



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Demandante : **Juan Camilo Salazar Rueda**
Demandado : Nación, Procuraduría General de la Nación
Tema : Sanción disciplinaria de suspensión por 11 meses
Actuación : Sentencia única instancia - Ley 1437 de 2011

Agotado el trámite procesal de instancia y como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala se ocupa de dictar sentencia de mérito dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 Medio de control (ff. 14 a 32). El señor Juan Camilo Salazar Rueda, mediante apoderado, acude ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación, Procuraduría General de la Nación, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declaren nulos: i) la decisión de 18 de julio de 2011¹, expedida por el procurador general de la Nación, a través de la cual sancionó disciplinariamente al actor con suspensión en el ejercicio del cargo por 11 meses; y ii) el acto administrativo de 6 de diciembre del mismo año², con el que el mismo funcionario confirmó la sanción al resolver el recurso de reposición.

A título de restablecimiento del derecho³, solicita que se condene a la Nación, Procuraduría General de la Nación, a que le restituya en forma indexada la suma de dinero que haya pagado por habersele conmutado la sanción de suspensión por multa, y se le condene en costas.

¹ Folio 13 A.

² Folio 13 A.

³ Folio 15.



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

1.3 Hechos (ff. 15 a 17). Narra el demandante que ejerció como viceministro de agricultura y desarrollo rural, del 2 de enero de 2009 al 4 de agosto de 2010. La Procuraduría General de la Nación inició actuación disciplinaria en su contra, entre otros funcionarios, a partir de denuncias públicas realizadas por medios de comunicación, debido a presuntas irregularidades en el manejo de recursos del programa agro-ingreso seguro (AIS), previsto por el Gobierno nacional para promover e incentivar el sector agropecuario del país.

Hace un relato del trámite del procedimiento disciplinario y acota que fue sancionado a través de los actos acusados.

Que el 10 de enero de 2008 se suscribió el convenio especial de cooperación científica y tecnológica 55 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Colombia (IICA) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

Que el 14 de enero de 2009 se firmó el convenio especial de cooperación científica y tecnológica 37, entre el mismo Ministerio y el IICA.

1.3.1 Síntesis de las circunstancias que generaron la investigación disciplinaria y la sanción. La Procuraduría General de la Nación, en 2011, sancionó en única instancia con suspensión en el ejercicio del cargo por 11 meses al demandante, entre otros, como viceministro de agricultura y desarrollo rural.

Lo anterior, en razón a que, en su condición de integrante y presidente del comité administrativo de los convenios de cooperación científica y tecnológica 55 de 2008 y 37 de 2009, suscritos entre el Ministerio, el Incoder y el IICA, por valor de \$140.000.000.000 y \$2.206.126.794, respectivamente (en lo que por aportes le correspondía al Ministerio), cuyo objeto era implementar, desarrollar, divulgar, socializar y ejecutar el programa agro-ingreso seguro (AIS), creado por la Ley 1133 de 2007, mediante subsidios para la realización de obras de drenaje, riego y adecuación de tierras, desatendió las funciones de supervisión, seguimiento, vigilancia y control que le fueron asignadas en los mismos convenios y en los manuales de interventoría del Ministerio, y no vigiló la correcta ejecución del objeto contratado, lo que dio lugar a que, con su comportamiento omisivo, el IICA suscribiera dentro del convenio 55 de 2008 acuerdos de financiamiento con particulares sin el cumplimiento de requisitos técnicos establecidos en los



términos de referencia de la convocatoria, ni los participantes colmaran todas las especificaciones previstas en dichos ítems; y en relación con el convenio 37 de 2009, permitió con su desatención que el mismo Instituto incumpliera parte del objeto convenido, por cuyas irregularidades resultó «*que particulares usaran indebidamente los subsidios que les otorgaba el Estado en el programa AIS y a través de maniobras engañosas y fraudulentas hubieran obtenido estos subsidios*», como lo reconoció el mismo demandante (f. 191), recursos que finalmente quedaron en manos de personas que no estaban llamadas a ser beneficiarias de los subsidios.

La Procuraduría le calificó la falta como *grave*, a título de *culpa gravísima*.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto (f. 17). El demandante considera que los actos acusados son violatorios de los artículos 29, 66, 83, 124 y 209 de la Constitución Política; 176 del Código de Procedimiento Civil; 3 del CPACA, y 5 y 13 de la Ley 734 de 2002.

Dice que el cargo único que le formuló la Procuraduría consistió en haber omitido las funciones de revisión, análisis, dirección y supervisión de la ejecución de los convenios especiales de cooperación 55 de 2008 y 37 de 2009; no haber impartido directrices con miras a asegurar la adecuada ejecución del objeto contratado, ni haber cumplido los deberes y funciones asignados como integrante del comité ejecutivo en las cláusulas 4 y 5 de dichos convenios.

En procura de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos acusados, formula contra ellos los siguientes cargos:

1.4.1 Errónea aplicación de la ley sustantiva. Justifica este cargo en que la Procuraduría confundió las responsabilidades del interventor y/o supervisor de los contratos interadministrativos con la posibilidad de que en los negocios jurídicos del Estado puedan actuar instancias de coordinación y dirección que permitan articular una política sectorial con la cabeza de la organización administrativa, en este caso con el ministro de agricultura.

Que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales tienen la *dirección* general y la responsabilidad de ejercer el *control* y *vigilancia* en la ejecución del contrato. Que, según el diccionario, en el significado de estas funciones no hay sinonimia entre ellas; la Procuraduría no



individualizó la conducta de los funcionarios de acuerdo con sus funciones y que el comité de dirección del convenio tenía las de «1) *Aprobar toda adición, modificación y prórroga del Convenio y/o del Plan Operativo; 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 procesos 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 provistos 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*» [sic para toda la cita]. Que no puede endilgarse al demandante labores de control y supervisión, puesto que las responsabilidades deben cumplir la garantía de tipicidad legal; acota que la responsabilidad debe ser individual y no grupal.

Arguye que una circunstancia eximente de imputación jurídica es el denominado *principio de confianza*, en virtud del cual el hombre normal espera que los demás actúen de acuerdo con los mandatos legales dentro de su competencia, de modo que el comité interventor delimita las actividades de cada actor en una organización como la de los convenios, al determinarse que las funciones de dirección y control son diversas, no pudiéndose imputar responsabilidades de interventoría a quienes solamente se les había designado como administradores.

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto de 11 de enero de 2017 (ff.75 y 76); se ordenó la notificación personal al procurador general de la Nación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como al señor agente del Ministerio Público, y se dispuso dar traslado de la misma conforme al artículo 172 del CPACA.

2.1 Contestación de la demanda (ff. 95 a 123). La Procuraduría General de la Nación, a través de apoderado, defiende la legalidad de los actos acusados; considera que fueron expedidos con sujeción al orden jurídico vigente. Que el reproche de haber omitido las funciones de revisión, análisis, dirección y supervisión de la ejecución de los convenios especiales de cooperación 55 de 2008 y 37 de 2009, no haber impartido directrices con miras a asegurar la adecuada ejecución del objeto contratado, incumplir los deberes y funciones



asignados al comité ejecutivo en las cláusulas 4 y 5 de tales convenios, se le imputaron conforme a las funciones que tenía a su cargo.

El demandante también debía ejercer la supervisión del mencionado convenio 37, puesto que era integrante del comité administrativo de él y tenía dentro de sus obligaciones la de ejercer la dirección y emprender las acciones necesarias para orientar su correcta y adecuada ejecución a través del seguimiento y control de las obligaciones asignadas al IICA.

En relación con el convenio 55 de 2008, sostiene que debido al incumplimiento del deber funcional del actor, se permitió que el IICA suscribiera acuerdos de financiamiento de proyectos correspondientes a las fincas Campo Grande, Las Mercedes, María Luisa, proyectos Zanvi S.C.A., Vicala S.A., Vizu S.A., Sovijila S.A., Mevicala S.A., Construmundo S.A., Banavica S.A., Vicalvi S.A., Vibeych S.A. e Inmobiliaria Kasuma S.A., sin el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en los términos de referencia de la convocatoria 1 de 2008, numerales 3.1.2., hidrología; 3.2. «*Tipología y Diseños de las Obras*» (f. 105); 3.2.1 sobre levantamiento topográfico y 3.2.3 de capacitación, conducción y distribución, aprobados por el Ministerio, por cuanto en el momento de la firma de los correspondientes acuerdos de financiamiento, los participantes en la convocatoria no cumplían algunas especificaciones de las exigidas.

Que en lo concerniente al convenio 37 de 2009, permitió con su comportamiento omisivo que el IICA no cumpliera parte del objeto convenido, pues según visita practicada el 13 de abril de 2011, la Procuraduría halló que el comité administrativo no impartió directrices tendientes a lograr y asegurar los objetivos generales y específicos acordados.

2.2 Audiencia inicial (ff. 135 a 143). El 30 de enero de 2019 se celebró audiencia inicial en la que, entre otros aspectos, (i) se advirtió que la parte demandada no opuso excepciones, (ii) se fijó el litigio del caso y (iii) se tuvieron como pruebas los documentos allegados por las partes con la demanda y su contestación, se decretaron otras y se prescindió de mayor período probatorio.

2.3 Alegatos de conclusión. En la citada audiencia inicial el despacho consideró que, por razones operativas y de celeridad procesal, no resultaba indispensable la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento



prevista en el artículo 182 del CPACA, por lo que se prescindió de esta conforme al inciso final del artículo 181 *ibidem* y corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito y recibir el concepto del Ministerio Público.

2.3.1. Parte demandante (ff. 188 a 197). El apoderado del actor sostiene en sus alegaciones que en el procedimiento disciplinario no hubo un ejercicio serio, responsable y fundamentado sobre la adecuación típica de la conducta atribuida como falta; no existió un juicio analítico de la ilicitud sustancial, pues de lo contrario, se habría concluido que el actor cumplió sus funciones y la circunstancia de que particulares usaran indebidamente los subsidios del programa agro-ingreso seguro (AIS) a través de maniobras engañosas y fraudulentas, no es una falta imputable al señor Salazar Rueda. No hay prueba de que tuviera alguna función de interventoría y no era esta la razón del comité administrativo del convenio.

Que la autoridad disciplinaria refiere unas presuntas omisiones del actor sin realizar la adecuación típica de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que fueron cometidas, ni el encuadramiento en un determinado tipo disciplinario; que, además, no se hizo referencia individual al actor, sino en general a varios funcionarios y, tal vez, ahí nace la incongruencia de generalizar sin particularizar el reproche al actor, lo que conlleva violación de la tipicidad y legalidad de la falta.

