quien suscribió las primeras 8 actas del Comité Administrativo referentes al Convenio 003 de 2007, en su declaración ante la Procuraduría General de la Nación señaló que este convenio se ajustaba a las normas vigentes y al Manual de Contratación del MADR, ya que una convocatoria de tal magnitud requería apoyo especializado para su estructuración, calificación y seguimiento para la transformación tecnológica del campo, por lo que se eligió al IICA entidad con experiencia y trayectoria.

Que los proyectos en los que a través del fraccionamiento algunas personas abusaron de las ayudas, ninguno de los cuestionados fue adjudicado en la Convocatoria de 2007; que nunca notó interés en funcionario alguno para beneficiar a algún particular; que la estructura de la convocatoria restringía la posibilidad de que los funcionarios intervinieran en la selección de proyectos; que el reglamento no prohibía el fraccionamiento de predios, sino que establecía inequívocamente una limitación de dinero por proyecto; que el reglamento prohibía recibir más de un subsidio por proyecto; que el Comité Administrativo era la instancia a través de la cual el viceministro participaba en la administración y coordinación del convenio, mediante reuniones mensuales y bimensuales; que la calificación de los proyectos no recaía sobre el comité sino en el IICA, organismo experto internacional, quien se apoyó en la firma Econometría; que cada proyecto tenía su propia interventoría de ingeniería y seguimiento, quien presentaba al IICA un informe de cada una de las obras; que el IICA rendía un informe al Comité Interventor, el cual realizaba una revisión documental y, a su vez, rendía un informe al Comité Administrativo; que el director del programa fue seleccionado de común acuerdo entre el IICA y el MADR -doctor Juan Camilo Salazar- y, que la justificación técnica del convenio fue elaborada por la Dirección de Comercio y Financiamiento, en cabeza de Camila Reyes, etc.

Por su parte, Juan Camilo Salazar Rueda, en su testimonio vertido ante la Procuraduría General de la Nación, señaló que el director de Desarrollo Rural y el director de Comercio y Financiamiento del MADR elaboraron la justificación técnica y los términos de referencia de los convenios. Que uno de los propósitos del MADR era delegar la operación del concurso, el recibo de proyectos, la evaluación técnica y financiera de los proyectos, la calificación de las propuestas y la interventoría era responsabilidad del IICA. Que la elaboración de los pliegos y la evaluación de las propuestas fueron acompañadas permanentemente por la DNP a través del Departamento de Evaluación de Políticas Públicas. Que los términos de referencia del 2008 fueron adoptados por resolución firmada por el ministro y el director del INCODER.

Indicó que el MADR conformó un grupo de asesores para apoyar la ejecución del programa AIS, para el cual integró una Unidad Coordinadora, según la cláusula 2 se estableció en el numeral 3 la función de “supervisar el desarrollo de las actividades que sean ejercidas por los operadores que se vinculen para el cumplimiento del objeto del presente convenio”; según la cláusula 6 del Convenio

055 esta unidad tenía a su cargo la unidad ejecutora del IICA, y estaba conformada por un director, un economista, y resalta 3 funciones: **i)** ejercer la dirección y coordinación de la implementación desarrollo y ejecución de las convocatorias de riego y drenaje, **ii)** mantener comunicación con los funcionarios del MADR, y **iii)** asistir a las reuniones. Que Juan Carlos Guzmán, consultor económico del programa, acorde con sus funciones: **i)** diseñó los términos de referencia en los que se establecen los requisitos para participar en las Convocatorias 2008, y **ii)** la coordinación y desarrollo de las mismas. Que Julián Gómez, consultor jurídico del AIS, tenía como funciones elaborar documentos técnicos para la ejecución del programa, diseño y ejecución de las convocatorias de riego y drenaje, elaborar documentos para su implementación y ejecución, acompañamiento a los participantes en la implementación y ejecución del programa y asistir a reuniones. Que el apoyo a esta unidad fue siempre canalizado por intermedio de su coordinador, Iván Esteban –enero de 2008 a mayo de 2009- y Julián Gómez –de mayo de 2009 a diciembre de 2009-, que en ninguno de los informes se mencionó novedad que permitiera inferir que el IICA estaba firmando acuerdos sin el lleno de los requisitos. Que el hecho que el viceministro se haya apoyado en la Unidad Coordinadora no significa que estos contratistas se convirtieran en una dirección del MADR, como lo ha pretendido Javier Romero, ni que estos se encontraran bajo su dirección.

Continúa su testimonio indicando que en 2008 se convierte en miembro del Comité Administrativo, el cual no es una instancia técnica, ya que únicamente evalúa la ejecución que adelanta el IICA con el apoyo de un Comité Interventor. Que participó en 12 reuniones del Comité Administrativo con periodicidad trimestral; que las decisiones se tomaban por consenso y quedaban consignadas en actas firmadas por sus miembros. Que el Acta 2 del Convenio 055 da fe de la aprobación del Manual de Interventoría, para que el IICA contratara las firmas interventoras encargadas de velar por el estricto cumplimiento en los términos legales, técnicos y financieros, que eran financiados con cargo a los recursos del programa. Que, de la lista de proyectos elegibles, el comité determinaba el monto global que se podía asignar; que el IICA estaba obligado a presentar informes sobre la ejecución y advertir cualquier novedad, pero, hasta el 2009 no llamó la atención por ninguna irregularidad. Que el viceministro y los demás miembros del comité tomaban sus decisiones relacionadas con la revisión, análisis y dirección del convenio. Que existía expectativa razonable de que Romero Mercado, encargado de los aspectos técnicos, y los demás interventores habían cumplido sus funciones.

Que el IICA era responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en los términos de referencia para la presentación de los proyectos y era quien seleccionaba las firmas interventoras que hacían el control y seguimiento de la ejecución de proyecto. Que el IICA debía presentar informes escritos al MADR sobre la ejecución técnica y financiera del convenio, así como sus resultados, con una periodicidad bimensual o trimestral y un informe final, los cuales fueron dirigidos a los interventores técnicos y administrativos del MADR, con copia al director de la Unidad Coordinadora del programa AIS -Javier Romero, Gisella Torres, Iván Esteban y Julián Gómez-. Además, él mismo revisó y analizó los informes trimestrales rendidos por Javier Enrique Romero Mercado en su calidad de

interventor y de los que lo remplazaron, y solamente hasta el 27 de enero de 2010 se reportaron inconvenientes en la ejecución del Convenio 055.

Indicó que el Comité Interventor, con la información que suministraba el IICA verificaba el cumplimiento del objeto del convenio. Que ni el MADR ni el Comité Administrativo ni el Comité Interventor recibieron de parte del IICA advertencia de que los beneficiarios estaban simulando condiciones para hacerse a más recursos de los establecidos en los términos de referencia, engañando a los evaluadores y a los funcionarios del MADR. Que el MADR, a través de la Oficina Jurídica y con apoyo de los interventores, revisó los procesos que fueran objeto de denuncia encontrando un *modus operandi* contrario a los términos de referencia en 10 casos, que representan 33 proyectos, por ejemplo, en el caso del beneficiario Agroindustrias JMD posee un área de 519 hectáreas, quien celebró 4 contratos de arrendamiento con su propia familia y presentó 5 proyectos en conjunto y terminó recibiendo 2200 millones de pesos, engañando a las personas que hacían la evaluación en el IICA y el Comité Administrativo. Y, que Fedesarrollo y Econometría ganaron la licitación para la construcción de la línea base e indicadores de ejecución del programa, diseño acompañado de la retroalimentación con algunos miembros del Comité Intersectorial, cuyos resultados fueron presentados al mismo comité a principios de 2009, y que el director del programa AIS presentaba en los comités un informe sobre la ejecución de sus diferentes componentes

Por su parte Javier Enrique Romero Mercado, quien desde septiembre de 2005 al 17 de junio 2007 fue contratista del MADR y de ahí en adelante hasta el 06 de abril de 2009 fue director de Desarrollo Rural del MADR, miembro del Comité Interventor y del Comité Administrativo, señaló en su declaración que fue el encargado del componente técnico de los estudios previos para la celebración de la contratación directa y la justificación técnica para suscribir el convenio especial de cooperación científica, con sus términos de referencia, su construcción operacional y jurídica fueron aprobados por la Unidad Coordinadora y la Oficina Jurídica del Ministerio. Que todo el tema precontractual de los Convenios 052 y 055 estuvo a cargo de Juan Camilo Salazar, es decir, las convocatorias de riego y drenaje de 2008 y 2009; que en su calidad de director del AIS, contratista del IICA, se encargaba personalmente de adelantar los trámites con el presidente de FINAGRO sobre los documentos necesarios para la formulación del convenio entre esta entidad y el MADR, así como los proyectos y todo lo necesario respecto a la contratación de los diferentes operadores imprescindibles para la puesta en marcha del AIS, y que él estuvo a cargo del desarrollo de los términos de referencia.

Que la Unidad Coordinadora del AIS, en cabeza de su director, fue la encargada de adelantar las etapas para el trámite y suscripción de los requisitos necesarios para ejecutar los convenios con los diferentes operadores; que recibía los informes de avance y realizaba un control permanente sobre el desarrollo de las actividades del IICA en reuniones semanales de control de gestión a la Unidad Ejecutora, la cual se encargaba de implementar, ejecutar y operar la convocatoria pública de riego y drenaje de conformidad con el convenio macro, los términos de referencia y el plan operativo. Sostuvo que no era función de Comité Administrativo revisar el cumplimiento e interventoría de las obligaciones para las personas naturales y

jurídicas contratadas por el IICA; que si este no informaba acerca de un incumplimiento se entendía que había cumplido a cabalidad con el objeto del contrato. Que en ninguno de los informes enviados por el IICA se advirtieron irregularidades de beneficiarios de más de un apoyo, no existió ningún tipo de alarmas ni se hizo mención en las diferentes reuniones y comités, y se enteró de esa situación por los medios de comunicación. Que el IICA seleccionaba las firmas interventoras para control y seguimiento.

Finalmente, también declararon Jairo Alonso Mesa Guerra, quien desde septiembre de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2008 fungió como asesor del MADR; Carolina Camacho Vergara, quien participó en el Comité Administrativo entre enero y julio de 2007, como directora de política sectorial el MADR, y Nohora Beatriz Iregui González, quien participó en reuniones con los funcionarios del IICA para revisar la ejecución del convenio, entre otros roles cumplidos con relación la contratación *sub lite*.