Que los cargos fueron imprecisos y confusos; se imputaron de manera genérica a un grupo de personas, sin acatar el artículo 163 de la Ley 734 de 2002 sobre lo que debe contener el pliego de acusaciones; tampoco se demostró que la conducta atribuida encuadrara en el tipo disciplinario descrito en el cargo.

Por último, sostiene que la Procuraduría omitió efectuar el análisis de ilicitud sustancial de la conducta del actor, con lo que desconoció el artículo 5 de la Ley 734 de 2002.

Agrega que una vez el señor Salazar Rueda, como viceministro de agricultura, detectó las conductas fraudulentas de los particulares que desviaron ilegalmente y con engaño los recursos y subsidios del programa AIS, los demandó por daños al patrimonio público, ante lo cual ellos conciliaron y el acuerdo fue aprobado por el Tribunal; que en forma paralela el Ministerio



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

también los denunció por fraude procesal, lo que demuestra que no hubo negligencia del disciplinado.

2.3.2 La entidad demandada (ff. 198 a 202). La Procuraduría General de la Nación, por medio de su apoderado, pone de presente, en primer lugar, que el demandante no ha pagado la multa prevista en la Resolución 22 de 23 de enero de 2012, por la que se conmutó la sanción de suspensión del cargo, de modo que no habría valor alguno por reintegrarle, como lo pretende en la demanda. Por lo demás, insiste en los argumentos que expuso en el escrito de contestación de la demanda y concluye que las súplicas no deben prosperar.

Informa que en la actualidad el demandante está condenado desde 2012 por los delitos de peculado por apropiación y celebración indebida de contratos; que tiene una sanción fiscal impuesta en 2014 por la Contraloría General de la República por los hechos objeto del presente debate; que firmó un preacuerdo con la Fiscalía General de la Nación en el que aceptó la comisión de los mencionados delitos y fue objeto del *principio de oportunidad* por el delito de interés indebido en la celebración de contratos a cambio de declarar contra los demás procesados.

2.4. Concepto del Misterio Público (ff. 203 a 215). La procuradora segunda delegada ante esta Corporación estima que las súplicas de la demanda no están llamadas a prosperar.

Sostiene que está probado que el *comité administrativo* del que hacía parte el actor como viceministro de agricultura en los cuestionados convenios 55 de 2008 y 37 de 2009, se limitó a transcribir parte de los informes del IICA y del *comité interventor*, sin examinarlos a profundidad, lo que no permitió que las irregularidades que se presentaron en las etapas de viabilización, evaluación y calificación de los proyectos fueran advertidas por alguno de los dos comités; tampoco exigió del IICA que cumpliera el objeto del convenio y no le formuló ningún requerimiento encaminado a ello, ni impartió directrices para hacer efectiva la garantía de cumplimiento estipulada en la cláusula décima segunda del convenio; que estas omisiones están soportadas en prueba documental que cita *in extenso* y en los testimonios de los señores Iván Esteban Céspedes, Julián Alfredo Gómez y Juan Carlos Guzmán, entre otros.



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

Que si bien el disciplinado convocaba a reuniones para revisar los informes de los convenios, no lo hacía de manera concienzuda, puesto que, de lo contrario, habría advertido de las irregularidades de los proyectos y los incumplimientos.

Como viceministro y miembro del comité de administrativo de los convenios 55 de 2008 y 37 de 2009 fue descuidado, no actuó con la diligencia necesaria, dado que de los 270 proyectos presentados o radicados en el IICA, el 92.5% fueron requeridos para corrección y el 6.8% se declararon no evaluables, hecho este que debió generar la primera alerta de su parte y no lo hizo.

Que los proyectos de los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira no superaron la primera etapa. En la segunda fase, de los 249 solo 126 la superaron, situación que debió activar una nueva alarma, pero tampoco ocurrió.

Concluye el Ministerio Público que con la omisión del demandante en sus deberes funcionales resultaron vulnerados los principios de transparencia e igualdad del procedimiento contractual, puesto que, en su condición de viceministro de agricultura y miembro del comité administrativo de los citados convenios, estaba en el deber de garantizarlos. Su negligencia u omisión no aseguró la correcta implementación, desarrollo, divulgación y ejecución de los recursos del programa AIS, que quedaron en manos de lugartenientes que no estaban llamados a ser beneficiarios de los subsidios.

III CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del numeral 2 del artículo 149 del CPACA⁴ y lo expuesto por el pleno de la sección segunda del Consejo de Estado en auto de 30 de marzo de 2017⁵, esta Colegiatura es competente para conocer en única instancia de las controversias en las que se impugnan sanciones disciplinarias administrativa que carezcan de cuantía proferidas por autoridades nacionales, y, sin atención a la cuantía, que se promuevan contra

⁴ «El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:(...) 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.

También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público».

⁵ Consejero ponente César Palomino Cortés, expediente 111001032500020160067400 (2836-2016).



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

los actos expedidos por el procurador general de la Nación en ejercicio del poder disciplinario, como la presente.

3.2 Actos acusados.

3.2.1 Decisión de 18 de julio de 2011⁶, expedida por el procurador general de la Nación, a través de la cual sancionó disciplinariamente al actor con suspensión en el ejercicio del cargo por 11 meses.

3.2.2 Acto administrativo de 6 de diciembre del mismo año⁷, con el que el citado funcionario confirmó la sanción al resolver el recurso de reposición.

3.3 Problema jurídico. Corresponde a la Sala determinar si los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas citadas en la demanda, con violación del debido proceso por errónea aplicación de la ley sustantiva e indebida interpretación probatoria, de conformidad con lo indicado en los hechos y en los cargos planteados en los antecedentes de esta providencia.

3.4 Pruebas relevantes. Se hará referencia a las pruebas que guardan relación con el problema jurídico derivado de las causales de nulidad invocadas en la demanda, así:

1. De acuerdo con lo consignado por la Procuraduría General de la Nación en el acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (p. 5), el señor Juan Camilo Salazar Rueda desempeñó los cargos de director de comercio y financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del 16 de mayo de 2005 al 25 de enero de 2006 y de viceministro de la misma cartera a partir del 2 de enero de 2008, el cual desempeñaba a la fecha de la certificación (4 de enero de 2010); para el primer cargo fue nombrado mediante Resolución 239 de 16 de mayo de 2005 y en el segundo por Decreto 4964 de 27 de diciembre de 2007, según consta en la certificación expedida el 4 de enero de 2010 por la coordinadora del grupo de administración del recurso humano del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (folios 35 a 39, anexo 60).

2. Obran en el expediente los actos sancionatorios demandados, aportados por el actor en medio magnético (disco compacto), que reposa en el folio

⁶ Folio 13 A. Ver disco compacto (CD)

⁷ *Ibidem*



13 A del expediente (el inicial consta de 966 páginas y el que resolvió el recurso de reposición de 490).

3. A través de Resolución 22 de 23 de enero de 2012, el ministro de agricultura y desarrollo rural ejecutó la sanción disciplinaria de suspensión en ejercicio del cargo por 11 meses impuesta al actor por el procurador general de la Nación y la convirtió en multa de \$36.300.078, por hallarse retirado del servicio (f. 151).

4. La coordinadora del grupo de contabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural certificó el 12 de febrero de 2019, que el señor Juan Camilo Salazar Rueda no había pagado la referida multa (f. 150).

5. El mencionado Ministerio y el Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA) suscribieron los convenios especiales de cooperación científica y tecnológica 55 de 2008⁸ y 37 de 2009⁹, para la implementación, desarrollo, ejecución, divulgación y socialización del programa agro-ingreso seguro (AIS), en particular la ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje, y subsidios para la realización de adecuación de tierras a que se refiere el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007.

6. Para la dirección, seguimiento y evaluación de los precitados convenios, se conformó en cada uno de ellos un *comité administrativo*, integrado y presidido por el viceministro de agricultura y desarrollo rural, cargo desempeñado en la época de los hechos por el señor Juan Camilo Salazar Rueda (folios 145 a 155 del cuaderno anexo 3 y 91 a 97 del cuaderno anexo 5, caja 4).

A las demás pruebas en particular hará referencia la Sala en el momento de resolver cada uno de los cargos planteados en la demanda contra los actos acusados.

⁸ En este convenio el MADR, el IICA y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) acordaron unir esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje que permitiría la asignación de recursos del programa AIS y del subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras a que se refiere el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007, por valor inicial de \$140.428.000.000 (ley declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-175 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁹ En tal convenio el MADR y el IICA se obligaron a unir esfuerzos, recursos, tecnología y capacidad para impulsar la implementación, divulgación, socialización y ejecución del programa AIS, por \$6.125.067.000.



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

3.5 Debido proceso en el procedimiento disciplinario. Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002 establecen la garantía del debido proceso, que comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades disciplinarias, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; cuando ello no ocurre el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo en demanda de nulidad de las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia una violación del debido proceso.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el debido proceso constituye un mandato inexcusable que no pueden desatender las dependencias del Estado en sus distintos niveles de jerarquía, tanto en el sector central como en el descentralizado y en todas las ramas del poder público y organismos de control respecto de las actuaciones de sus correspondientes órbitas de competencia, so pena de incurrir en flagrante violación de la preceptiva constitucional y en ostensible abuso de sus atribuciones en detrimento de los derechos fundamentales, ocasionando a la vez la nulidad de las decisiones adoptadas con infracción de los preceptos superiores¹⁰

Congruente con lo anterior, también la jurisprudencia constitucional ha sido particularmente reiterativa en que en todos los trámites de naturaleza disciplinaria, los respectivos funcionarios deberán observar y aplicar de manera rigurosa el derecho fundamental al debido proceso, lo que incluye, además de aquellas garantías que, según se explicó, conforman su contenido básico aplicable en todos los casos, las que la jurisprudencia ha señalado como propias de este tipo de procesos¹¹:

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes¹²:

¹⁰ Sentencia T- 460 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ Sentencia T-429 de 2014, M. P. Andrés Mutis Vanegas

¹² Sobre este tema ver especialmente la sentencia T-301 de 1996 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterada en otras posteriores, entre ellas T-433 de 1998 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), T-561 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1034 de 2006 y C-213 de 2007 (en estas dos M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-542 de 2010 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).



- “i) La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción;*
- ii) La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;*
- iii) El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;*
- iv) La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos;*
- v) El pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;*
- vi) La imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y*
- vii) La posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones.”*

En la misma línea, la jurisprudencia se ha referido también a los siguientes elementos o principios, derivados del artículo 29 superior y aplicables a todas las actuaciones disciplinarias¹³: *“(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus”*(sentencia T- 429 de 2014, M. P. Alejandro Martínez Caballero).

3.6 El programa agro-ingreso seguro (AIS). Marco legal. Mediante Ley 1133 de 2007 se creó e implementó el mencionado programa, *«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»* (artículo 1º), con el propósito de *«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*

¹³ Cfr. especialmente la sentencia C-555 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), además de las ya citadas T-1034 de 2006, C-213 de 2007 y C-542 de 2010.



(MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial» (artículo 2°).

El programa fue integrado por dos componentes: i) **los apoyos económicos directos** y ii) **los apoyos a la competitividad**, cuyas principales características estableció la misma Ley 1133 de 2007.

En el artículo 3 (parágrafo), frente a los primeros, dispuso:

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.

Sobre los segundos, el artículo 5 *ibidem* preceptuó:

APOYOS PARA LA COMPETITIVIDAD. Los Incentivos para la Competitividad tendrán en cuenta las cadenas productivas y estarán determinados por los siguientes instrumentos:

1. Incentivos a la productividad: Este componente incluye la destinación de recursos del programa orientados a fortalecer la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología, así mismo promover la cultura de buenas prácticas agrícolas y pecuarias, la asociatividad entre los productores, y cofinanciar adecuación de tierras e infraestructura de riego y drenaje.

2. Apoyo a través de crédito: A partir de este componente se habilitarán con recursos del programa, líneas de crédito en condiciones preferenciales para fomentar la reconversión y mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras. Adicionalmente se implementarán líneas de crédito con Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), para promover modernización agropecuaria.

3. Apoyo a la comercialización: El programa también contempla la asignación de recursos para apoyar los procesos de comercialización. Para estos efectos, se implementarán instrumentos que respondan a las exigencias de los mercados interno y externo, tales como la trazabilidad de los productos que lo requieran e incentivos a los compradores tendientes a asegurar la absorción de productos



agropecuarios en condiciones de precio justas para el productor, sólo cuando las condiciones de mercado lo exijan.

Ahora bien, para garantizar la ejecución del programa AIS, la precitada Ley asignó una suma de recursos, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6o. RECURSOS. Con el fin de financiar el desarrollo del programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”, el Gobierno Nacional incorporará dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2007 como mínimo la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000.00) y a partir del año 2008 la suma como mínimo de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000.00) anuales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignará dichos recursos ajustados como mínimo por el [Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada vigencia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto [...]

3.7 De los convenios especiales de cooperación científica y tecnológica en general. En desarrollo de la Ley 29 de 1990, *«Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias [...]»*, el Gobierno nacional expidió los Decretos leyes 393¹⁴ y 591¹⁵ de 1991, que, como lo recordó esta Corporación¹⁶, a través de ellos *«se regularon las modalidades permitidas para la asociación entre el Estado y los particulares con el fin de desarrollar actividades científicas y tecnológicas que nacen cuando se aporta conjuntamente por las partes recursos de distinta índole (en dinero, en especie o en industria) para facilitar, fomentar, desarrollar y alcanzar en común algunos de los propósitos contemplados en las normas de ciencia y tecnología¹⁷»*.

Así, el Decreto 393 de 1991 (artículo 1º) consagró dos tipos de asociación para *«adelantar actividades científicas y tecnológicas proyectos de investigación y creación de tecnologías»*: i) la creación y organización de sociedades civiles y comerciales, y ii) la celebración de convenios especiales de cooperación.

¹⁴ «Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías».

¹⁵ «Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas».

¹⁶ Sentencia de 24 de enero de 2019, sección segunda, subsección A, expediente 11001-03-25-000-2012-00340-00.

¹⁷ Consejo de Estado, sección tercera, sentencia de 11 de marzo de 2009, radicado: 25000-23-31-000-2000-13018-01 (16653).



Mediante estos últimos, la Nación y sus entidades descentralizadas pueden llevar a cabo actividades de ciencia y tecnología a través de los siguientes contratos: a) convenios especiales de cooperación, para asociar recursos, capacidades y competencias interinstitucionales, incluido el financiamiento y administración de proyectos¹⁸; b) contratos de financiamiento de actividades científicas, tecnológicas y de innovación¹⁹; y c) contratos para la administración de proyectos²⁰, en los que encarga a un tercero idóneo para desarrollar actividades de ciencia, tecnología e innovación, y la gestión y ejecución de un proyecto sobre dichos asuntos.

Por otra parte, el artículo 6 del Decreto 393 de 1991 preceptúa que el convenio especial de cooperación científica y tecnológica no dará lugar al nacimiento de una nueva persona jurídica, así:

Artículo 6. CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACION. Para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares convenios especiales de cooperación, que no darán lugar al nacimiento de una nueva persona jurídica. En virtud de estos convenios las personas que los celebren aportan recursos de distinto tipo para facilitar fomentar, desarrollar y alcanzar en común algunos de los propósitos contemplados en el artículo segundo [...]

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 393 de 1991, la asociación de la Nación o sus entidades descentralizadas con particulares, para actividades científicas y tecnológicas, ya sea bajo la creación y organización de sociedades civiles y comerciales o la celebración de convenios especiales de cooperación, puede tener como objeto i) la realización de proyectos de investigación científica, ii) el apoyo a la creación, fomento, desarrollo y financiamiento de empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo de medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales, iii) la organización de centros científicos y tecnológicos, parques tecnológicos e incubadoras de empresas, iv) la formación y capacitación de personas en el avance y la gestión de la ciencia y la tecnología, v) el establecimiento de redes de formación científica y tecnológica, vi) la creación, fomento, difusión e implementación de sistemas de gestión de calidad, vii) la negociación, aplicación y adaptación de

¹⁸ Regulados por los artículo 6 a 8 del Decreto 393 de 1991 y el 17 del Decreto 591 del mismo año.

¹⁹ Regulados por el artículo 8 del Decreto-Ley 591 de 1991

²⁰ Previstos en el artículo 9 del Decreto 591 de 1991



tecnologías nacionales y extranjeras, viii) la realización de actividades de normalización y metrología, ix) la creación de fondos de desarrollo científico y tecnológico, fondos especiales de garantías, así como de fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos, x) la realización de seminarios, cursos y eventos de ciencia y tecnología y xi) el financiamiento de publicaciones y el otorgamiento de premios y distinciones a investigadores, grupos de investigación e investigaciones.

Sobre la materia, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que «*el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, desde su entrada en vigencia, es aplicable a los contratos que la Nación y sus entidades descentralizadas celebren para el desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología en aquellos aspectos no regulados expresamente en los artículos 2, 8, 9, 17 y 19 del Decreto ley 591 de 1991 y en el Decreto ley 393 de 1991, como que, por ejemplo, en los procesos de selección de los contratistas se deben respetar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, tener en cuenta las inhabilidades e incompatibilidades y aplicar las disposiciones de solución de conflictos, entre otros aspectos*»²¹.

De manera reciente, esta Colegiatura²² reiteró:

[L]os convenios de cooperación científica y tecnológica corresponden a una tipología dentro del género de convenios de la administración. Estos últimos deben entenderse como una herramienta de gestión pública mediante la cual se regulan aquellos vínculos del Estado con otras entidades, bien sea de naturaleza pública (convenios interadministrativos) o privada (convenios administrativos como especie), que se caracterizan por tener como objeto aunar esfuerzos para la consecución de un interés común, de manera tal que se alcancen los fines que cada una de las partes involucradas busca satisfacer, lo que en todo caso habrá de redundar en la satisfacción del interés general.

La anterior corresponde a una definición finalista del concepto a partir de la cual es posible distinguir esa categoría negocial del contrato estatal, ya que en esta última puede identificarse como propósito principal el logro de los fines de una de las partes, sin que haya comunidad de intereses entre estas. No obstante lo anterior, es preciso

²¹ Sentencia de 11 de febrero de 2009, sección tercera, expediente 25000-23-31-000-2000-13018-01(16653).

²² Sentencia de 24 de enero de 2019, sección segunda, subsección A, expediente 11001-03-25-000-2012-00340-00.



advertir que en la legislación colombiana se optó por una teoría formalista que cataloga cualquier manifestación de voluntad del Estado dentro de su actividad contractual [...].

En segundo lugar, los convenios especiales de cooperación científica y tecnológica, en lo no regulado por los Decretos Ley 393 y 591 de 1991, se rigen por el estatuto general de contratación de la administración pública, en esa medida se encuentran sometidos a las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1882 de 2018. Ello como quiera que estos convenios también son actos jurídicos generadores de obligaciones en los que una de las partes es una entidad estatal. Así se deduce del artículo 32 de la Ley 80, que al definir los contratos estatales, dispuso que son «[...] todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo se definen a continuación [...]».

En lo no previsto en la regulación especial y en el estatuto de contratación estatal, resultará aplicable el derecho privado de conformidad con los artículos 13 de la Ley 80 de 1993 y 7 numeral 5 del Decreto 393 de 1991.

Por su parte, la Ley 1286 de 2009²³ (artículo 33, inciso primero) preceptúa que *«Las actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que les sean aplicables. En consecuencia, tales contratos se celebrarán directamente [...]»* y, de acuerdo con el artículo 2 (numeral 4, letra e) de la Ley 1150 de 2007, *«La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: [...] e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas»*.

3.8 Caso concreto relativo a los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en la demanda. Observa esta Corporación que la razón cardinal de la inconformidad del actor se centra en reparos contra el procedimiento disciplinario desarrollado.

Así, para justificar los cargos de *«errónea aplicación de la ley sustantiva»* e *«indebida interpretación de la realidad probatoria»*, aduce en la **demanda**, en

²³ «Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones».



síntesis (ff. 25 a 30) que: i) la Procuraduría confundió las responsabilidades del interventor y/o supervisor de los contratos interadministrativos con la posibilidad de que en los negocios jurídicos del Estado puedan actuar instancias de coordinación y dirección, que permitan articular una política sectorial con la cabeza de la organización administrativa, en este caso con el ministro de agricultura; ii) entre las funciones de las entidades estatales, sobre el *control y vigilancia* de la ejecución de los contratos, previstas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, no hay sinonimia según el diccionario; iii) no puede endilgarse al demandante labores de control y supervisión, puesto que las responsabilidades deben cumplir la garantía de tipicidad legal; además, debe ser individual y no grupal; y iv) una circunstancia eximente de imputación jurídica es el denominado *principio de confianza*, en virtud del cual el hombre normal espera que los demás actúen de acuerdo con los mandatos legales dentro de su competencia, de modo que el comité interventor delimitaba las actividades de cada actor en la organización de los convenios; al determinarse que las funciones de dirección y control son diversas, no se podía imputar responsabilidades de interventoría a quienes solamente se les había designado como administradores.