Por otro lado, de los testimonios recolectados en esta instancia y la Procuraduría General de la Nación, de quienes tuvieron vinculación con la **Unidad Coordinadora del Programa AIS**, pactada en los convenios especiales de cooperación en el numeral 6 de la cláusula segunda y el numeral 3 de la cláusula sexta, respectivamente; según Juan Camilo Salazar Rueda la mencionada unidad era el enlace entre el IICA y el MADR y tenía a su cargo la unidad ejecutora, la cual estaba conformada por un grupo de contratistas del IICA, postulados por el Comité Administrativo del convenio y el IICA, y el director era postulado por el ministro, el viceministro y el director de AIS- y, según Julián Alfredo Gómez Díaz, Iván Fernando Esteban Céspedes, Jairo Cano Gallego y Yina Paola Cely Reyes, entre otros, tenía como función principal prestar apoyo en el control y supervisión de todas las etapas e instrumentos del programa AIS, como el acompañamiento jurídico y asesoría en la estructuración del programa en los temas que las autoridades le solicitaran. Que en sus declaraciones son unánimes en señalar que esta unidad era el canal de comunicación entre el MADR y IICA, y que no tomaba decisiones sino que solo proyectaba los documentos (borradores) y efectuaba sugerencias, pues, al Comité Administrativo de cada convocatoria le correspondía el manejo de los recursos y aprobación de montos, y quienes tenían la última palabra sobre la política pública (beneficiarios, montos, tipos de proyectos, contrapartidas, etc.) eran el ministro y/o el viceministro de agricultura. Que el director de la Unidad Coordinadora autorizaba única y exclusivamente los pagos relativos a los gastos de la unidad. Que los términos de referencia 2008 y 2009 fueron elaborados, con base en los adoptados en 2007, por Julián Alfredo Gómez Díaz, y que el borrador fue publicado en la página web del IICA para conocimiento y ajustes por parte de la ciudadanía, cuyas observaciones se introducían a los términos de referencia y luego era enviado al director de la Unidad Coordinadora. Que en las reuniones del Comité Intersectorial se informaba sobre el seguimiento del programa, se explicaban las ideas, los miembros hacían sus observaciones y sugerencias y se firmaban las respectivas actas.

El **Comité Interventor**¹⁹¹, que cumplía funciones de vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones del IICA en desarrollo de cada uno de los convenios y control en la correcta ejecución de los recursos, entre otros aspectos, a través de las funcionarias del MADR, Alba Sánchez Ríos, Gisela del Carmen Torres Arenas y Edelmira Rivera Quintero y otros. Que de las mencionadas declaraciones se desprende que este comité era el encargado de emitir conceptos a las solicitudes o propuestas que presentaba el IICA en el marco general de cada convenio; sobre la procedencia e improcedencia de los ajustes en el plan operativo, rendía informes trimestrales sobre los avances de cada convenio, soportados en la revisión documental efectuada por el IICA; realizaba control y seguimiento de la ejecución de los recursos y conceptuaba en los eventos en que se requirieran modificaciones al plan operativo, las cuales eran aprobadas por el Comité Administrativo; también realizaba el control y seguimiento de los gastos efectuados en los convenios acorde con lo dispuesto en la Ley 1133 de 2007, según las correspondencias presupuestales de cada vigencia; velaba por el cumplimiento de las obligaciones pactadas dentro de los convenios que debía cumplir el IICA, haciendo un seguimiento puntual de lo consignado en el plan operativo; realizaba visitas de campo, con el fin de identificar aquellos casos que mostraban irregularidades respecto a los proyectos presentados por parte de los productores; gestionaba las entregas de los informes que debía presentar el IICA; realizaba los requerimientos pertinentes para que se cumplieran las entregas en las fechas establecidas, efectuaba las observaciones a los informes finales del IICA, entre otras funciones, según los testimonios recolectados por la Procuraduría General de la Nación a las personas precitadas.

El testimonio vertido por Juan Camilo Salazar Rueda, coincide en que el Comité Interventor debía vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio, ejercer control posterior de la gestión y la correcta asignación de recursos y verificar los informes rendidos por el IICA, entre otras, aclarando que para contratar a estos interventores se adelantó un proceso para seleccionar firmas con experiencia.

Por su parte, según lo afirmado por Yina Paola Cely Reyes y Daniel Montoya López, en las declaraciones rendidas ante la Procuraduría General de la Nación, la **Unidad Ejecutora** realizó el acompañamiento a la Unidad Coordinadora del programa en temas divulgación y socialización del programa AIS, apoyaba a la interventoría en el seguimiento de los proyectos que resultaron elegibles, asesoraba a la Oficina Asesora Jurídica del MADR en la revisión de las minutas de carácter contractual, entre otras tareas.

De la anterior situación se colige que, sumado a que ninguna autoridad del MADR ni del IICA advirtió que los recursos provenientes del presupuesto general de la Nación no podían administrarse, ejecutarse, controlarse o auditarse a través de un contratista, por los motivos expuestos en precedencia, se concluye que el **diálogo o la concertación** previa o concomitante entre los diferentes actores o interesados

¹⁹¹ Integrado por el Director de Desarrollo Rural del MADR y el Director de Planeación y Seguimiento Presupuestal, entre otros.

en la expedición de la Ley 1133 y la intervención de los integrantes del Comité Intersectorial en la definición de la distribución de los recursos aprobados, se tornaron inútiles o inocuos respecto a los criterios o variables que se debían utilizar para seleccionar los beneficiarios de los incentivos para adecuación de tierras mediante la construcción de obras de riego y drenaje, ya que posteriormente surgieron diversas interpretaciones de la ley en mención y severas críticas respecto a los criterios que finalmente se adoptaron para la distribución de los recursos para riego y drenaje ¿Cuál fue la participación e incidencia que tuvo el representante de los pequeños agricultores en el Comité Intersectorial? ¿Es legítimo que quienes estuvieron representados en el proceso de definición de la distribución de los recursos del programa AIS eludan su responsabilidad? ¿Es inadecuada la democracia representativa para la toma de decisiones?

Se deduce por este juez que las variables que finalmente tuvieron en cuenta las autoridades del MADR, el INCODER, el IICA y el Comité Intersectorial como fundamento para definir el monto y demás aspectos que se debían observar para entregar los incentivos no es contraria o extraña al ordenamiento constitucional o la Ley 1133, porque dichos criterios tenían un **sustento técnico** como quiera que el objetivo principal era obtener el mayor número de hectáreas irrigadas en el país, el mayor número de familias beneficiadas -directa o indirectamente-, el monto del aporte del productor y el producto beneficiado; variables que se justifican si se comprende que con ellas se buscaba igualar en condiciones de infraestructura a los productores nacionales con los extranjeros a fin de hacerlos más productivos y competitivos. De ese modo, se infiere que el sustrato técnico de las variables permitiría que un mismo productor pudiera ser beneficiario de más de un incentivo para riego y drenaje, máxime cuando el competidor extranjero carece de esa limitación o restricción a la hora de recibir apoyos como lo reitera Arias Leiva en sus intervenciones ante los organismos de control y la justicia penal.

Así, el despacho está en desacuerdo con quienes afirman que la mayoría de los recursos para construcción de obras de riego y drenaje a la hora de la distribución debía hacerse con **criterio social o equitativo**, con el fin de reducir la desigualdad en el campo, ya que no es el propósito o núcleo central de la Ley 1133, y dado que esa interpretación también genera desigualdad en la población campesina en la medida que privilegia al pequeño productor -que al fin y al cabo tiene una porción de tierra- frente al campesino y trabajador del campo que no la tiene y no puede presentar un proyecto para riego y drenaje. Desde esa perspectiva, es una afrenta entregar apoyos o incentivos a productores grandes, medianos o pequeños cuando la mayor parte de la población rural vive en la miseria y la pobreza; por eso se ha sostenido la tesis de que los diversos subsidios o apoyos, que hoy se entregan por el Gobierno Nacional a los habitantes del campo más pobres, son un instrumento perverso para eludir ejecutar las verdaderas reformas que estos necesitan de manera urgente.

La diferencia entre suministrar un subsidio o apoyo a la población pobre o vulnerable del país, y entregárselo a un productor del campo -o de la ciudad- puede radicar en que con estos últimos existe la posibilidad o la probabilidad de que los recursos estatales invertidos retornen por la vía de una mayor tributación (aumento del monto

del impuesto predial por valorización, aumento del monto del IVA por mayor producción, etc.) y, finalmente, quien se beneficie sea la población en general con mejores precios en los productos por aumentar la productividad y la competitividad. Sería importante que el Comité de Verificación, que se crea para velar el cumplimiento de la sentencia, examine el comportamiento tributario de los productores a raíz de lo invertido por el Estado en obras de riego y drenaje, con el objetivo de que en el futuro se adopten mejores decisiones con respecto a este tipo de incentivos.

Por lo tanto, el que en los términos de referencia no se hubiese prohibido que un mismo productor podía ser beneficiario de más de un incentivo para riego y drenaje, o que no se hubiese establecido que por razones de consanguinidad o afinidad solamente un miembro de la familia podía ser beneficiario del pluricitado apoyo, entre otras circunstancias, puede significar que las autoridades del MADR en el *sub judice* al decidir -a toda costa- hacer prevalecer el criterio técnico (operativo) sobre el equitativo (social para combatir la desigualdad), estuviesen incrementando las brechas económicas no solamente con las personas de bajos o escasos recursos sino entre los mismos empresarios, porque lo que se evidencia es que el Gobierno Nacional trató de emular lo que hacen algunos Estados desarrollados con sus productores, ya que el exministro Arias Leiva, en la diligencia de versión libre vertida ante la Procuraduría General de la Nación, de manera clara señaló:

“...Esto en comparación con otros países voy a citar algunos ejemplos, en **EEUU** el 10% de los mayores productores recibió más del 72% de los 23 mil millones de dólares que fueron distribuidos hacia el campo en 2007. En contraste, el 60% de los agricultores, no recibió ningún tipo de subsidio. En el programa agrícola común de la **Unión Europea** el 7% de los mayores productores, recibió más de la mitad de las ayudas directas otorgadas en el 2007. **En Francia** el 1% de los más grandes, recibe más que el 40% de los más pequeños. **En Inglaterra** el 31% de los principales productores obtiene el 84% de las ayudas en Alemania. El 14% de los más grandes productores, recibe el 65% de los apoyos, en 2006 en **México** el 51% de los subsidios agrícolas llegó a familias en los tres deciles más altos de consumo, es decir a los más ricos y solo el 28% llegó a los tres deciles más bajos del consumo, es decir, a los más pobres, adicionalmente en México, los más grandes productores que son solo el 22% del total recibieron el 67% de todos los recursos. En esos países si existe inequidad, inequidad que no se observa en AIS cuando las cifras se analizan sin sesgo político y sin pasión¹⁹².

Al respecto es necesario señalar que como en Colombia todavía no se ha realizado una adecuada distribución de la tierra o el suelo, como se advirtió en precedencia – ante la carencia de una verdadera reforma agraria¹⁹³, resulta políticamente muy problemático entregar subsidios o apoyos a unos y otros, a pesar de que el programa Agro, Ingreso Seguro - incentivo para riego y drenaje- está encaminado básicamente a adjudicar ayudas a propietarios de la tierra. En ese sentido se podría

¹⁹² Rendida el 24 de marzo de 2010, expediente 2009 878 183667.

¹⁹³ En otras palabras, no hemos definido si debemos parecernos a los Estados Unidos o Europa, donde la propiedad de la tierra está en pocas manos o, por el contrario, adoptamos el modelo Chino, entre otros posibles. Al respecto véase Anaya Campo, Alexander. Contribuciones de la distribución de la tierra al desarrollo de los países. Una revisión de la literatura. Cuadernos de Economía, 41 (86), 213-241. Universidad Nacional Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

estar en desacuerdo con esa política pública finalmente adoptada por el Legislador, el Gobierno Nacional o el MADR, pero, de ningún modo señalar que sea inconstitucional o ilegal por intentar hacer prevalecer unos intereses sobre otros, menos inferir que esa directriz seleccionada por un Gobierno Nacional obedezca a un acuerdo previo entre las autoridades del MADR, el IICA y los posibles beneficiarios de los incentivos de riego y drenaje para defraudar el erario público, porque equivaldría a que de manera *ex post*, a través de un acto administrativo o una decisión judicial de carácter sancionatorio, se imponga una política pública contraria a la que ejecutan naciones más desarrolladas como Estados Unidos, la Unión Europea, Francia, Inglaterra, México, etc. En términos de optimización de recursos ¿Cuál es la más conveniente?