En los *alegatos de conclusión* (ff. 188 a 197) añadió que: v) no existió un ejercicio serio, responsable y fundamentado sobre la adecuación típica de la conducta atribuida como falta disciplinaria; vi) tampoco un juicio analítico de la ilicitud sustancial; vii) no existe prueba de que el actor tuviera alguna función de interventoría de los convenios y esta no era la razón del comité administrativo del que hacía parte; viii) no se hizo referencia individual al actor, sino en general a varios funcionarios, sin particularizar el reproche a él (violación de la tipicidad y legalidad); y ix) los cargos fueron confusos e imprecisos (violación del artículo 163 de la Ley 734 de 2002).

3.8.1 Metodología para resolver el asunto. Con el propósito de solucionar los cuestionamientos planteados, la Sala se ocupará de examinar los siguientes aspectos: 1) los cargos formulados al actor durante la investigación disciplinaria; 2) el contenido, en lo pertinente, de los convenios de cooperación científica y tecnológica 55 de 2008 y 37 de 2009, que plasman las responsabilidades del señor Salazar Rueda como viceministro de agricultura y desarrollo rural de la época y sus funciones como integrante y presidente del comité administrativo de cada uno de los mencionados acuerdos, cuyo incumplimiento motivó la sanción demandada; 3) las razones en que se apoyó el procurador general de la Nación para expedir los actos sancionatorios



demandados; y 4) los fundamentos de la Sala para negar las súplicas de la demanda.

3.8.1.1 El pliego de cargos. Al señor Juan Camilo Salazar Rueda, como viceministro de agricultura e integrante del comité administrativo de los convenios 55 de 2008 y 37 de 2009, suscritos entre ese ministerio y el IICA, la Procuraduría le imputó dentro de la investigación disciplinaria el siguiente cargo único:

[...] no haber realizado debida y oportunamente las funciones de revisión, análisis, dirección y supervisión de la **ejecución** del convenio especial de cooperación 055 de 2008 y 037 de 2009, no impartió directrices con miras a asegurar la adecuada ejecución del objeto contratado, deberes y funciones contemplados en el numeral 6 de la versión final del 18 de diciembre de 2006 y numeral 8 de la Versión 02 MN-GJU-02 del 3 de septiembre de 2009; asignadas al comité ADMINISTRATIVO en las cláusula 4 y 5 del convenio 055 y consecuentemente disposiciones del estatuto contractual vigente. Y cláusulas 4 y 5 del convenio 037 de 2009.

[...] con su comportamiento omisivo, permitió que el IICA suscribiera, dentro del convenio 055 de 2008, los Acuerdos de Financiamiento del 3 de julio de 2008, números 823, 832, 821, 830 y 824, 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 MARIA LUISA I, II y II, respectivamente; los acuerdos de financiamiento Nos: 777, proyecto ZANVI S.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”; 3.2.1. Levantamiento topográfico y 3.2.3. Captación, Conducción y Distribución, aprobados por el Ministerio, por cuanto al momento de firma de los acuerdos de financiamiento, los participantes en la convocatoria, no cumplieron algunas especificaciones previstas en dichos ítems, y en relación con el convenio 037 de 2009, permitió con su comportamiento omisivo, que el IICA no cumpliera con parte del objeto convenido.



[...] frente al cargo formulado, pudo trasgredir las disposiciones contempladas en el artículo 123 inciso 2° de la Constitución Política; Artículo 4 numeral 4 de la Ley 80 de 1993; Numeral 6 del Manual de Interventoría MADR, versión final del 18 de diciembre de 2006 y numeral 8 del Manual de Interventoría versión 02 del 03 de septiembre de 2008; cláusulas cuarta y quinta del convenio 055 de 2008. Así como la disposición contenida en el artículo 34 numerales 1° y 15 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con las funciones contenidas en el Manual Específico de Funciones y de competencias laborales para el cargo de Director Operativo código 0100 grado 20 de la Dirección de Desarrollo Rural del MADR.

[...] la posible falta fue calificada provisionalmente como GRAVE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 y 34 numeral 1° de la Ley 734 de 2002, en razón a que el disciplinado en su condición de integrante del Comité Administrativo del convenio 055/08 y 037 de 2009, no cumplió debidamente las funciones, de supervisión, seguimiento, vigilancia y control que le fueron asignadas en los manuales de interventoría del Ministerio y los convenios mismos, es decir, no vigiló la correcta ejecución del objeto contratado y en relación con el grado de culpabilidad, se consideró que el implicado actuó a título de CULPA GRAVISIMA, por desatención elemental, toda vez que en las actas en las que se dejaron consignados los temas tratados por el Comité, no se evidencia que se haya hecho el seguimiento, la supervisión y la evaluación, que los manuales de interventoría y el convenio les exigía cumplir, pues solo se limitó 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; circunstancias que conllevó a que las irregularidades que se presentaron en las etapas de viabilización, evaluación, calificación de los proyectos, pasaran desapercibidas ante los ojos del comité, para el caso del convenio 055 de 2008, y para el caso del convenio 037 de 2009, no exigir del IICA el cumplimiento del objeto del convenio, pues no formuló ningún requerimiento al organismo cooperante ni exploró alternativas distintas a la paralización del proceso que se seguía para la contratación de la firma que realizaría el proceso de socialización y divulgación; tampoco impartió directrices para hacer efectiva la garantía de cumplimiento estipulada en la cláusula décima segunda del convenio²⁴ (sic para toda la cita).

3.8.1.2 Convenios de cooperación técnica y científica celebrados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro del programa AIS, que motivaron la investigación disciplinaria y la sanción. El mencionado

²⁴ Ver páginas 626 y 627 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).



Ministerio, en desarrollo de la Ley 1133 de 2007, que creó e implementó el programa AIS, suscribió con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) los convenios de cooperación técnica y científica 55 de 2008 y 37 de 2009, cuestionados en el presente asunto, que en lo que interesa al caso *sub examine*, estipularon lo siguiente:

El **convenio 55 de 10 de enero de 2008²⁵**, que inició el 24 de enero de 2008 y finalizaría el 31 de diciembre de 2009, consagraba:

OBJETO: [...] la cooperación científica y tecnológica entre EL MINISTERIO, EL INCODER Y EL IICA, mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades para la implementación, desarrollo y ejecución de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje que permita la asignación de recursos del programa “Agro Ingreso Seguro – AIS,” y del subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras, a que se refiere el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007 [...] (cláusula primera).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ACTIVIDADES. El presente Convenio tendrá como objetos específicos: 1) Implementar y operar la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje; 2) Impulsar y adelantar todas las etapas necesarias para el correcto desarrollo de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje; incluyendo la apertura y el cierre del proceso de selección, la verificación de requisitos mínimos y formulación de requerimientos, la evaluación, calificación y selección de las iniciativas presentadas, la suscripción y cumplimiento de los acuerdos de financiamiento a que hubiere lugar y la realización de la interventoría técnica, financiera, administrativa y legal de la ejecución de los proyectos correspondientes; y, 3) Promover la cooperación científica y tecnológica en el ámbito nacional e internacional, a través de consultorías especializadas externas en temas de interés para el correcto desarrollo del Programa “Agro Ingreso Seguro – AIS”. [...] (cláusula segunda).

PLAN OPERATIVO. La ejecución del objeto del Convenio y, en particular, el desarrollo de las distintas actividades que se deriven del mismo, se sujetarán a un Plan Operativo. Dicho Plan Operativo formará parte integral del Convenio, y en él se detallarán los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales de EL MINISTERIO, EL INCODER Y EL IICA, y la relación de costos y gastos por rubros previstos para la ejecución del Convenio [...] (cláusula tercera).

²⁵ Folios 145 a 155 del cuaderno anexo 3 (caja 4).



CONFORMACION DEL COMITÉ ADMINISTRATIVO. La dirección, seguimiento y evaluación del presente convenio estará en cabeza de un Comité Administrativo integrado por el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá; el Gerente General de EL INCODER o su delegado; el Director de Desarrollo Rural de EL MINISTERIO, o su delegado. El Comité Administrativo del Convenio se reunirá por citación de su Presidente cuando éste lo estime conveniente. Las decisiones al igual que las recomendaciones del Comité, se harán constar en actas suscritas por sus miembros. Dicho comité se reunirá ordinariamente como mínimo cada tres (3) meses, y contará con el apoyo de todas las dependencias de EL MINISTERIO, EL INCODER y EL IICA, cuyos funcionarios podrá ser citados por razón de los asuntos objeto de estudio (cláusula cuarta).

FUNCIONES DEL COMITÉ ADMINISTRATIVO. EL Comité Administrativo del Convenio ejercerá las siguientes funciones: 1) Aprobar toda adición, modificación y prórroga del Convenio y/o Plan Operativo; 2) Revisar, analizar y rendir concepto en relación con los informes que presenta el IICA con respecto a la ejecución del Convenio; 3) Impartir las directrices e instrucciones para adelantar los procesos 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 rubros 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 (cláusula quinta).

APORTES: [...] B) El MINISTERIO aportará la suma de SESENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$60.000.000.000) del presupuesto de vigencia fiscal de 2008 y OCHENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$80.000.000.000) del presupuesto de la vigencia fiscal de 2009 [...] [se destaca] (cláusula décima) [sic para toda a cita].

El convenio 37 de 14 de enero de 2009²⁶ que inició el 24 de febrero y terminaría el 31 de diciembre del mismo año, estipulaba:

OBJETO: [L]a cooperación entre EL MINISTERIO y EL IICA, mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades, para impulsar la implementación, desarrollo, divulgación, socialización y ejecución del Programa “Agro- Ingreso Seguro - AIS” (cláusula primera).

²⁶ Folios 91 a 97 del cuaderno anexo 5 (caja 4)



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

PLAN OPERATIVO: La ejecución del objeto del Convenio y en particular, el desarrollo de las distintas actividades que se deriven del mismo, se sujetarán a un Plan Operativo. Dicho Plan Operativo formará parte integral del Convenio, y en él se detallarán los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar evaluando los lineamientos del Comité Intersectorial, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales de EL MINISTERIO y EL IICA, y la relación de costos y gastos por rubros previstos para la ejecución del Convenio (cláusula segunda).

CONFORMACION DEL COMITÉ ADMINISTRATIVO: La dirección, seguimiento y evaluación del presente convenio estará en cabeza de un Comité Administrativo integrado por el **Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá;** el Director de Comercio y Financiamiento de EL MINISTERIO, o su delegado; y el representante de la Oficina del IICA en Colombia, o su delegado [se destaca] (cláusula tercera).

FUNCIONES DEL COMITÉ ADMINISTRATIVO: EL Comité Administrativo del Convenio ejercerá las siguientes funciones: 1) Aprobar toda adición, modificación y prórroga del Convenio y/o Plan Operativo; 2) Revisar, analizar y rendir concepto en relación con los informes que presenta el IICA con respecto a la ejecución del Convenio; 3) Impartir las directrices e instrucciones para adelantar los procesos 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 rubros 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 (cláusula cuarta).

OBLIGACIONES DEL MINISTERIO: Por virtud del presente convenio, EL MINISTERIO asume las siguientes obligaciones: 1) Transferir los recursos estipulados en el presente convenio estipulados en el plan operativo; 2) Impartir las directrices correspondientes para el correcto desarrollo del Convenio; 3) Prestarle al IICA el apoyo necesario para cumplir con los propósitos que se persiguen a través del presente convenio; 3) Determinar e informar los criterios de política sectorial y entregar oportunamente a EL IICA la información necesaria para la correcta ejecución del convenio. 5) Ejercer la coordinación necesaria para garantizar el correcto desarrollo del convenio; 6) Organizar y realizar las reuniones que fueren necesarias para la adecuada coordinación, ejecución y seguimiento al convenio; y, 7) Las demás que resulten necesarias para cumplir a cabalidad con el objeto del presente convenio (cláusula sexta).



APORTES Y DESEMBOLSOS: [...] El 30 de diciembre de 2009, se modificó en el sentido de: «CLÁUSULA PRIMERA. Se modifica la CLÁUSULA SÉPTIMA de EL CONVENIO, en el sentido de reducir el monto del valor de los recursos del convenio No. 037 de 2009 en TRES MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS (\$3.793.873.206), los cuales deberán ser descontados de los rubros de Divulgación del Programa AIS, Línea de atención y Call Center, Administración y operación IICA, e Imprevistos, en los montos referidos en las consideraciones del presente documento. En consecuencia, el valor total objeto de EL CONVENIO será de [...] (\$2.331.193.794), y el valor aportado por EL MINISTERIO será de [...] (\$2.206.126.794) (cláusula séptima).

A lo anterior se agrega que el manual de interventoría del Ministerio establecía en el numeral 8.1. -Composición y Funciones del Comité Administrativo-: «*La composición del Comité Administrativo de cada convenio o contrato, se ajustará a la establecida en cada uno de estos documentos y se constituye en el órgano de dirección y supervisión de los temas contratados*» (página 129 del acto de 6 de diciembre de 2011, CD, f. 13 A).

3.8.1.3 Razones del procurador general de la Nación, para imponer la sanción demandada por el actor. En el acto sancionatorio de 18 de julio de 2011, el mencionado funcionario, respecto del **convenio 55 de 2008**, concluyó:

La responsabilidad atribuida al disciplinado, en su condición de miembro del comité administrativo del convenio 055 de 2008 comprendía no solo el convenio sino las convocatorias de riego y drenaje adelantadas por el IICA, al estar prevista como un objetivo tanto general como específico. En ella se dice: “ *el presente convenio tiene por objeto la cooperación científica y tecnológica entre EL MINISTERIO, EL INCODER Y EL IICA, mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje que permita la asignación de recursos del Programa Agro Ingreso Seguro – AIS y del subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras a que se refiere el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007*” y dentro de sus objetivos específicos se indica: “*..2.- Implementar y operar la convocatoria pública de riego y drenaje*”.

No puede concebirse el convenio marco, sin las herramientas que permitan cumplir su objetivo. No puede imaginarse el ejercicio de las



labores de DIRECCIÓN, SEGUIMIENTO y EVALUACIÓN del presente convenio por parte del Comité Administrativo, del cual formaba parte el disciplinado, sin supervisar el desarrollo de las convocatorias, máxime cuando, conforme a la cláusula sexta del convenio, entre las obligaciones del IICA tiene a su cargo la implementación y operación de **la convocatoria pública de riego y drenaje**, de conformidad con las disposiciones que sobre el particular expidan el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y el INCODER; el impulso de todas las etapas necesarias para el correcto desarrollo de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje. Pensar de manera contraria sería un despropósito y dejar sin atención y supervisión el eje central del objeto del convenio, que como ya se indicó, no es otro que la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego, todo con un único fin de mejorar las condiciones de riego para promover un incremento en la productividad y en la competitividad del sector agropecuario.

No puede bajo ninguna óptica pretender que el marco de responsabilidades de los miembros del comité administrativo del convenio 055 fuera exclusivamente para el convenio y no para las convocatorias que surgían del mismo. Son inescindibles, inseparables sus obligaciones. No puede el convenio cumplir sus objetivos sin la ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje y ésta no tendría razón de ser, ni subsistiría por sí misma si su propósito no fuera ser el instrumento que permita a todos los productores agropecuarios presentar proyectos de construcción y/o rehabilitación de sistemas de riego y drenaje que requieren cofinanciación para su ejecución, esto como parte activa que coadyuva y fortalece el componente de apoyo a la competitividad en el seno del programa Agro Ingreso Seguro – AIS- (página 703, CD, anexo 13 A).

El disciplinado como miembro del comité administrativo incumplió con las funciones de dirección, seguimiento y evaluación del Convenio 055 de 2008. A lo largo de esta providencia se detalló de manera específica y puntual el incumplimiento por parte del disciplinado de las funciones señaladas en la cláusula quinta del convenio 055 de 2008 y en el Manual de Interventoría del MADR (Ver acápite 4.3.1.) y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 129 del Código Disciplinario Único, de oficio, se ordenó practicar visita al MADR con el fin de obtener copia de los documentos alusivos a solicitudes, directrices, auditorías, visitas u otras actividades realizadas por el comité administrativo 055 de 2008, sin encontrar documento alguno que permita demostrar que además de las decisiones adoptadas a través de las actas de comité administrativo hayan realizado otras actuaciones en torno al convenio 055 de 2008, ejecutado algún revisión, análisis o rendido concepto en relación con los informes que presente el IICA con respecto a la ejecución del convenio, o impartido



instrucciones sobre el direccionamiento de las actividades contratadas para garantizar la adecuada correspondencia con los lineamientos de política sectorial, para adelantar los procesos de contratación que se requieran para la correcta ejecución del convenio y las demás que se orienten a la correcta y adecuada ejecución del convenio.

La DIRECCIÓN, SEGUIMIENTO y EVALUACION del convenio 055 a cargo del comité administrativo, como lo contempla la cláusula quinta del convenio, no puede ser un labor ajena a la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, ni a la política de calidad de la entidad, exige un control de calidad, identificando posibles riesgos e impactos en cada uno de los procesos objeto de seguimiento, vigilancia y control, orientado a la prevención de situaciones de crisis que puedan inferir en el cumplimiento de los objetivos institucionales, a resguardar los recursos contra la materialización de riesgos y asegurar la satisfacción y necesidades de los beneficiarios. Está caracterizada por una presencia vigilante y participativa que en el ejercicio del control de calidad como herramienta estratégica se aplique la secuencia Planear, Hacer, Verificar y Actuar (página 704, CD, anexo 13 A).

El implicado 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 lo cual, podía impartir las instrucciones sobre el direccionamiento de las actividades contratadas. Igualmente, en el convenio 055/08, se le asigna la función de dirección, seguimiento y evaluación del convenio, en cuyo cumplimiento debía -entre otras tareas-, revisar, analizar y rendir concepto en relación con los informes presentados por el IICA; 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, ni realizó sugerencia o recomendación alguna en torno al contenido de las mismas, pues, simplemente se limitó a hacer una síntesis del informe del Comité Interventor, sin ningún reparo; es decir, no se pronunció ni adoptó las medidas necesarias a efectos de corregir las irregularidades que se estaban presentando en el desarrollo del objeto del convenio.

El estatuto contractual, en su artículo 4 numeral 4, en referencia a los derechos y deberes de las entidades en la consecución de los fines, señala: *“Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra estos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán*



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías”.

De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que los deberes funcionales que el implicado debía cumplir en el desarrollo del convenio 055 de 2008, devienen de las funciones asignadas en el propio convenio, de los manuales y de la ley, estos deben cumplirse por el servidor público, so pena de incurrir en omisión al cumplimiento un deber funcional previsto en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (páginas 708 y 709, CD, anexo 13 A).

En ese orden, se considera que el Disciplinado trasgredió las normas y reglamentos citados, si se tiene en cuenta que en su condición de Integrante del Comité Administrativo del convenio 055-2008, con el apoyo del Comité Interventor, era el órgano encargado de ejercer la dirección, seguimiento y evaluación del mismo, a fin de asegurar que la ejecución se desarrollara en las condiciones pactadas. Esas funciones, no las cumplió debidamente el implicado, como se demostró a lo largo de toda la exposición hecha para cada uno de los proyectos.

Conforme a lo expuesto podemos afirmar que JUAN CAMILO SALAZAR, como miembro del comité administrativo del convenio 055 de 2008, al no observar las funciones antes descritas, consagradas en el numeral 6° del manual de interventoría versión final del 18 de diciembre de 2006 y numeral 8. Versión 02 MN-GJU-02 del 03-09-2008, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incumplió con sus deberes como servidor público, en este caso como Director de Desarrollo Rural y miembro del Comité Administrativo del convenio 055 de 2008, y con dicho comportamiento vulneró el artículo 4 numeral 4 de la ley 80 de 1993, y el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002, que le impone *“cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en (...) la ley estatutos de la entidad, los reglamentos, los manuales de funciones (...) y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”* en concordancia con las funciones del comité administrativo señaladas en el Manual de Interventoría del MADR, versiones 2006 y 2008 y en la cláusula quinta del convenio 055 de 2008 descritas en el acápite de normas violadas del pliego de cargos y analizadas y probadas en esta providencia (sic para toda la cita) [páginas 708 y 709, CD, anexo 13 A].

En torno al **convenio 37 de 2009**, la Procuraduría, en el mismo acto sancionatorio, concluyó:

En cuanto a la función de análisis que debía realizar el Dr. JUAN



CAMILO SALAZAR como miembro del Comité Administrativo, a los informes rendidos por el IICA, no aparece constancia alguna que dé cuenta ese hecho. La falta de dirección y seguimiento que el comité administrativo debió realizar al convenio resulta clara, debido a que no se tomaron las medidas oportunas y adecuadas para lograr los objetivos perseguidos con la contratación, pues a pesar de que dicho comité a través de lo consignado en los formatos de informes de interventoría F04-MN-GJU-02 del comité interventor, - se enteró de la demora en el proceso de la licitación para la realización de la divulgación del programa, éste, no se reunió para tomar las medidas oportunas para asegurar la adecuada ejecución del convenio; no obstante, aparece que sí lo hizo, para aprobar contrataciones de la unidad coordinadora, sin advertir que el proceso para contratar la divulgación de todo el programa, presentaba retrasos, que posteriormente ocasionaron la disminución de los recursos del convenio, -según consta en acta No. 10 de Comité administrativo de 13 de noviembre de 2009, obrante a folio 1099 a 1103 del cuaderno original No. 5-, al declararse desierta de la licitación pública a través de la cual se pretendía contratar la firma que realizaría la divulgación del programa.