“...Por lo tanto, bien puede el legislador, **al igual que las autoridades gubernamentales**, diseñar distintos modelos económicos, de tal manera que la adopción de determinadas concepciones políticas o económicas no pueden ser tachadas, *per se*, como contrarias a la Constitución.^[169]

Este marco de configuración legislativa, sin embargo, se encuentra acompañado de ciertas restricciones que se derivan de los fines constitucionales dentro de los cuales se ejerce la actividad económica. En efecto, al establecer en cabeza del legislador la responsabilidad de definir el orden económico junto con los elementos que lo integran, la Constitución lo facultó para “decantar la mejor opción de orden económico justo del preámbulo constitucional y demás bienes constitucionales llamados a ser protegidos.”^[170] El legislador carece, en consecuencia, de un poder de configuración del orden económico discrecional y absoluto: todos los ámbitos de regulación deben respetar los límites impuestos por el conjunto de derechos y libertades civiles, sociales, económicas y culturales reconocidas en nuestro ordenamiento, al tiempo que deben operar conforme a los valores y principios rectores que consagra nuestra Constitución Política.^[171]

(...)

48.1. En efecto, la Carta Política establece que la producción de alimentos gozará de especial protección y que, en consecuencia, el Estado promoverá mediante la ley las acciones necesarias para incrementar la productividad, otorgando prioridad, entre otros sectores, a las actividades agroindustriales, a la construcción de obras de infraestructura física y a la adecuación de tierras (arts. 64 y 65 C.P.). En la misma dirección, el artículo 334 (C.P.) dispone que el Estado, a través del legislador, deberá intervenir, entre otras cosas, en el uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales, para así racionalizar la economía para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido la vigencia y la importancia que tiene para el sector rural la promoción del uso productivo y eficiente de la tierra, buscando con ello la expansión de la producción a través de la promoción de la competitividad y de la inversión privada, en el marco de la inserción del país en la economía mundial y la apertura de los mercados.^[184]

La jurisprudencia constitucional, por lo tanto, ha señalado la importancia de explotar la tierra de manera eficiente y productiva, atendiendo a las aptitudes propias del suelo y a las características de las diversas regiones del país, buscando así evitar la ociosidad de la misma,^[185] reconociendo, de antemano, que la adopción de políticas eficaces y eficientes también es un imperativo que debe perseguir la administración pública en todas sus

actuaciones.^[186] Sobre el particular, este Tribunal señaló que “las políticas de privatización, reconversión industrial y en general modernización del Estado encuentran respaldo constitucional en los principios de eficiencia y eficacia de la administración, siempre que se realicen dentro de los límites expresos arriba enunciados”.^[187] En igual sentido, la Corte Constitucional ha sido clara al sostener que no es legítimo descartar de plano “la importancia del crecimiento sostenido del capital para el bienestar social”, así como tampoco es válido defender, de entrada, un modelo particular de desarrollo entre otros.^[188]

Así las cosas, es claro que la Constitución Política y la jurisprudencia de este Tribunal reconocen el amplio margen de maniobra con el que cuenta el legislador para definir el modelo de desarrollo agrario que considere más conveniente. Por esta razón, la adopción de políticas rurales que promuevan el aumento de la producción a través de la promoción de la iniciativa privada y de la competitividad, en el marco de las relaciones de mercado, no sólo es legítima, sino que puede ser incluso necesaria para lograr una política agraria eficaz y eficiente.

50. No obstante, tal como se advirtió en las páginas anteriores, esta libertad de configuración para definir el modelo de desarrollo agrario no es arbitraria ni absoluta, sino que persigue el único propósito de decantar la mejor opción de orden económico y social justo en el sector rural, a partir del preámbulo constitucional y de los demás bienes constitucionales llamados a ser protegidos. Por lo tanto, las políticas agrarias inspiradas en las libertades económicas y las relaciones de mercado no pueden vulnerar de manera directa los derechos reconocidos constitucionalmente a favor de la población campesina, así como tampoco es constitucionalmente admisible que dichas políticas desconozcan los valores o hagan inoperantes los principios rectores que consagra nuestra Carta Política en materia de reforma agraria.^[189]

La búsqueda del desarrollo agrario debe, en consecuencia, respetar el principio de **equidad** que se desprende del preámbulo constitucional y de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Nacional; principio que, conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr la “distribución *equitativa* de las oportunidades y los beneficios del desarrollo” (C.P. 334)¹⁹⁴.

De modo que, salvo los casos que encajen en las hipótesis que configuraran una amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos objeto de amparo, señalados cuando se resolvió el primer problema jurídico, los proyectos de los productores deben entenderse presentados de buena fe exenta de culpa, pero, con el fin de evitar que se imponga la “ley del más fuerte” y dada la escasez de recursos públicos para incentivar la productividad del sector agroindustrial, lo que se censura es que cuando un productor decide realizar gestiones para que le adjudiquen más de un incentivo para la infraestructura de riego y drenaje, puede estar valiéndose de la posición dominante que ocupa en el sector, evidenciándose la falta de solidaridad frente a los demás productores que no pueden acceder a un incentivo; o abusando de su derecho acorde con los lineamientos desarrollados por la H. Corte Constitucional, por vía de ejemplo, en la sentencia C-258 de 2013.

Finalmente, con en el estudio realizado por Econometría no se desvirtúan las variables que tuvieron en cuenta las autoridades del MADR y el IICA para la

¹⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

adjudicación del pluricitado incentivo -básicamente hace una serie de recomendaciones que deberían observarse para futuras convocatorias-, por lo que se infiere que las autoridades y contratistas, acorde con sus competencias, directa o indirectamente contribuyeron para que algunos productores fueran beneficiados con más de un apoyo a sabiendas de que los recursos públicos destinados como incentivo para riego y drenaje no alcanzaban para todos; no obstante, no realizaron acción alguna con el fin de evitar que algunos productores fueran privilegiados indebidamente y obtuviesen ventaja en detrimento de los intereses de otros productores; por tanto, con su conducta descuidada y poco diligente —era previsible que los productores iban a presentar más de un proyecto si se tiene en cuenta las variables que se establecieron para la selección de los productores o la política pública de más hectáreas irrigadas- facilitaron que los derechos e intereses colectivos fueran amenazados o conculcados como se expuso en precedencia.

6.7.7. Respuesta al cuarto problema jurídico planteado.

Con base en lo expuesto en los capítulos anteriores, las pruebas documentales obrantes dentro del plenario, los testimonios rendidos por los funcionarios del MADR, el INCODER y los productores, los medios probatorios trasladados de los expedientes penales y disciplinario, entre otras allegadas al proceso, se determinará en cada caso si existió amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor, según los criterios atrás señalados, como el de **i)** si les fue adjudicado más de un incentivo para riego y drenaje a título personal, a través de una empresa de la que son o eran socios en aquella época, o de un tercero; **ii)** si se les adjudicaron los incentivos *ut supra* mediante la estrategia del fraccionamiento de predios y/o celebración de contratos arrendamiento, etc. **ii)** si se les adjudicó con desconocimiento de los términos de referencia; **iv)** fueron adjudicados mediante tráfico de influencias o acciones fraudulentas dolosas, o **v)** presentaron dificultades en la ejecución del proyecto, con el fin de ordenar lo que en derecho corresponda en aras de cesar la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos invocados en la presente acción constitucional.

6.7.7.1. De los productores que recibieron más de un incentivo.

En este subgrupo, acorde con los argumentos expuestos, se procurará acertar respecto de aquellas personas naturales y jurídicas que recibieron más de una ayuda para riego y drenaje y, a la fecha, según el acervo probatorio allegado al proceso, no han restituido o devuelto ningún incentivo a la productividad por estos conceptos; motivo por el cual cómo no pueden conservar sino un apoyo por persona natural o jurídica, como se ha reiterado en esta sentencia, deberán devolver los restantes incentivos percibidos, debidamente indexados, dentro del término señalado más adelante, so pena de seguir conculcando los derechos e intereses colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público, por los motivos expuestos, y para el cual deberá tenerse en cuenta el porcentaje de ejecución y la liquidación de los proyectos como quiera que pudo haberse presentado devoluciones parciales de sumas dinerarias inicialmente entregadas, en cuyo caso únicamente se deberá reintegrar el valor ejecutado, aspecto que deberá ser constatado con la documental respectiva por parte del Comité de Verificación.

En el evento que el señalamiento aquí efectuado no corresponda a la realidad actual, porque el haz probatorio se encuentre incompleto, las partes interesadas deberán aportar los respectivos medios probatorios para que el Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia resuelva lo pertinente. Se insiste que en los casos en que el productor haya fallecido o la empresa haya sido liquidada el monto de lo que se debe reintegrar lo deben asumir sus herederos o socios, en la proporción que corresponda. En caso que el predio haya sido enajenado, a cualquier título, la obligación sigue en cabeza del productor beneficiario del incentivo y/o, en su defecto, en el propietario del predio; así:

Alvalena S.A.

La sociedad Alvalena S.A., propietaria de los predios “Hacienda Primavera”, “Hacienda Barbarita” y “Hacienda Rio Rita”, ubicados en el municipio de Candelaria - Valle del Cauca, presentó cuatro (4) proyectos de riego y drenaje dentro de las Convocatorias 2008 y uno (1) para la convocatoria desarrollada en 2009. Si bien todos ellos fueron seleccionados para la entrega de recursos, solo se desembolsaron los incentivos por los cuatro (4) proyectos correspondientes al 2008, mediante los Acuerdos de Financiamiento i) AF 876/2008, por la suma de \$179.643.725,00; ii) AF 878/2008 por la suma de \$63.674.604,00; iii) AF 879/2008 por la suma de \$42.057.888,00; y iv) AF 1313/2008 por la suma de \$143.461.144. En consecuencia, dado que esta sociedad resultó beneficiada con más de una ayuda, únicamente podrá conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento AF 879/2008 y, por los argumentos expuestos en precedencia, se ordenará reintegrar la totalidad de las sumas de dinero percibidas por los apoyos correspondientes a los Acuerdos AF 878/2008, AF 876/2008, como quiera que no obra prueba en el expediente de que hubiese celebrado acuerdo conciliatorio ni reintegrado de manera voluntaria al MADR monto alguno por estos conceptos; ahora, con respecto al Acuerdo AF 1313/2008, deberá observarse el porcentaje de ejecución y la liquidación del proyecto, dado que el MADR en documental aportada reportó una “*devolución por encargo*” por valor de \$31.347.905.65 (ver folio 10024 C27), lo cual al parecer constituye un reintegro parcial de sumas dinerarias inicialmente entregadas, en cuyo caso únicamente se deberá reintegrar el valor restante, aspecto que deberá ser constatado con la documental respectiva por el Comité de Verificación de Cumplimiento de lo sentenciado.

La Juliana S.A.

Esta sociedad presentó un (1) proyecto de riego y drenaje para ser desarrollado en el predio “Hacienda La Magnolia”, ubicado en el municipio La Candelaria – Valle del Cauca, dentro de la convocatoria de 2008, el cual fue seleccionado y beneficiado con el Acuerdo de Financiamiento AF 880/2008, por valor de \$248.789.985, hecho que por sí solo no genera amenaza o vulneración alguna a los derechos colectivos; sin embargo, una vez verificado el certificado de existencia y representación, se observa que su junta directiva está conformada por los mismos miembros de la sociedad Alvalena S.A. -previamente citada-, es decir, que sus socios ya fueron beneficiarios de los apoyos desembolsados a la mentada sociedad, tal y como se

expuso en precedencia, motivo por el cual deberá reintegrar al MADR la totalidad de las sumas percibidas en virtud del Acuerdo AF 880/2008.