El Comité Administrativo, como órgano de dirección y supervisión de los temas contratados, tenía –se reitera-, 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 lo cual estaba investido de facultades para impartir las instrucciones o recomendaciones sobre el direccionamiento de las actividades contratadas; y que de conformidad con la cláusula tercera del convenio, debían constar en las Actas suscritas por sus miembros; recomendaciones que al parecer no fueron impartidas.

De otra parte, es claro para la Procuraduría, que el texto del convenio le asignó al Comité Administrativo, -entre otras-, la revisión, análisis y rendir concepto en relación con los informes presentados por el IICA; función que al parecer no cumplió, pues ello no consta en las Actas respectivas; tampoco se observa que en ellas se haya hecho un análisis a los informes del Comité interventor, los cuales eran presentados ante ese comité. Quiere decir -de acuerdo a las Actas-, que el comité administrativo no analizó la información del IICA, y tampoco la contenida en los informes de interventoría, toda vez que no realizó sugerencia o recomendación alguna en torno al contenido de las mismas, ni se pronunció respecto de las medidas necesarias a efectos de corregir las irregularidades que se estaban presentando en la ejecución del objeto del convenio.

Los deberes funcionales que el implicado debía cumplir en el desarrollo del convenio 037 de 2009, devienen de las funciones



asignadas en el propio convenio, de los manuales de interventoría y de funciones y de la ley, los cuales debían cumplirse por el servidor público, so pena de incurrir en omisión al cumplimiento un deber funcional previsto en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. En ese orden, se consideró que el Disciplinado trasgredió las normas y reglamentos citados, si se tiene en cuenta que en su condición de Integrante del Comité Administrativo del convenio 037 de 2009, con el apoyo del Comité Interventor, era el órgano encargado ejercer la dirección, seguimiento y evaluación del mismo, a fin de asegurar que la ejecución se desarrollara en las condiciones pactadas. Bajo ese entendido se observa que el Comité, se limitó a autorizar al IICA para realizar las diferentes contrataciones requeridas, pero no aparece que haya realizado un seguimiento juicioso y permanente sobre las actividades desarrolladas por el IICA, para de esa manera conocer el avance y ejecución del convenio, como era su deber.

No obstante, para el Despacho, lo que se evidencia, es una falta de dirección y seguimiento del convenio, en razón a que si bien es cierto no se pudo adjudicar el contrato con el cual se pretendía realizar la socialización y divulgación del programa, también lo es, que uno de los objetivos específicos, previsto en el plan operativo del convenio, -cual era la divulgación y socialización del programa, que representaba más de la mitad en la distribución de los recursos-, no pudo cumplirse, independientemente del hecho de haberse declarado o no desierta la licitación, pues solo hasta el 13 de noviembre de 2009 el Comité, ante la declaratoria de desierta de la licitación, tomó la decisión de efectuar una disminución de los recursos del convenio; esto es, faltando tan solo dos meses para el vencimiento del plazo pactado en el convenio, sin que previamente hubiere tomado las medidas conducentes para evitar el incumplimiento de gran parte del objeto convenido.

A dicha conclusión se llega, luego de analizarse el cronograma de actividades adelantadas por el IICA, en la cual se le autoriza, -mediante acta de comité administrativo No. 1 de 15 de enero de 2009²⁷- para adelantar la cuarta fase de divulgación del programa Agro Ingreso Seguro AIS, con un presupuesto oficial de \$3.500.000.000, haciendo especial énfasis, en la línea especial de crédito, el Incentivo a la Asistencia Técnica IAT. Incentivo a la Capitalización Rural ICR, y la convocatoria pública de riego y drenaje. Las otras actividades que se ejecutarían con el presupuesto restante, corresponden a la contratación de profesionales que integrarían la unidad coordinadora del programa, el diseño de una página Web y la prestación de servicios de un Call Center (páginas 711 y 71^o2, CD, anexo 13 A).

El convenio 037 de 2009 en la cláusula cuarta, le asigna al Comité

²⁷ Folio 50 a 52 anexo 5.



Administrativo las funciones de:

“1. Aprobar toda modificación del convenio y/o del Plan Operativo; 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 procesos 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 rubros previstos en el Plan Operativo y que se ejecutan dentro del marco del Convenio; 5. Las demás que se orienten a la correcta y adecuada ejecución del convenio.” (Subrayado fuera del texto)

Como se observa, el comité administrativo no se reunió para tratar las circunstancias que se venían presentando en torno a la ejecución del proceso de licitación adelantado por el IICA, el cual se inició en el mes de febrero de 2009, como si lo hizo para autorizar la contratación de los miembros de la unidad coordinadora, y para autorizar la realización de talleres, eventos y ferias que no estaban programados dentro de los planes operativos, sino que se presentaron y acomodaron a las expectativas del programa como socialización y divulgación; no obstante, dichas actividades en manera alguna suplen las actividades pretendidas con la divulgación y socialización del programa y con los cuales se buscaba posicionar el programa y consolidar los instrumentos del mismo, en especial, de las líneas especiales de crédito, incentivo a la asistencia técnica, incentivo a la capitalización rural y la convocatoria pública de riego y drenaje; instrumentos que en su mayoría fueron puestos en marcha, sin que previamente se hubiere realizado su socialización y divulgación. Es decir, que podríamos en determinado caso estar hablar de una carencia de objeto de la licitación (páginas 717 y 718, CD, anexo 13 A).

Al resolver el recurso de reposición, la entidad confirmó las razones de la sanción en el acto administrativo de 6 de diciembre de 2011 (páginas 117 a 150, CD, anexo 13 A).

3.8.1.4 Se estableció la ocurrencia de los hechos, la ilicitud sustancial de la conducta que motivó la sanción y la responsabilidad del demandante. Anotado lo anterior, la Sala negará las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:

De antemano, reitera esta Colegiatura que si bien la garantía del debido proceso abarca un conjunto de principios materiales y formales de obligatoria observancia por parte de las autoridades disciplinarias, que a la vez



constituyen derechos de los sujetos disciplinables, tampoco se puede desconocer que los actos de la administración gozan de la presunción de legalidad, hoy por expresa disposición del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011²⁸, indemnidad que adquiere mayor connotación cuando se trata de decisiones sancionatorias de carácter disciplinario, en virtud de que su formación estuvo precedida de la participación activa del investigado y de su apoderado, mediante defensa técnica, con ejercicio de los derechos de contradicción y defensa. De ahí que en sede judicial se realice un juicio de validez de la actuación disciplinaria, no de corrección, y por ello no cualquier defecto procesal tiene el poder de afectar la presunción de legalidad que ampara dichos actos administrativos.

Bajo la anterior premisa, pasa la Sala a resolver en concreto los cuestionamientos formulados por el demandante:

1. Aduce el actor que no se le podían endilgar labores de control y supervisión, puesto que las responsabilidades atribuidas deben cumplir la garantía de tipicidad legal; además, la imputación debe ser individual y no grupal. También arguye que no existe prueba de que tuviera alguna función de interventoría de los mencionados convenios y que esta no era la razón del comité administrativo del que hacía parte.

Al respecto, observa la Sala que el mismo accionante reconoce que hacía parte del **comité administrativo** de los convenios en cuestión y que «*El señor JUAN CAMILO SALAZAR RUEDA... para la época de los hechos imputados, se desempeñó como Viceministro de Agricultura en Colombia, del 2 de enero de 2008 al 4 de agosto de 2010*» (hecho 10 de la demanda, f. 16), por consiguiente, no viene al caso el argumento de que no hay prueba de que él tuviera alguna función de **interventoría** de los mencionados convenios, puesto que tal imputación no se le formuló en el pliego de cargos.

La entidad le atribuyó un único cargo, que, como bien lo acepta el actor en la demanda²⁹, consistió en que, en condición de miembro (y presidente) del **comité administrativo**, no realizó «*debida y oportunamente las funciones de revisión, análisis, dirección y supervisión de la ejecución del convenio especial de cooperación 055 de 2008 y 037 de 2009, no impartió directrices con miras a asegurar la adecuada ejecución del objeto contratado, deberes y*

²⁸ «Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa [...]»

²⁹ Folios 19 y 20.



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

funciones contemplados en el numeral 6 de la versión final del 18 de diciembre de 2006 y numeral 8 de la Versión 02 MN-GJU-02 del 3 de septiembre de 2009; asignadas al comité ADMINISTRATIVO en las cláusulas 4 y 5 del convenio 055 y consecuentemente disposiciones del estatuto contractual vigente. Y cláusulas 4 y 5 del convenio 037 de 2009»³⁰.

En efecto, como se transcribió en párrafos anteriores de esta providencia, el señor Juan Camilo Salazar Rueda fungía como viceministro de agricultura y desarrollo rural, y como tal, era el presidente del respectivo comité administrativo de los convenios de cooperación técnica 55 de 2008 y 39 de 2009, y debía llevar a cabo las funciones allí consignadas, que son las mismas que le fueron imputadas en el pliego de cargos como incumplidas y por las que resultó sancionado; en todo caso, dentro de ellas no se le atribuyeron omisiones relacionadas con **interventoría**, como lo aduce en forma errada el actor.

Además, la sanción impuesta guardó congruencia con la imputación atribuida desde el comienzo de la investigación disciplinaria, como se comprueba en el contenido del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011, cuyos apartes también fueron transcritos en párrafos anteriores de esta providencia.

2. Tampoco resulta cierta la acusación en el sentido de que el pliego de cargos fue confuso e impreciso y que no hizo referencia individual al demandante, sino en general a varios funcionarios.

Al revisar el marco de imputación jurídica que se le presentó en sede administrativa (transcrito en acápite anterior de ese fallo), la Sala constata que las acusaciones estuvieron dirigidas en forma personal, clara y precisa contra el señor «*JUAN CAMILO SALAZAR RUEDA, Viceministro de Agricultura e Integrante del Comité Administrativo de los convenios convenio 055 de 2008 y 037 de 2009, para la época de los hechos...*», con mención concreta del deber funcional incumplido que tenía en ese momento a cargo. Además, para satisfacer los requisitos consagrados en el artículo 163³¹ de la Ley 734 de

³⁰ Ver páginas 626 y 627 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).