Agropecuaria Casablanca Posada y CÍA. S.A. y Agropecuaria El Mango Posada y CÍA. S.C.A.

Como Agropecuaria Casablanca Posada y Cía. S.A. siendo propietaria de los predios “Hacienda El Gramal” y “La India”, ubicadas en el Municipio de Villa Rica - Cauca, presentó un (1) proyecto de riego y drenaje dentro de la Convocatoria 2007, el cual fue seleccionado, y girado el incentivo por la suma de \$358.166.857,00, a través del Acuerdo de Financiamiento 431/2007, el cual fue debidamente ejecutado y, por otra parte, Agropecuaria El Mango Posada y Cia S.C.A. propietaria del predio “Hacienda El Mango”, ubicada en el Municipio de Villa Rica - Cauca, también presentó un (1) proyecto de riego y drenaje dentro de la Convocatoria 2007, el cual fue seleccionado y adjudicado el incentivo por la suma de \$380.267.175,00, a través del Acuerdo de Financiamiento 432/2007, también debidamente ejecutado. Sin embargo, verificados los Certificados de Existencia y Representación Legal arrimados al plenario, se desprende que la junta directiva de ambas empresas están integradas por María Paula Lucy Vásquez Posada, César Augusto Grillo, Irma Higuera Páez, Liliana Posada Grillo y Olga Inés Ochoa Guio, por tanto, estos empresarios fueron beneficiarios de dos incentivos, y como quiera que no se aportó prueba de acuerdo conciliatorio o reintegro voluntario de los recursos al MADR con el propósito de poner fin a la vulneración de los derechos e intereses colectivos multicitados, este caso configura una de las hipótesis atrás definidas; motivo por el cual únicamente podrán conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento AF 431/2007, por el contera, se ordenará reintegrar el monto percibido mediante el Acuerdo de Financiamiento 432/2007.

C. I. Palomino S.A. y Victoria Eugenia Lacouture Pinedo.

Esta sociedad, propietaria de los predios “Finca La Fidela” y “Finca La Lucha”, ubicados en la zona bananera del departamento del Magdalena, “Finca Patagonia”, ubicada en el Municipio de Ciénaga- Magdalena y “Finca La Brigada”, ubicado en el Municipio de Riohacha- La Guajira, presentó dos (2) proyectos de riego y drenaje, dentro de las Convocatorias 2007 y 2008, los cuales fueron seleccionados y se les adjudicó los incentivos a través del i) AF 495/2007 por la suma de \$476.323.520,00; y del ii) AF 820/2008 por la suma de \$479.991.500,00. De manera simultánea, presentó un proyecto más a nombre de Victoria Eugenia Lacouture Pinedo, quien fungía como socia de la mencionada sociedad, para la “Finca La Lucha”, donde le fueron entregados los recursos del incentivo a través del Acuerdo de Financiamiento 837/2007. No obstante, como esta sociedad resultó beneficiada con más de una ayuda, y solo existe prueba de que se reintegró de manera voluntaria el incentivo recibido por Victoria Eugenia Lacouture Pinedo, correspondiente al AF 837/2007; con el propósito de poner fin a la vulneración de los derechos e intereses colectivos multicitados, porque el caso encaja en una de las hipótesis atrás definidas, únicamente podrá conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento 495/2007; en consecuencia, se ordenará a C.I. Palomino reintegrar el monto del incentivo percibido correspondiente al Acuerdo AF 820/2008. En todo

caso, como Victoria Eugenia Lacouture Pineda, con la devolución del incentivo puso fin a la vulneración en de los derechos e intereses en estudio, se ordenará su desvinculación de la presente acción.

FMP & CÍA S.C.A.

La compañía FMP & CIA S.C.A., como propietaria de los predios “Finca La California”, “El Cairo”, “Potosí” y “San Miguel”, ubicados en el departamento de Magdalena, presentó dos (2) proyectos de riego y drenaje para la Convocatoria 2007, siendo seleccionados y adjudicados los incentivos correspondientes a través de los Acuerdos de Financiamiento **i)** AF 380/2007 por la suma de \$470.020.280,00; y **ii)** AF 388/2007 por la suma de \$479.676.040,00. Empero, como esta sociedad resultó beneficiada con más de una ayuda, y no se aportó prueba de acuerdo conciliatorio o reintegro voluntario de los recursos al MADR, con el propósito de poner fin a la vulneración de los derechos e intereses colectivos multicitados, este caso estructura una de las hipótesis atrás definidas, por lo que únicamente podrá conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento AF 380/2007; en consecuencia, se ordenará reintegrar el monto percibido por el apoyo recibido mediante el Acuerdo AF 388/2007.

Inverjota Ltda. e Inverjota Ltda. Cádiz.

Como las aludidas sociedades, en calidad de arrendatarios, presentaron cada una un proyecto para obtener el incentivo por riego y drenaje en la Convocatoria 2008-1, y fueron ambos seleccionados y girados los recursos por el MADR y el IICA con los Acuerdos de Financiamiento **i)** AF 796/2008 para Inverjota Ltda. por la suma de \$547.891.122,00, y **ii)** AF 797/2008 para Inverjota Ltda. Cádiz por igual monto de \$547.891.122,00. Si bien es cierto las sociedades señaladas son dos personas jurídicas diferentes y, pese a que argumentaron haber ejecutado en su totalidad el dinero desembolsado, no es menos que ambos proyectos fueron adelantados en el mismo predio “Hacienda Cádiz”. Así, como esta sociedad percibió más de una ayuda estatal, y no aportó prueba de haber celebrado acuerdo conciliatorio o reintegro voluntario de los recursos al MADR, con el propósito de poner fin a la vulneración de los derechos e intereses colectivos multicitados -se configura una de las hipótesis atrás definidas como causal de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos bajo examen-, por ende, únicamente podrá conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento AF 380/2007; en consecuencia, se ordenará reintegrar el monto percibido por medio del Acuerdo AF 388/2007.

En todo caso, como la sociedad Paoli International S.A., es la propietaria de la “Hacienda Cádiz”, predios donde se adelantaron los precitados proyectos, solo en el evento que Inverjota Ltda. e Inverjota Ltda. Cádiz acrediten ante el Comité de Verificación que por fuerza mayor o caso fortuito no puedan realizar la devolución de incentivo, el MADR deberá adelantar las respectivas acciones judiciales para que Paoli International S.A., reintegre el apoyo en cita, ya que en su calidad de propietaria del predio se presume se quedó con la infraestructura de riego y drenaje.

Inversiones Santa Inés S.A.

La referida sociedad es propietaria de la “Hacienda Santa Inés” y la “Finca La Zoraida” ubicadas en la Zona Bananera del departamento del Magdalena, presentó tres (3) proyectos de riego y drenaje, dentro de las Convocatorias 2007 y 2008, los cuales fueron seleccionados y se le adjudicaron los incentivos a través de **i)** AF 384/2007 por la suma de \$435.157.387,00; **ii)** AF 849/2008 por la suma de \$468.653.409,00; y **iii)** AF 850/2008 por la suma de \$319.859.578,00. Sin embargo, como esta sociedad resultó beneficiada con más de una ayuda, y no se aportó prueba de acuerdo conciliatorio o reintegro voluntario de los recursos al MADR, con el propósito de poner fin a la vulneración de los derechos e intereses colectivos multicitados, porque el caso encaja en una de las hipótesis atrás definidas, únicamente podrá conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento AF 384/2007; en consecuencia, se ordenará reintegrar el monto percibido por los apoyos recibidos con posterioridad, es decir, los acuerdos AF 849/2008 y AF 850/2008.

V.F. S.A.

Como la mencionada empresa en calidad de propietaria de la “Hacienda Diana María” y la “Finca Villa Kelly”, ubicadas en la Zona Bananera del departamento del Magdalena, presentó dos (2) proyectos de riego y drenaje en la Convocatoria 2007, los cuales fueron seleccionados y se le adjudicaron los incentivos a través de **i)** AF 382/2007 por la suma de \$464.066.019,00; y **ii)** AF 386/2007 por la suma de \$384.913.421,00. No obstante, como esta sociedad resultó beneficiada con más de una ayuda, y no se aportó prueba de acuerdo conciliatorio o reintegro voluntario de los recursos al MADR, con el propósito de poner fin a la vulneración de los derechos e intereses colectivos multicitados, dado que el caso encaja en una de las hipótesis atrás definidas, únicamente podrá conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento AF 386/2007; en consecuencia, se ordenará reintegrar el monto percibido por el apoyo con cuantía más alta, acuerdos AF 382/2007.

Agrícola El Retiro S.A.

Como dicha sociedad es propietaria de la “Finca la Hacienda” y la “Finca Alex Helena”, ubicadas en los municipios de Chigorodó y Apartadó del departamento de Antioquia, y habiendo presentado cinco (5) proyectos de riego y drenaje en las Convocatorias 2008-1, 2008-2 y 2009, dentro de los cuales solo se le adjudicaron los incentivos de dos (2) proyectos, a través de **i)** AF 757/2008 por la suma de \$586.344.234,00; y **ii)** AF 758/2008 por la suma de \$586.661.808,00. En la medida que resultó beneficiada con más de una ayuda, y no se aportó prueba de acuerdo conciliatorio o reintegro voluntario de los recursos al MADR, con el propósito de poner fin a la vulneración de los derechos e intereses colectivos multicitados y habida cuenta que este caso encaja en una de las hipótesis atrás definidas, únicamente podrá conservar el incentivo entregado en virtud del Acuerdo de Financiamiento AF 757/2008; en consecuencia, como ambos apoyos fueron asignados dentro de la misma convocatoria, se ordenará reintegrar el monto del

incentivo con cuantía más alta, es decir lo desembolsado mediante Acuerdo de Financiamiento 758/2008.

6.7.7.2. De los productores demandados que fueron objeto de investigaciones penales.

En este subgrupo, acorde con las contestaciones que dieron los demandados a las pretensiones de la acción, el acervo probatorio legalmente allegado, y las alegaciones finales vertidas por las partes, se resolverá la situación de algunos particulares accionados frente a los derechos e intereses colectivos *sub lite*, y para el cual se observarán las sentencias emitidas por la justicia penal, debidamente ejecutoriadas, con el fin de evitar contradicciones; así:

Que Agroindustrias JMD Y CIA SCA, quien para la época de los hechos tenía, entre otros socios, a Juan Manuel Dávila Fernández de Soto, Juan Manuel Dávila Jimeno, María Clara Fernández de Soto y Ana María Dávila Fernández de Soto, era propietaria de la “Finca Campo Grande” ubicada en el municipio Ariguaní - Magdalena, y presentó un (1) proyecto de riego y drenaje a nombre propio, y de manera simultánea presentaron cuatro (4) proyectos más a nombre de Juan Manuel Dávila Fernández de Soto, Juan Manuel Dávila Jimeno, María Clara Fernández de Soto y Ana María Dávila Fernández de Soto¹⁹⁵. Que igualmente Agroindustrias JMD Y CIA SCA en el 2008 desenglobó 110 hectáreas de la anterior finca, denominándola “La Faena” y, seguidamente, mediante contrato de arrendamiento celebrado el 2 de marzo de 2009 con Valerie Domínguez Tarud¹⁹⁶, quien carecía de la condición de productora del sector agropecuario, terminó presentando un (1) proyecto más en la Convocatoria 2009 para beneficiarse de otro incentivo para riego y drenaje; motivo por el cual amenazó los derechos e intereses colectivos *sub judice*; sin embargo, como no recibió el incentivo, puso fin a la amenaza; por ende, no debe restituir suma alguna y se desvinculará de la presente acción.

La sociedad Almaja S.A., como propietaria de la “Finca María Margarita”, ubicada en el municipio de Ciénaga-Magdalena, presentó un proyecto para riego y drenaje a nombre propio y, de manera simultánea, Alfonso Enrique Vives Caballero, quien fungía como presidente de la mencionada empresa, presentó otro proyecto para ser desarrollado en predio señalado. Que los dos (2) los proyectos fueron seleccionados por el MADR y el IICA y los recursos estatales fueron desembolsados y ejecutados. Que según el preacuerdo celebrado con la Fiscalía General de la Nación, aprobado por el Juzgado 40 Penal del Circuito con Función de Conocimiento, Alfonso Enrique Vives Caballero fue declarado culpable por los delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento privado y, en virtud a que reintegró el monto total de los incentivos recibidos, según lo destaca la sentencia en lo penal, se colige para efectos de la presente acción que, si bien con su comportamiento vulneró los derechos e intereses colectivos *ut supra*, por estructurar una de las causales aquí establecidas, dicha vulneración finalizó al reintegrar los recursos, por ende, no hay

¹⁹⁵ Quienes fueron objeto de investigaciones y sanciones penales en los términos de las sentencias debidamente ejecutoriadas allegadas a la presente actuación.

¹⁹⁶ Según las sentencias de primera y segunda instancia emitidas por la jurisdicción penal fue absuelta por los cargos que fue investigada.

lugar a ordenar la devolución de suma alguna, y motivo por el cual se desvinculará de la presente acción.

Que C.I. Tequendama presentó dos (2) proyectos de riego y drenaje, uno para la Finca la Cimarrona en la Convocatoria 2008-1 y otro dentro de la Convocatoria 2008-2 para la Finca Tequendama - El Salado 1-. Que como fue seleccionado el primer proyecto, el MADR y el IICA desembolsaron los recursos a través del Acuerdo de Financiamiento 819 de 2008. Y sobre el segundo proyecto no se acredita que se hubiese girado recursos. Que, Juan Carlos Dávila Abondano y Alfonso Dávila Abondano, quienes figuran como socios de la mencionada compañía, también presentaron cada uno un (1) proyecto para la Convocatoria 2009 para riego y drenaje para la Finca El Salado 1 y la Finca El Salado 2. Que como la Fiscalía General de la Nación celebró preacuerdo con Alberto Dávila Abondano, Alfonso Dávila Abondano y Juan Carlos Dávila Abondano, entre otros, el Juzgado 25 Penal del Circuito al aprobarlo los declaró responsables de los delitos de peculado por apropiación en modalidad de tentativa porque no recibieron el incentivo a la productividad. Que, en consecuencia, se colige para efectos de la presente acción que, si bien con los mencionados comportamientos pusieron en peligro o vulneraron los derechos e intereses colectivos *ut supra*, por estructurar una o varias de las causales establecidas en precedencia, dicha amenaza o vulneración finalizó al desistir estos últimos del incentivo y haberse suspendido la Convocatoria 2009 de un lado y, por otro, haber devuelto C.I. Tequendama, de manera voluntaria la ayuda recibida según la información suministrada por el MADR; por tanto, no hay lugar a ordenar la devolución de suma alguna, y motivo por el cual se desvincularán de la presente acción a C.I. Tequendama, Alberto Dávila Abondano y Juan Carlos Dávila Abondano, ya que Alfonso Dávila Abondano aparece desvinculado mediante auto del 21 de septiembre de 2012.

Por su parte, Eco Bio Colombia Ltda., quien siendo propietaria del predio denominado "Finca Las Mercedes", ubicado en el municipio de Riohacha - La Guajira, en 2008 presentó un proyecto de riego y drenaje en nombre propio. Que, de manera coetánea, en condición de arrendatarios, C.I. La Samaria S.A., Jesús Carreño Granados, Luis Miguel Vergara Díaz y Guillermo Barrios Del Ducca presentaron cada uno sendos proyectos para ser todos desarrollados en el señalado predio; motivo por el cual, al ser los cinco (5) proyectos seleccionados, fueron desembolsados los recursos estatales y ejecutados por la suma total de \$ 1.993.515.298. Que como la Fiscalía General de la Nación celebró preacuerdo con Germán Zapata Hurtado, Guillermo Barrios Del Ducca, Jesús Carreño Granados y Luis Miguel Vergara Diazgranados, entre otros, y el Juzgado 25 Penal del Circuito al aprobarlo los declaró responsables como coautores de los delitos de peculado por apropiación. En consecuencia, se colige para efectos de la presente acción que, si bien con los mencionados comportamientos pusieron en peligro o vulneraron los derechos e intereses colectivos *ut supra*, por estructurar una o varias de las causales establecidas en precedencia, dicha amenaza o vulneración finalizó al momento en que los sujetos procesales mencionados realizaron el reintegro de los incentivos recibidos, debidamente indexados, en virtud del Acta de Conciliación 022 del 30 de septiembre de 2010; por tanto, como no hay lugar a ordenar la devolución de suma alguna, se desvincularán de la presente acción.

6.7.7.3. De los productores demandados que conciliaron o reintegraron el incentivo de manera voluntaria.

Verificado el acervo probatorio recaudado a lo largo del proceso, se logró establecer que algunas personas naturales o jurídicas, presentaron más de una propuesta para ser beneficiarios del incentivo para riego y drenaje dentro de las convocatorias públicas realizadas por el MADR en 2007, 2008 o 2009; que fueron seleccionados para ser beneficiarios de tal incentivo a la productividad; que recibieron uno o más apoyos; y que los recursos estatales entregados fueron invertidos cabalmente o sus saldos devueltos, entre otras circunstancias; no obstante, a través de sendas conciliaciones celebradas por los productores con el MADR y aprobadas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o mediante devolución voluntaria, reintegraron el monto total de los apoyos recibidos, debidamente indexados o, en su defecto, resultaron siendo beneficiarios de un solo apoyo a la productividad para obras de riego y drenaje, como se especifica a continuación:

En el caso de Banapalma S.A. se logró establecer que en calidad propietario de la “Finca La Fe” de la Zona Bananera, integrada por varios predios con matrículas independientes, presentó un proyecto para riego y drenaje a nombre propio correspondiente a la convocatoria 2008-1, que este fue seleccionado y fue ejecutado en su totalidad con el apoyo del Estado; sin embargo, reintegró de manera voluntaria e indexada la totalidad de la suma reciba como incentivo. Igualmente, se demostró que como propietaria de varios predios ubicados en el Municipio de La Paz (Robles) - Cesar, Banapalma S.A., valiéndose de la celebración de sendos contratos de arrendamiento, logró que las sociedades Banavica S.A., Construmundo S.A., Inmobiliaria Kasuma, Mevicala S.C.A., Sanvi S.A., Sovijilla S.A., Vibeyche S.A., Vicala S.A., Vicalavi S.A. y Vizu S.A. presentaran cada una un proyecto, los cuales fueron seleccionados y los incentivos entregados y ejecutados; no obstante, el monto total de las ayudas recibidas finalmente fueron reintegradas, debidamente indexadas, en virtud del Acuerdo Conciliatorio 017 del 30 de septiembre de 2010.

Que en lo referente a la sociedad C.I. El Roble S.A., esta presentó dos proyectos: uno, en la “Finca La Reserva Parte 2”, y otro para “Finca Los Guayabos”, ubicadas en el municipio de Pueblo Viejo – Magdalena. Que adicionalmente, Alfredo Lacouture Dangond, quien era socio del ROBLE –fallecido-, presentó dos proyectos por cada una de las fincas mencionadas. Que Isabel Mónica Pinedo Lacouture, quien también es socia de El Roble, presentó dos proyectos, uno para la “Finca El Paraíso” y otro para “Proyecto Sur América”. Que Alfredo Luis Lacouture Pinedo, también socio de El Roble, presentó un proyecto para la “Finca Los Guayabos” en calidad de arrendatario. Que de los siete (7) proyectos presentados, fueron seleccionados cinco (5), motivo por el cual los recursos estatales fueron entregados e invertidos. Sin embargo, se reintegró al MADR lo correspondiente a cuatro (4) apoyos, así: i) dos (2) mediante conciliación, según Acta 019 de 30 de septiembre de 2010 y que corresponden a un apoyo recibido por C.I. El Roble S.A. y otro por Alfredo Lacouture Dangond y ii) los dos (2) restantes mediante devolución voluntaria realizada por Isabel Mónica Pinedo de Lacouture y Alfredo Luis Lacouture Pinedo. Así, C.I. El Roble S.A. es beneficiaria de un (1) solo incentivo para la productividad.

En lo que concierne a Alberto Mario Lacouture Pinedo, presentó proyecto de riego y drenaje para la “Finca Medellín” en la Convocatoria 2007, y luego en la Convocatoria 2008-1, para la “Finca Las Margaritas”; motivo por el cual, al ser los dos (2) proyectos seleccionados, los recursos estatales fueron entregados y ejecutados por la suma total de \$1.137.216.279,00; finalmente, el monto recibido por el incentivo correspondiente al Acuerdo de Financiamiento 822 de 2008 fue reintegrado de manera voluntaria al MADR. Así, Alberto Mario Lacouture Pinedo es beneficiario de un (1) solo incentivo para la productividad.

Respecto a Palmeras del Llano S.A., esta presentó un proyecto de riego y drenaje para ser desarrollado en el predio “Las Camelias – 2”, el cual está integrado por tres fincas de propiedad de algunos de sus socios. Así mismo, José Joaquín Riveros Páez, socio de Palmeras del Llano S.A., presentó dos proyectos: uno actuando en nombre propio para ser ejecutado en el predio “Las Camelias – 1”, es decir, el mismo predio del proyecto ya referido; y otro actuando en nombre y representación de Ángela María Díaz Riveros, Jorge Andrés Riveros Calle y Juan Camilo Fernández Riveros – los dos últimos también socios de Palmeras Del Llano S.A. - para el cultivo de palma en la propiedad denominada “Jarama - 1”, la cual está compuesta también por varias fincas, algunas de ellas de propiedad de los mentados socios. Que como estos tres proyectos fueron declarados elegibles para la entrega de financiación, les fueron transferidos los recursos públicos para desarrollo de infraestructura de riego y drenaje producto de las convocatorias de 2008. Ahora bien, como quiera que en virtud del Acta de Conciliación 021 del 30 de septiembre de 2010, la sociedad Palmeras del Llano S.A. y sus socios Jorge Andrés Riveros Calle, Juan Camilo Fernández Riveros y Daniel Rodrigo Díaz Riveros reintegraron al MADR las sumas de dinero correspondientes a los dos (2) incentivos que se ejecutaron en el predio “Las Camelias”, finalmente, los socios de Palmeras del Llano S.A. conservaron únicamente los recursos de un (1) incentivo, aquel que fuera ejecutado en el predio “Jarama-1”.