³¹ ARTÍCULO 163. CONTENIDO DE LA DECISIÓN DE CARGOS. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener:

1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.
2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta.
3. La identificación del autor o autores de la falta.



2002, la entidad le enunció las normas presuntamente violadas, desarrolló el correspondiente concepto de la violación y concretó la modalidad de la conducta, de la siguiente forma:

[...] frente al cargo formulado, pudo trasgredir las disposiciones contempladas en el artículo 123 inciso 2° de la Constitución Política; Artículos 4 numeral 4 de la Ley 80 de 1993; Numeral 6 del Manual de Interventoría MADR, versión final del 18 de diciembre de 2006 y numeral 8 del Manual de Interventoría versión 02 del 03 de septiembre de 2008; cláusulas cuarta y quinta del convenio 055 de 2008. Así como la disposición contenida en el artículo 34 numerales 1° y 15 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con las funciones contenidas en el Manual Específico de Funciones y de competencias laborales para el cargo de Director Operativo código 0100 grado 20 de la Dirección de Desarrollo Rural del MADR.

[...] la posible falta fue calificada provisionalmente como GRAVE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 y 34 numeral 1° de la Ley 734 de 2002, en razón a que el disciplinado en su condición de integrante del Comité Administrativo del convenio 055/08 y 037 de 2009, no cumplió debidamente las funciones, de supervisión, seguimiento, vigilancia y control que le fueron asignadas en los manuales de interventoría del Ministerio y los convenios mismos, es decir, no vigiló la correcta ejecución del objeto contratado y en relación con el grado de culpabilidad, se consideró que el implicado actuó a título de CULPA GRAVISIMA, por desatención elemental, toda vez que en las actas en las que se dejaron consignados los temas tratados por el Comité, no se evidencia que se haya hecho el seguimiento, la supervisión y la evaluación, que los manuales de interventoría y el convenio les exigía cumplir, pues solo se limitó 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; circunstancias que conllevó a que las irregularidades que se presentaron en las etapas de viabilización, evaluación, calificación de los proyectos, pasaran desapercibidas ante los ojos del comité, para el caso del convenio 055 de 2008, y para el caso del convenio 037 de 2009, no exigir del IICA el cumplimiento del objeto del convenio, pues no formuló ningún requerimiento al organismo cooperante ni exploró alternativas distintas a la paralización del proceso que se seguía para la contratación de la firma que realizaría el proceso de socialización y divulgación; tampoco

-
4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta.
 5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados.
 6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código.
 7. La forma de culpabilidad.
 8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales.



impartió directrices para hacer efectiva la garantía de cumplimiento estipulada en la cláusula décima segunda del convenio³² (sic para toda la cita).

Conforme a lo expuesto, esta Colegiatura concluye que nada tiene de confuso e impreciso el cargo único formulado al accionante, como lo plantea de manera infundada la defensa. La responsabilidad atribuida fue individualizada frente al señor Salazar Rueda y no contra funcionarios indeterminados. Por lo tanto, las acusaciones en tal sentido no prosperan.

3. También censura el demandante que la Procuraduría confundió responsabilidades del interventor y/o supervisor de los contratos interadministrativos, con la posibilidad de que en los negocios jurídicos del Estado puedan actuar instancias de coordinación y dirección que permitan articular la política sectorial con la cabeza de la organización administrativa, en este caso con el ministro de agricultura, y que entre las funciones de las entidades estatales, sobre el *control* y *vigilancia* de la ejecución de los contratos, previstas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, no hay sinonimia según el diccionario.

Observa la Sala que la confusión planeada se sitúa en el demandante y no en la Procuraduría, puesto que la entidad distinguió claramente durante la investigación disciplinaria y la sanción los roles del señor Salazar Rueda como viceministro y como miembro y presidente del comité administrativo de los convenios 55 de 2008 y 37 de 2009, así: *«Es indudable que como Viceministro, el disciplinado tenía unas funciones específicas al interior del Ministerio de Agricultura, pero también lo es, que sin despojarse de dicha función, también tenía a su cargo, las asignadas como miembro del comité administrativo de los convenios que se le cuestionan, las cuales debía ejercer dentro de la competencia asignada en los citados convenios; su ejercicio por tanto, no podía equipararse a las funciones que el disciplinado tenía como miembro de la cartera Ministerial para justificar de manera simultánea una u otra función, de ahí que para efectos de probar las funciones del comité administrativo, el Despacho acudiera a las funciones asignadas al comité por el propio convenio y por el Manual de interventoría, y no así a las funciones del cargo de Viceministro»*³³

³² Ver páginas 626 y 627 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).

³³ Acto administrativo de 6 de diciembre de 2011 (página 137) con el cual la entidad resolvió el recurso de apelación demandado. Ver CD folio 13 A.



Pero, para esta Corporación, más allá de la discusión semántica que plantea el actor, resulta materialmente claro que el deber funcional incumplido por el señor Salazar Rueda se concretó en que, en efecto, como integrante y presidente del respectivo comité administrativo de los convenios 55 de 2008 y 37 de 2009, no actuó de manera diligente, y por tal razón, *«con su comportamiento omisivo, permitió que el IICA suscribiera, dentro del convenio 055 de 2008, los Acuerdos de Financiamiento del 3 de julio de 2008, números 823, 832, 821, 830 y 824, 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 MARIA LUISA I, II y II, respectivamente; los acuerdos de financiamiento Nos: 777, proyecto ZANVI 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”; 3.2.1. Levantamiento topográfico y 3.2.3. Captación, Conducción y Distribución, aprobados por el Ministerio, por cuanto al momento de firma de los acuerdos de financiamiento, los participantes en la convocatoria, no cumplieron algunas especificaciones previstas en dichos ítems, y en relación con el convenio 037 de 2009, permitió con su comportamiento omisivo, que el IICA no cumpliera con parte del objeto convenido»³⁴.*

Como ejemplo de irregularidades que halló la Procuraduría General de la Nación durante la investigación disciplinaria contra el actor, se puede mencionar de manera concreta el caso de la suscripción de los acuerdos de financiamiento correspondientes a los proyectos de la Finca Campo Grande I, II, III, IV y V, signados por el IICA, que lo fueron sin el cumplimiento de requisitos técnicos previstos en los términos de referencia y, además, *«En el componente económico detectó que los valores calculados para cada proyecto no eran concordantes con los diseños, encontrando que en algunos casos los costos de las obras estaban por debajo de los valores comerciales hasta en 15 millones, y en otros casos los superaban hasta en 30 millones»³⁵.*

³⁴ Ver páginas 626 y 627 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).

³⁵ Ver páginas 646 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).



En otro evento puso de presente la duplicidad del trámite sobre los mismos predios para obtener de manera fraudulenta doble beneficio económico del Estado:

FINCA LAS MERCEDES. Total proyectos financiados: 5. Para el caso del predio Las Mercedes ubicado en el municipio de Riohacha, departamento de La Guajira, acuerdos de financiamiento, 805, 806, 807, 808, 813 y 809 para las partes 1 a 5, respectivamente se advirtió lo siguiente: (ver folios 13 vuelto a 20 del anexo 92). CONCESION DE AGUAS. Estos proyectos contemplan las mismas obras de captación sobre distintos canales, pero presentan la misma solicitud de concesión de agua. Adicionalmente la resolución de concesión de aguas otorgada y relacionada en el proyecto no es coherente con la solicitud realizada por la empresa ECOBIO LTDA, ya que se refiere a la extracción de pozos profundos para el cultivo de 700 hectáreas de banano y no 506 hectáreas de palma africana. Para todos los casos se había encontrado en la revisión de los expedientes que la solicitud de concesión de aguas no era concordante con la certificación que adjuntaron. No obstante, en la visita el contratista y el representante que nos acompañaron resaltaron que ya tenían las concesiones para cada uno de los puntos»³⁶; «En los análisis que hizo la firma EDIAGRO para el informe presentado al MADR con el fin de determinar si se presentó fraccionamiento, entendido por tal la presentación de varias iniciativas de manera simultánea para beneficiar un mismo predio con el propósito de acceder a apoyos económicos por un monto superior al máximo establecido en la convocatoria, se definió como “predio” el área de terreno comprendida dentro de los linderos de una matrícula predial y se concluyó que varios contratos de arriendo estipulan que las mejoras realizadas en el inmueble quedarán bajo la propiedad de los arrendadores al terminar el contrato y se deja la opción de terminación anticipada de los mismos, en cuyo caso, el beneficiario final de varios proyectos podría terminar siendo el dueño de la tierra»³⁷.

Y concluyó la Procuraduría:

Visto lo anterior es innegable la existencia de falencias técnicas de los proyectos que aún con posterioridad a la firma de los acuerdos de financiamiento persistieron. El material probatorio descrito a lo largo del juicio de responsabilidad disciplinaria advierte de manera reiterada en todos los 23 proyectos de riego y drenaje para los predios CAMPO GRANDE, LAS MERCEDES, MARIA LUISA y SAN DIEGO, irregularidades originadas en las etapas de evaluación y calificación de

³⁶ Ver página 659 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).

³⁷ Ver página 679 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

éstos, en razón a que los proyectos fueron evaluados y viabilizados por el IICA y aprobados por el Comité Administrativo del Convenio 055 de 2008, integrado por funcionarios del MADR, INCODER y el mismo IICA, sin el cumplimiento de los requisitos técnicos definidos en los términos de referencia como la falta de diseños, la ausencia de concesiones de agua y caudales mínimos requeridos de acuerdo al proyecto, la no definición de aspectos como obras de captación, información sobre la fuente energética a utilizar, definición y capacidad de la bomba, aspectos que repercutieron en la ejecución en la etapa de ejecución de los proyectos cuyas consecuencias mediatas fue el rediseño de los proyectos y la ampliación de los plazos inicialmente establecidos, amén del debilitamiento de los objetivos del programa Agro Ingreso Seguro que 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.³⁸

No pasa por alto la Sala que estos acontecimientos no son objeto de discusión por el accionante. Es más, revisada la demanda y los alegatos de conclusión, encuentra que no formula reparos en torno a los supuestos de hecho que motivaron la sanción impuesta en los actos demandados, al punto que en los mencionados alegatos manifiesta que *«el hecho de que particulares usaran indebidamente los subsidios que les otorgaba el Estado en el programa AIS y a través de maniobras engañosas y fraudulentas hubieran obtenido estos subsidios, no es una falta que se le pueda endilgar a mi representado (Juan Camilo Salazar Rueda)»* (f. 191).