En lo que concierne al caso de Inagro S.A., quien siendo propietaria del predio denominado “Finca María Luisa”, ubicado en el municipio de Ciénaga - Magdalena, presentó un proyecto de riego y drenaje en nombre propio y, de manera simultánea, en condición de arrendatarios, Gustavo Solano Tribín y Nicolás Simón Solano Tribín, quienes fungen como socios de la mencionada empresa, presentaron cada uno su respectivo proyecto para ser todos desarrollados en el señalado predio; motivo por el cual, al ser seleccionados los tres (3) proyectos, los recursos estatales fueron desembolsados y ejecutados; sin embargo, la totalidad de los montos recibidos fue finalmente reintegrada al MADR, debidamente indexada, en virtud del Acta Conciliatoria 016 del 30 de septiembre de 2010.

Así mismo, la sociedad Orlandesca S.A. presentó dos (2) proyectos de riego y drenaje a nombre propio, para ser desarrollados en cuatro (4) predios distintos, dentro de los cuales se encontraba la “Finca Olga Isabel”, ubicada en el municipio de Ciénaga- Magdalena; de manera simultánea, en condición de arrendatario, Andrés Felipe Vives Prieto presentó un proyecto adicional para ser desarrollado en el mismo predio señalado; motivo por el cual, fueron tres (3) proyectos los

seleccionados, entregados los recursos estatales y ejecutados; sin embargo, se reintegró al MADR lo correspondiente a dos (2) apoyos, debidamente indexados, en virtud del Acta de Conciliación 015 del 30 de septiembre de 2010. Así, Orlandesca S.A. es únicamente beneficiaria de un (1) solo incentivo para la productividad.

Que la sociedad Biofruto S.A. presentó un (1) proyecto de riego y drenaje en nombre propio, con respecto al predio denominado “Finca La Selva”, ubicada en el municipio El Paso – Magdalena - y, de manera simultánea, presentó otro proyecto más a nombre de Jorge Francisco Tribín Jassir, quien fungía como socio de la mencionada sociedad, ambos en calidad de arrendatarios de Javier Dangond Lacouture y Eddy María Lacouture de Dangond; motivo por el cual, al ser dos (2) los proyectos seleccionados, los recursos estatales fueron entregados y debidamente ejecutados; sin embargo, los montos recibidos fueron finalmente reintegrados al MADR, debidamente indexados, en virtud Acta 020 del 30 de septiembre de 2010.

Que, independientemente de las sanciones penales impuestas a los socios de Agroindustrias JMD Y CIA SCA, dado que está acreditado en la presente actuación que como propietaria del predio denominado “Finca Campo Grande”, ubicada en el municipio de Ariguaní - Magdalena, presentó un (1) proyecto de riego y drenaje a nombre propio y, de manera simultánea, Juan Manuel Dávila Fernández de Soto, Juan Manuel Dávila Jimeno, María Clara Fernández de Soto y Ana María Dávila Fernández de Soto, presentaron cuatro (4) proyectos más para ser todos desarrollados en el señalado predio; al haber sido los cinco (5) proyectos seleccionados, los recursos públicos desembolsados y ejecutados; aquellos decidieron reintegrar, debidamente indexados, la totalidad de los montos recibidos al MADR, en virtud Acta 016 del 30 de septiembre de 2010.

Acorde con el anterior análisis, según lo probado en cada caso, algunos de los precitados actuaron de buena fe, y otros amenazaron o vulneraron los derechos o intereses colectivos de la moralidad administrativa o el patrimonio público de manera efectiva, porque su conducta encaja en una o varias de las causas que estructuran su afectación, según la argumentación que se expuso en el acápite pertinente; sin embargo, como los productores en cita pusieron fin a esa amenaza o conculcación mediante el reintegro de los incentivos percibidos, a través de los mecanismos señalados -si se quiere se estructuró un *hecho superado*-, sin más consideraciones, se ordenará su desvinculación de la presente acción, máxime cuando se pudo establecer que ninguna de las personas aquí aludidas finalmente conservó más de un apoyo a la productividad.

6.7.7.4. De los demandados que presentaron varios proyectos, pero solo recibieron un solo incentivo.

Examinada la situación fáctica, el haz probatorio allegado al proceso, la contestación de la demanda y los alegatos finales de las partes, se verifica que Mayagüez S.A., quien presentó seis (6) proyectos para infraestructura de riego y drenaje en las Convocatorias 2008-1 y 2009, se logró establecer que solamente recibió un subsidio, correspondiente a la Convocatoria 2008, por tanto, al presentar

varios proyectos para obtener el incentivo multicitado puso en riesgo los derechos e intereses colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público, sin embargo, se puso fin a dicha ofensa porque se suspendió la Convocatoria 2009, no le entregaron recursos por la última convocatoria y, además, la aludida empresa renunció a los apoyos del 2009; motivo por el cual, habiendo cesado la posible amenaza se ordenará su desvinculación de la presente acción popular.

6.7.7.5. De los demandados que gestionaron varios proyectos en nombre de otros, pero los destinatarios finales recibieron cada uno un solo incentivo.

En el caso de Agrocauca, acorde con lo manifestado por su apoderado judicial dentro la contestación de la demanda, como del haz probatorio se desprende que dicha asociación gestionó en representación de Asoprobando, Asofintra, Asopen, Palenque, Asaco, Asoverunca, Asomandinga, Apropez, Choprima, Aproveunidas, Aproplan, Agrocauca y Endenar-vallenpaz- Agrocauca, 13 proyectos en las convocatorias 2007 y 2008-1, que resultaron seleccionados, adjudicados y entregados los incentivos mediante 13 Acuerdos de Financiamiento 412, 413, 414, 415, 416, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 768, 769 y 1263 (folios 243 y 244, del Anexo 3 y CD a folio 10023, C27); así, como se verifica que AGROCAUCA no fue beneficiaria de incentivo alguno y, por el contrario, lo fueron 13 distintas asociaciones, queda claro que ninguna de las mencionadas asociaciones recibió más de un apoyo para infraestructura de riego y drenaje, por ende, no se evidencia que con su accionar haya amenazado o vulnerado los intereses colectivos deprecados por la parte actora; por tanto, se ordenará la desvinculación de la presente acción constitucional.

6.7.7.6. De los demandados que solo presentaron un proyecto, por ende, no amenazaron los derechos colectivos

Revisados los hechos, estudiado el haz probatorio recolectado, las contestaciones de la acción y las alegaciones finales de las partes se logra establecer que Agropecuaria Mávil S.A., Asobanar Cooperativa, J. Mercado CIA S.C.A, Proyectos Agrícola e Inmobiliaria G y V S.A., V.C. & CIA. S.A., Armando José Cuello Daza, Armando José Cuello Cuello, Carmen Helena de Fátima Calle Ceballos, Cecilia Cuadros de Delgado, Daniel Andrés Solorza Cortés¹⁹⁷, José Luis Avendaño Morán, Juan Manuel Fernández de Castro del Castillo, Julio Mario Ibarra Lacouture, María Gracia Morales Lacouture, y Victoria Arteaga Lacouture, solamente presentaron un proyecto para riego y drenaje cada uno, cumpliendo a cabalidad con lo dispuesto en los términos de referencia de la respectiva convocatoria, dado que el valor de la ayuda no superaba el 80%, esto es, los \$600.000.000,00 establecidos en los términos de referencia objeto de análisis, por lo que se concluye que con su accionar no amenazaron o vulneraron los intereses colectivos deprecados por la parte actora;

¹⁹⁷ Si bien es cierto se evidenció que el proyecto de riego y drenaje fue realizado sobre 4 predios, con matrículas inmobiliarias distintas, producto del desglobe de un predio proveniente de una sucesión de los cuales, según lo probado, dos no pertenecen al mencionado, también lo es que solo se presentó un proyecto.

en consecuencia, se ordenará su desvinculación de la presente acción constitucional.

6.7.7.7. De los demandados que no presentaron proyecto, no recibieron incentivo por riego y drenaje, por ende, no amenazaron los derechos colectivos

Contrastados los hechos y el material recolectado, e igualmente estudiadas las contestaciones y las alegaciones de conclusión efectuadas por los apoderados de las partes quedó demostrado que aunque fueron vinculados a la presente acción, y algunos hayan ostentado la calidad de representantes legales de algunas sociedades o sus juntas directivas, lo cierto es que **se probó** que Alexander Mina Mezu, Álvaro José Correa Borrero, Álvaro Luís Vives Lacouture, Camilo Jaramillo Hincapié, Carlos Eduardo Quintero Arizala, Germán Zapata Hurtado, Jaime Gregorio Vives Pinedo, Gustavo de Jesús Castro Guerrero, Inés Margarita Vives Lacouture, Jaime Restrepo Marulanda, Javier Ochoa Velásquez, Jorge Enrique Solano Tribín, Juan Ignacio Vives Lacouture, Juan José Vives Pinedo, María Teresa Vives Lacouture, Juan Manuel Posada Grillo, María Claudia Lacouture Pinedo, María Luisa Zúñiga Vives, Mauricio Iragorri Rizo, Mónica Cristina Lacouture Pinedo, Patricia Vives Lacouture, Raúl Alberto Vives Lacouture, Rosa María Lacouture de Vives, Roberto Eusebio Vives Lacouture, Roxana María Castro Solano, Silvia Rosa Campo Vives, y Silvia Rosa Vives de Sánchez, no presentaron proyectos en nombre propio ni mucho menos recibieron recursos del erario público como persona natural.

Igualmente, del plenario no emerge indicio ni milita prueba documental o testimonial que hayan recibido recursos públicos por riego y drenaje, puesto que **no se logró probar** -no hay certeza- que Ana Milena González Bueno, Angelina del Rosario Solano de Castro, Angelina María Habeych Galvis, Eduardo Alfonso Vives Lacouture, Emma Josefina Dávila Jimeno, Jaime José Solano Vives, Jaime Solano Jimeno, Javier Dangond Lacouture, José Benito Vives Campo, José Benito Vives Zúñiga, Juan Carlos Zúñiga Vives, Luís Antonio Pimienta Cotes, María Isabel Alexandra Castro Solano, María Margarita Cabello Londoño, María Victoria Zúñiga Vives, María Teresa Vives Zúñiga, Miguel Ernesto Dangond Lacouture, Pablo José Solano Tribín, Raúl Alberto Dávila Jimeno, Rosa Lacouture de Vives, y Rosa Margarita Vives Cabello, hayan presentado proyecto alguno en nombre propio o en representación de una persona natural o jurídica

En consecuencia, como no se allegó prueba alguna que demuestre que los anteriores demandados hayan presentado proyecto por riego y drenaje, menos que les haya sido adjudicado el incentivo pluricitado, no es posible colegir que en los anteriores casos la moralidad administrativa y patrimonio público estuvieran en riesgo o amenazado siquiera; motivo por el cual se ordenará su desvinculación de la presente acción.

7. CONCLUSIONES.

Joseph Stiglitz¹⁹⁸ había vaticinado que el proceso de globalización generaría mayor crecimiento económico y bienestar a los países. Lineamiento económico del que Colombia no ha sido ajena porque desde el proceso de apertura económica, con las recomendaciones realizadas en el “Consenso de Washington¹⁹⁹”, se han llevado a cabo diferentes acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales como la Alianza del Pacífico o los diferentes TLC, los cuales generaron que Colombia pensara en adaptar la producción agrícola. El programa de Agro, Ingreso Seguro fue enfocado para aumentar la productividad y la competitividad agrícola del país, en el marco de una economía global. No obstante, en esta oportunidad, finalmente, se reprocha **(i)** que las autoridades del MADR hayan autorizado o permitido que un contratista administrara o coadministrara los recursos públicos provenientes del presupuesto general de la Nación; **(ii)** que las autoridades del MADR a través de un solo contrato²⁰⁰ incluyeran actividades que no eran inherentes o complementarias a la naturaleza del mismo y **(iii)**, en especial, el resultado obtenido a partir de la prelación que el Gobierno Nacional y el Comité Intersectorial otorgaron a unas variables seleccionadas en los términos de referencia²⁰¹ para entregar a los productores unos recursos públicos con el fin de incentivar la adecuación de tierras mediante la construcción de obras de riego y drenaje, en detrimento de otras que debieron observarse como la de una mayor equidad en la distribución, si la vocación de la tierra era la apropiada para el producto que se favoreció con la ayuda, la rentabilidad del mismo sin el incentivo, la competitividad por precio y calidad en el exterior del bien, entre otros.

Que, acorde con las pretensiones de la demanda, el caudal probatorio legalmente allegado al proceso, analizado en conjunto y a la luz de los principios de la sana crítica, las contestaciones de la demanda, las alegaciones finales de las partes, y la intervención de la delegada especial de la Procuraduría General de la Nación, se concluye que en el presente evento la amenaza o vulneración de los intereses o derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público se estructura porque los distintos niveles de autoridades del MADR, según su competencia, autorizaron o permitieron que se administrara, distribuyera, ejecutara, vigilara y controlara los recursos del presupuesto general de la Nación destinados al programa AIS, componente incentivo a la competitividad -construcción de infraestructura de riego y drenaje-, por los motivos expuestos; por la conducta asumida por los miembros del Comité Intersectorial al no hacer un seguimiento o monitoreo responsable y permanente respecto de los destinatarios finales de los apoyos de marra; porque el contratista estableció una organización de trabajo que le impedía enterarse e informar de manera oportuna sobre la concentración de recursos públicos en una misma persona natural o jurídica, a pesar de los múltiples

¹⁹⁸ Como hacer que funcione la globalización. Editorial Taurus. Año 2006.

¹⁹⁹ Conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, que tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo inmersos en la crisis económica para que lograsen salir de la misma.

²⁰⁰ “Convenio especial de cooperación técnica - o tecnológica y científica”.

²⁰¹ Como mayor cantidad de hectáreas irrigadas, mayor número de personas beneficiadas, aporte del productor, etc.

controles que estableció; y los productores por sus maniobras ventajosas y egoístas frente a los demás competidores, entre otros argumentos expuestos en esta sentencia; motivo por el cual se ampararán los derechos e intereses colectivos en mención.

Que como las pretensiones de la demanda están encaminadas a que los empresarios del agro reintegren los incentivos a la productividad por riego y drenaje recibidos indebidamente, se colige que esa situación no se hubiese presentado si las autoridades del MADR, el Comité Intersectorial y el IICA desde un inicio hubiesen definido una política pública encaminada a evitar la concentración de los recursos públicos en unas pocas manos, ya que las variables seleccionadas por el Gobierno Nacional si bien tienen un soporte técnico, su distribución resultó inequitativa; razones por las que no se comparte la tesis de que esta problemática se originó única y exclusivamente por la conducta asumida por algunos empresarios del campo, cuando se evidencia que muchos actuaron de buena fe o bajo el principio de la confianza legítima, y el Estado es quien debe promover la prosperidad general y direccionar la economía; por tanto, no se ordenará desvinculación alguna de exservidor público²⁰² o extrabajador del IICA vinculados porque con su acción u omisión contribuyeron de manera eficaz para que se amenazaran o vulneraran los derechos e intereses colectivos *sub judice*; por contera, es importante que ejerzan el derecho defensa y contradicción ante las instancias pertinentes, si lo consideran viable, dado lo expuesto en esta sentencia.

Que las autoridades del INCODER al suscribir el Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica 055 de 2008, conjuntamente con el MADR y el IICA, lo celebraron únicamente con el propósito de apoyarse técnica y científicamente para seleccionar los mejores proponentes que debían ser destinatarios del incentivo con el cual pretendían construir y/o rehabilitar algunos distritos de riego de pequeños y medianos productores. Que el costo de esa cooperación técnica o científica para el INCODER fue “cero” porque no se acreditó que haya desembolsado suma alguna por esa cooperación; por lo tanto, al carecer el convenio de cuantía para el INCODER, cualquiera fuera la naturaleza de la cooperación (consultoría o de ciencia y tecnología, etc.) resulta insólito imaginar que debió seleccionar al IICA por licitación pública. Que a diferencia de lo que pactó el MADR con el IICA -quien sí se obligó a desembolsar sus aportes a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la cuenta corriente designada por el IICA para tal efecto-, los recursos con los que contaba el INCODER para ejecutar el programa no fueron entregados o transferidos al IICA para su administración, control, vigilancia, ejecución o auditoría, pues, una vez los destinatarios de los incentivos fueron seleccionados y cumplieron con las demás condiciones, los recursos fueron girados directamente por el INCODER a los productores, en estricto cumplimiento de lo preceptuado por la Ley 1152 de 2007. En consecuencia, como no se evidencia que haya transgresión de lo regulado por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia constitucional citada, se colige que el INCODER -hoy Agencia de Desarrollo Rural y su exdirector, no amenazaron o conculcaron los derechos e intereses colectivos del patrimonio público y la moralidad administrativa. Por contera, se ordenará su desvinculación de la

²⁰² Salvo el caso siguiente.

presente acción, máxime que la intervención de Campo Soto en el Comité Administrativo tantas veces citado, entre otros, se circunscribió a las competencias exclusivas como director del mencionado instituto.

Se acogerá la pretensión del actor popular de que se ordene al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tomar las acciones necesarias con el fin de evitar que, a través de futuras convocatorias públicas para el otorgamiento de los incentivos económicos previstos en la Ley 1133 de 2007, se continúen vulnerando los derechos colectivos de la moralidad pública y el patrimonio público, en el sentido de instar a las autoridades del pluricitado ministerio, para que con base en esta experiencia, adopte mecanismos óptimos que impidan que esta se repita cuando se trate de entregar apoyos o incentivos a los productores del sector que regenta, con base en la mencionada ley.

Respecto a la pretensión del extremo actor para que se ordene al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural revocar los términos de referencia y la lista de beneficiarios de la convocatoria pública MADR - IICA 2009 del programa Agro Ingreso Seguro, para la cofinanciación de proyectos de infraestructura de riego y/o drenaje; reiniciar dicha convocatoria y elaborar unos términos de referencia nuevos que realmente garanticen la selección objetiva de los beneficiarios, la competitividad en el sector agropecuario y la lucha contra la desigualdad en el campo; el despacho estima que no resulta pertinente porque la mencionada convocatoria fue suspendida según Comunicado Presidencial del 8 de octubre de 2009²⁰³, no está acreditado que se haya desembolsado suma alguna por esta convocatoria; y no es suficiente que se haga una selección objetiva de los productores beneficiarios del incentivo ya que es necesario que se revise y redefina una política pública respecto a la manera como el Estado debe intervenir en la construcción de este tipo de infraestructura.

En relación con la sociedad Rian e Ingeniería Ltda., vinculada en el presente asunto, se observa que la misma no presentó proyecto alguno, por ende, no recibió el mencionado apoyo de un lado y, por otro, como se logró establecer que esta firma únicamente fungía como contratista para la ejecución de algunos de los proyectos de riego y drenaje, y no se arrió prueba que demuestre que de una u otra manera haya amenazado o conculcado los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular, se ordenará su desvinculación de la presente acción.

En lo concerniente a AIG Seguros Colombia S.A. -antes Chartis Seguros Colombia S.A.-, quien fuera llamada en garantía por Javier Ochoa Velázquez, se ordenará su desvinculación porque a este, en calidad de persona natural, no se le ordenó reintegro de incentivo alguno, no obstante, en el evento que tenga algún tipo de responsabilidad derivada de su actuación como representante legal de la sociedad Agrícola El Retiro S.A. donde gestionó varios incentivos, y a esta empresa se le ordenó el reintegro que un apoyo recibido por riego y drenaje, le corresponderá a esta última realizar las reclamaciones pertinentes ante la compañía de seguros en el caso que la póliza de marras ampare algunos de los aspectos por los que debe responder El Retiro S.A. en esta acción.

²⁰³ <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2009/octubre/08/08082009.html>

Finalmente, como se verifica en diversos medios de comunicación que Carlos Manuel Polo Jiménez falleció el 11 noviembre de 2015 en Santa Marta, se ordenará su desvinculación de la presente acción.

7.1. Del Comité de Verificación.

Para efectos de velar por el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia se creará un Comité de Verificación y Seguimiento, integrado por las partes, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, o sus Delegados, y un (1) representante de una organización no gubernamental cuyo objeto y actividades principales guarde afinidad con en el objeto del fallo, para que rindan un informe al juzgado, después de ejecutoriado el fallo, cada dos meses sobre las gestiones realizadas y el cumplimiento de lo sentenciado.

7.2. De los honorarios del curador *ad litem*.

De acuerdo a lo señalado por el despacho en proveído del cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013)²⁰⁴, como se designó como curador *ad litem* al doctor Jairo Alberto Calvache Reyes para defender los intereses de las personas naturales y jurídicas emplazadas, se le fijaran como honorarios el equivalente a seis (6) salarios mínimos legales diarios vigentes, teniendo en cuenta lo normado en el artículo 388 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37 del Acuerdo 1518 de 2008, modificado por el Acuerdo 1852 de 2003, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, normatividad vigente al momento de su posesión, la cual se realizó con anterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso. Erogación que deberá ser pagada por los productores vencidos dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia.

7.3. Del incentivo.

Como el incentivo establecido en los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 fue derogado por la Ley 1425 de 2010, no se ordena reconocer dicho emolumento al actor popular.

7.4. De las costas.

De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA, no habrá condena en costas.

7.5. De los apoderados y demás solicitudes procesales.

De las renunciaciones a los poderes conferidos.

²⁰⁴ En cuanto a los honorarios de dicho auxiliar de la justicia, estos se fijarán una vez terminado el proceso de conformidad al inciso cuarto del artículo 388 del Código de Procedimiento Civil

En atención al memorial presentado por el doctor John Eduar Rodríguez Farfán, identificado con C.C. 80.927.391 y T.P. 187274 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de judicial y extrajudicial de la Contraloría General de la República, visible a C29, folios 10909 y ss., se aceptará la renuncia al poder de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 76 del C.G.P.

Visto el memorial presentado por la doctora Ana Marcela Carolina García Carrillo, identificada con C.C. 52.910.179 y T.P. 147.429 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la Agencia Nacional De Tierras –ANT, obrante a C29, folios 10912 y ss., se aceptará la renuncia al poder, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 76 del C.G.P.

Previa verificación del certificado de cámara y comercio, se reconoce personería adjetiva a la firma de abogados Litigar Punto Com S.A., identificada con NIT. 830.070.346-3 para que represente a través de sus apoderados judiciales a la Agencia Nacional de Tierras -ANT, en los términos y para los efectos del poder conferido obrante a C29, folios, 10939 y ss. y, a su vez, en virtud del memorial digital obrante a pdf08 **se aceptará la renuncia** al poder, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 76 del C.G.P.

Previa verificación de la vigencia de la tarjeta profesional, se reconoce personería adjetiva al doctor Juan Esteban Florián Díaz, identificado con C.C. 1.032.474.741 y T.P. 325.172 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado judicial de José Joaquín Riveros Páez y Palmeras del Llano S.A., en los términos y para los efectos del poder conferido obrante en el pdf04 del expediente digital y, a su vez, en virtud del memorial digital obrante a pdf32 **se aceptará la renuncia** al poder, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 76 del C.G.P.

En mérito de los expuesto, **el Juzgado Treinta Administrativo Oral de Bogotá, D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

RESUELVE:

Primero.- Declarar no probadas las excepciones propuestas por los demandados, acorde con las razones expuestas.

Segundo.- Amparar los derechos e intereses colectivos del *patrimonio público y la moralidad administrativa* porque las autoridades de los distintos niveles del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según su competencia, autorizaron o permitieron que se administrara, distribuyera, ejecutara, vigilara y controlara los recursos del presupuesto general de la Nación destinados al programa AIS, componente incentivo a la competitividad -construcción de infraestructura de riego y drenaje, como se expuso; por la conducta asumida por los miembros de Comité Intersectorial, quienes no hicieron un seguimiento o monitoreo responsable y permanente sobre los destinatarios finales de los apoyos de marras; porque el

contratista estableció una organización de trabajo que le impedía enterarse e informar de manera oportuna sobre la concentración de recursos públicos en una misma persona natural o jurídica, a pesar de los múltiples controles que estableció; y los productores por su falta de solidaridad con los demás competidores, entre otros motivos expuestos en esta sentencia

Tercero.- Ordenar que todo productor demandado que haya recibido directa o indirectamente más de un incentivo proveniente del programa AIS, para la construcción de obras de riego y drenaje deberá reintegrarlo(s), si no lo ha hecho, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el monto(s) total(es) recibido(s), debidamente indexado(s), dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, so pena de incurrir en intereses moratorios según la regulación del C.P.A.C.A.

Cuarto.- Ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural revisar la información y adelantar el agotamiento de la conciliación extrajudicial o, en su defecto, presentar la respectiva acción judicial, en el evento que establezca que hubo productores que no fueron vinculados a la presente acción y que deben reintegrar el incentivo *sub judice*, con el fin de garantizarles del derecho de defensa y contradicción, según lo expuesto en esta sentencia.

Quinto.- Ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que las sumas que reintegren los productores sean reinvertidas en riego y drenaje, observando los parámetros constitucionales y legales, y para el cual previamente deberá informar sobre la manera como serán ejecutados los recursos al Comité de Verificación de la presente sentencia.

Sexto.- Instar a las autoridades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que adopten mecanismos óptimos que impidan que la presente problemática se repita; en especial, cuando se trate de entregar apoyos o incentivos a los productores del sector que regenta con base en la mencionada ley, por los motivos expuestos.

Séptimo.- Denegar la desvinculación de Andrés Felipe Arias Leiva, Juan Camilo Salazar Rueda, Javier Enrique Romero Mercado, Camila Reyes del Toro, Juan David Ortega Arroyave, Oskar August Schroeder Muller, Tulia Eugenia Méndez Reyes, Daniel Montoya López, Enrique Antonio Angarita Rada, Jairo Cano Gallego y Julián Alfredo Gómez Díaz por los motivos expuestos en esta sentencia.

Octavo.- Ordenar a Alvalena S.A., La Juliana S.A., Agropecuaria Casablanca Posada y Cía. S.A., Agropecuaria El Mango Posada y Cía. S.C.A, C.I. Palomino S.A., FMP & CIA S.C.A., Inverjota Ltda., Inverjota Ltda. Cádiz, Inversiones Santa Inés S.A., V.F. S.A. y Agrícola El Retiro S.A. reintegrar el valor de los incentivos a la productividad para riego y drenaje, debidamente indexados, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Noveno.- Desvincular de la presente acción a Almaja S.A., C.I. Tequendama, Eco Bio Colombia Ltda., C.I. La Samaria S.A., Valerie Domínguez Tarud, Alfonso Enrique Vives Caballero, Juan Carlos Dávila Abondano, Alberto Dávila Abondano, Alfonso Dávila Abondano, Jesús Carreño Granados, Luis Miguel Vergara Díaz, Guillermo Barrios del Ducca, Germán Zapata Hurtado, Jesús Vergara Diazgranados y Luis Miguel Vergara Diazgranados, por los motivos expuestos en precedencia.

Décimo.- Desvincular de la presente acción a Banapalma S.A., Banavica S.A., Construmundo S.A., Inmobiliaria Kasuma, Mevicala S.C.A., Sanvi S.A., Sovijilla S.A., Vibeyche S.A., Vicala S.A., Vicalavi S.A. y Vizu S.A., C.I. El Roble S.A., Palmeras del Llano S.A., Orlandesca S.A., Inagro S.A., Biofruto S.A., Alfredo Lacouture Dangond, Isabel Mónica Pinedo Lacouture, Alfredo Luis Lacouture Pinedo, Alberto Mario Lacouture Pinedo, José Joaquín Riveros Páez, Gustavo Solano Tribín, Nicolás Simón Solano Tribín, Andrés Felipe Vives Prieto, Jorge Francisco Tribín Jassir, Agroindustrias JMD y Cía. S.C.A, Juan Manuel Dávila Fernández de Soto, Juan Manuel Dávila Jimeno, María Clara Fernández de Soto, Ana María Dávila Fernández de Soto y Victoria Eugenia Lacouture Pinedo, acorde con lo expuesto en la parte motiva.

Décimo Primero.- Desvincular como demandada en la presente acción a Mayagüez S.A., por las consideraciones expuestas en la presente decisión judicial.

Décimo Segundo.- Desvincular como demandada en la presente acción a la Asociación de Agricultores del Norte del Cauca -Agrocauca-, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

Décimo tercero.- Desvincular como demandadas en la presente acción a Agropecuaria Mávil S.A., Asobanar Cooperativa, J. Mercado Cía. S.C.A, Proyectos Agrícola e Inmobiliaria G y V S.A., V.C. & CIA. S.A., Armando José Cuello Daza, Armando José Cuello Cuello, Carmen Helena de Fátima Calle Ceballos, Cecilia Cuadros de Delgado, Daniel Andrés Solorza Cortés, José Luis Avendaño Morán, Juan Manuel Fernández de Castro del Castillo, Julio Mario Ibarra Lacouture, María Gracia Morales Lacouture y Victoria Arteaga Lacouture por los motivos expuestos en la presente sentencia.

Décimo cuarto.- Desvincular como demandadas en la presente acción a Alexander Mina Mezu, Álvaro José Correa Borrero, Álvaro Luís Vives Lacouture, Camilo Jaramillo Hincapié, Carlos Eduardo Quintero Arizala, Jaime Gregorio Vives Pinedo, Gustavo de Jesús Castro Guerrero, Inés Margarita Vives Lacouture, Jaime Restrepo Marulanda, Javier Ochoa Velásquez, Jorge Enrique Solano Tribín, Juan Ignacio Vives Lacouture, Juan José Vives Pinedo, María Teresa Vives Lacouture, Juan Manuel Posada Grillo, María Claudia Lacouture Pinedo, María Luisa Zúñiga Vives, Mauricio Iragorri Rizo, Mónica Cristina Lacouture Pinedo, Patricia Vives Lacouture, Raúl Alberto Vives Lacouture, Rosa María Lacouture de Vives, Roberto Eusebio Vives Lacouture, Roxana María Castro Solano, Silvia Rosa Campo Vives Y Silvia Rosa Vives de Sánchez por los motivos expuestos en esta providencia.

Décimo quinto.- Desvincular como demandadas en la presente acción a Ana Milena González Bueno, Angelina del Rosario Solano de Castro, Angelina María Habeych Galvis, Eduardo Alfonso Vives Lacouture, Emma Josefina Dávila Jimeno, Jaime José Solano Vives, Jaime Solano Jimeno, Javier Dangond Lacouture, José Benito Vives Campo, José Benito Vives Zúñiga, Juan Carlos Zúñiga Vives, Luís Antonio Pimienta Cotes, María Isabel Alexandra Castro Solano, María Margarita Cabello Londoño, María Victoria Zúñiga Vives, María Teresa Vives Zúñiga, Miguel Ernesto Dangond Lacouture, Pablo José Solano Tribín, Raúl Alberto Dávila Jimeno, Rosa Lacouture de Vives y Rosa Margarita Vives Cabello por los motivos expuestos en la parte considerativa.

Décimo sexto.- Desvincular de la presente acción como demandados a la Agencia de Desarrollo Rural –sucesora procesal del INCODER-, y Rodolfo Campo Soto, por los motivos expuestos en la presente sentencia.

Décimo séptimo.- Desvincular de la presente acción a la sociedad Rian E Ingeniería LTDA. como demandada de la presente acción, por los motivos expuesto en esta providencia.

Décimo octavo.- Desvincular de la presente acción a AIG Seguros Colombia S.A. -antes Chartis Seguros Colombia S.A.- como llamada en garantía en la presente acción, por los motivos expuesto en esta sentencia.

Décimo noveno.- Desvincular de la presente acción a Carlos Manuel Polo Jiménez, por los motivos expuestos.

Vigésimo.- Crear un Comité de Verificación y Seguimiento, integrado por las partes, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, o sus Delegados, y un (1) representante de una organización no gubernamental cuyo objeto y actividades principales guarde afinidad con en el objeto del fallo, para que después de ejecutoriado el fallo, rindan un informe al juzgado cada dos meses sobre las gestiones realizadas y el cumplimiento de lo sentenciado, de conformidad con lo expuesto.

Vigésimo primero.- Ordenar reconocer y pagar al doctor JAIRO ALBERTO CALVACHE REYES, curador *ad litem designado*, la suma de seis (6) salarios mínimos legales diarios vigentes, por concepto de honorarios. Erogación que deberá ser pagada por los productores vencidos dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, de acuerdo con lo expuesto.

Vigésimo segundo.- Denegar las demás suplicas de la demanda.

Vigésimo tercero.- Sin condena en costas.

Vigésimo cuarto.- Reconocer personería adjetiva a la firma de abogados Litigar Punto Com S.A. y al doctor Juan Esteban Florián Díaz, de conformidad con la parte motiva y sin perjuicio de lo ordenado en el numeral siguiente.

Vigésimo quinto.- Aceptar la renuncia al poder solicitada por los doctores John Eduar Rodríguez Farfán, Ana Marcela Carolina García Carrillo, Juan Esteban Florián Díaz y la firma de abogados Litigar Punto Com S.A., acorde con lo expuesto.

Vigésimo sexto.- Por secretaría, notifíquese personalmente la presente providencia a las partes por el medio más expedito, y como quiera que se trata de un asunto de interés público se ordena su publicación en el portal Web de la Rama Judicial micrositio de este juzgado.

Vigésimo séptimo.- Ejecutoriada la presente sentencia, comuníquese esta providencia a las partes y a la Procuraduría General de la Nación para su cumplimiento, y la Defensoría del Pueblo para el registro público de acciones populares.

Vigésimo octavo.- Contra la presente sentencia proceden los recursos de ley, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

-Firma electrónica-

OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGÜELLO

Juez

KMRJ/EGMZ/DFVA

Firmado Por:

Oscar Domingo Quintero Arguello

Juez

Juzgado Administrativo

Oral 030

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **6b178d5af69e00ef43f05b4c186c801392b23c8e2b3e0ca52581b2eb6a296fb2**

Documento generado en 30/11/2022 10:00:47 AM

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

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