Por otra parte, justifica su conducta omisiva en que desarrolló acciones correctivas, pero observa esta Corporación que fueron posteriores a los hechos sancionados, al afirmar que *«una vez mi procurado como viceministro pudo detectar las conductas fraudulentas de los particulares que ocasionaron el desvío ilegal y engañoso de los recursos y subsidios del programa AIS, y una vez en el Ministerio de Agricultura se llegó a la conclusión de lo que en efecto había pasado, y cuando mi representado aún estaba en el cargo [de viceministro], se dio a la tarea de documentar y demandar a los particulares por daños al patrimonio público, ante lo cual estos particulares decidieron conciliar y así lo aprobó el tribunal;[...] Así mismo y paralelamente, mediante apoderado, el ministerio demandó a los particulares por un presunto fraude procesal... con todo lo cual se demuestra fehacientemente que antes que una conducta omisiva o negligente, las funciones de mi*

³⁸ Ver página 686 del acto sancionatorio de 18 de julio de 2011 (CD, folio 13 A).



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

representado fueron cumplidas a cabalidad y su conducta no comporta ningún reproche disciplinario» (f. 196).

En atención a lo expuesto, la Sala advierte como razonado y razonable que la Procuraduría, en torno al convenio 55 de 2008, haya concluido:

que los deberes funcionales que el implicado debía cumplir en el desarrollo del convenios 055 de 2008, devienen de las funciones asignadas en el propio convenio, de los manuales y de la ley, estos deben cumplirse por el servidor público, so pena de incurrir en omisión al cumplimiento de un deber funcional [...].

[...] el Disciplinado trasgredió las normas y reglamentos citados, si se tiene en cuenta que en su condición de Integrante del Comité Administrativo del convenio 055-2008, con el apoyo del Comité Interventor, era el órgano encargado de ejercer la dirección, seguimiento y evaluación del mismo, a fin de asegurar que la ejecución se desarrollara en las condiciones pactadas. Esas funciones, no las cumplió debidamente el implicado, como se demostró a lo largo de toda la exposición hecha para cada uno de los proyectos (páginas 708 y 709, CD, anexo 13 A).

En lo concerniente al convenio 37 de 2007, con apoyo en lo probado, la entidad también razonó de manera coherente así:

Los deberes funcionales que el implicado debía cumplir en el desarrollo del convenio 037 de 2009, devienen de las funciones asignadas en el propio convenio, de los manuales de interventoría y de funciones y de la ley, los cuales debían cumplirse por el servidor público, so pena de incurrir en omisión al cumplimiento un deber funcional previsto en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. En ese orden, se consideró que el Disciplinado trasgredió las normas y reglamentos citados, si se tiene en cuenta que en su condición de Integrante del Comité Administrativo del convenio 037 de 2009, con el apoyo del Comité Interventor, era el órgano encargado ejercer la dirección, seguimiento y evaluación del mismo, a fin de asegurar que la ejecución se desarrollara en las condiciones pactadas. Bajo ese entendido se observa que el Comité, se limitó a autorizar al IICA para realizar las diferentes contrataciones requeridas, pero no aparece que haya realizado un seguimiento juicioso y permanente sobre las actividades desarrolladas por el IICA, para de esa manera conocer el avance y ejecución del convenio, como era su deber (páginas 717 y 718, CD, anexo 13 A).

Visto el anterior contexto, esta Sala no echa de menos en los actos



demandados ninguno de los requisitos formales y sustanciales previstos en el artículo 170³⁹ de la Ley 734 de 2002 alusivos a los aspectos que debe contener el «fallo» disciplinario, puesto que si revisa la decisión, extensa por demás, se puede verificar que la Procuraduría General de la Nación analizó las pruebas, valoró los cargos, los descargos y las alegaciones presentadas, relacionó las normas legales y reglamentarias concernientes al deber funcional desconocido, fundamentó la calificación de la falta y la culpabilidad, y, en fin, expuso claramente las razones de la sanción y los criterios de graduación de la misma, como se verifica en los apartes de los actos administrativos que se han transcrito en esta providencia.

Una cosa es que los actos acusados carezcan de motivación en los aspectos legalmente exigidos, situación que no ocurre en el presente asunto, y otra que el apoderado pretenda cuestionar su legalidad bajo el pretexto de que no existió un ejercicio «*serio, responsable y fundamentado*» sobre la adecuación típica de la conducta atribuida como falta disciplinaria y tampoco un «*juicio analítico*» de la ilicitud sustancial; este ideal doctrinario y teórico que reclama el accionante, si acaso contribuye apenas a extender la motivación, en virtud de que lo esencial y requerido por la ley, lo contienen en buena dosis los actos demandados, por tal razón no se advierten como arbitrarios, irracionales, ni desproporcionados, sino conformes a derecho.

4. Por último, invoca el accionante como eximente de responsabilidad el *principio de confianza*, en virtud del cual, dice, el hombre normal espera que los demás actúen de acuerdo con los mandatos legales dentro de su competencia.

La Sala no encuentra cabida a este efugio, puesto que se trata de una apreciación subjetiva del actor, sin respaldo normativo en el derecho administrativo sancionador.

Las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria están claramente

³⁹ ARTÍCULO 170. CONTENIDO DEL FALLO. El fallo debe ser motivado y contener:

1. La identidad del investigado.
2. Un resumen de los hechos.
3. El análisis de las pruebas en que se basa.
4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.
5. La fundamentación de la calificación de la falta.
6. El análisis de culpabilidad.
7. Las razones de la sanción o de la absolución, y
8. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutive.



establecidas en el artículo 28⁴⁰ de la Ley 734 de 2002, dentro de las cuales no se halla la que reclama el señor Salazar Rueda. Por el contrario, lo que pone de manifiesto con este argumento es que reconoce la negligencia con que actuó en el ejercicio de sus funciones como presidente del comité administrativo de los mencionados convenios de cooperación tantas veces citados, los cuales quedaron al garete bajo la égida de la *confianza en los demás* empleados, lo que se tradujo en dejadez y desatención del viceministro, pese a que su deber funcional era el de asegurar que la ejecución de las obligaciones contractuales se desarrollara en las condiciones pactadas por las partes, y para ello tenía la responsabilidad de ejercer la dirección, seguimiento y evaluación, y, en todo caso, «*La demás que se orienta[ran] a la correcta y adecuada ejecución del Convenio*»⁴¹.

De las anteriores consideraciones llama la atención de la Sala el hecho de que el demandante a lo largo de su defensa en sede judicial insiste, contra todo, no en que haya cumplido el deber funcional imputado, sino que no era de su competencia, lo cual resulta a todas luces contraevidente frente a la pruebas examinadas en esta providencia y al orden jurídico que sirvió de marco de imputación disciplinaria.

Así, en la demanda sostiene que «*No puede endilgarse al señor Juan Camilo Salazar, labores de control y supervisión, como quiere en forma tozuda, mostrar el Ministerio Público*» (f. 30); que estaba eximido de responsabilidad disciplinaria por el *principio de confianza* de que los demás empleados actuaban dentro de sus atribuciones, y en los alegatos de conclusión reitera que «*nunca se estableció con el rigor que impone el juicio disciplinario, que dicha conducta haya sido ejercida con ocasión o en ejercicio de las funciones públicas de mi prohijado y la misma hubiera afectado la función pública, las obligaciones a su cargo como servidora pública [sic] o en general la*

⁴⁰ ARTÍCULO 28. CAUSALES DE EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito.
2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.
3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.
4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.
5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.
6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.
7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes. No habrá lugar al reconocimiento de inimputabilidad cuando el sujeto disciplinable hubiere preordenado su comportamiento.

⁴¹ Folios 145 a 155 del cuaderno anexo 3, respecto del convenio 55 de 2008; y folios 91 a 97 del cuaderno anexo 5 en cuanto al convenio 37 de 2009.



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

afectación del fin y el objeto del programa AIS» (f. 193), sin embargo, en el mismo escrito de alegaciones censura a la autoridad disciplinaria de que «pasa por alto que muy al contrario, una vez mi procurado como viceministro pudo detectar las conductas fraudulentas de los particulares que ocasionaron el desvío ilegal y engañoso de recursos y subsidios del programa AIS, y una vez en el Ministerio de Agricultura se llegó a la conclusión de lo que en efecto había pasado, y cuando mi representado aún estaba en el cargo, se dio a la tarea de documentar y demandar a los particulares por los daños causados al patrimonio público, ante lo cual estos particulares decidieron concluir y así lo aprobó el tribunal, este ordena y considera que se debía investigar la conducta de los particulares» (f. 196) [sic para toda la cita].

Contario a lo que quiere presentar el accionante, lo anterior pone en evidencia la desatención de sus funciones en torno al caso como servidor público y que emprendió acciones de mitigación del daño al Estado tardías, cuando la falta disciplinaria por inobservancia del deber funcional ya se había consumado.

Precisamente sobre el incumplimiento de las funciones públicas por parte de los servidores estatales, la Corte Constitucional ha reiterado que «*El Estado establece un orden jurídico y los servidores públicos son los principales encargados de que impere en la vida social. Los funcionarios deben, entonces, velar por la aplicación y el cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Si ello es así, sufre gran mengua la imagen y legitimidad del Estado, cuando algún servidor público se convierte en un violador impenitente del orden jurídico. Esa conducta atenta contra el buen nombre de la actividad estatal y contra el interés de todo Estado democrático participativo de generar con los ciudadanos una relación de cercanía y confianza»* (sentencia C-949 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra).

Ahora bien, sobre las consecuencias la falta de diligencia y cuidado de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, también resulta pertinente hacer mención de lo expuesto por la Corte Constitucional, que sostuvo: «*Así entonces, si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, conductas que - por contrapartida lógica- son entre otras, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia. [...]. Para ahondar en las razones que justifican la metodología*



de los números abiertos, téngase en cuenta que, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 200, la falta disciplinaria se constituye con el “incumplimiento de los deberes” por parte del agente estatal, deberes que, según el artículo 40-2 son “cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación de un servicio esencial o que implique abuso o ejercicio indebido del cargo de función”. De lo cual se deduce que lo que genera el reproche de la administración al agente estatal o al particular que ejerce función pública no es propiamente la voluntad de lesionar los intereses protegidos de la función pública sino los comportamientos que impliquen cumplimiento incompleto o defectuoso de los deberes de cuidado y eficiencia que se le encomiendan»⁴².

Por último, verifica la Sala que en sede administrativa se respetaron al demandante todas las garantías procesales y sustanciales para ejercer los derechos de contradicción y defensa, así, desde la investigación disciplinaria fue escuchado, tuvo la oportunidad de solicitar y aportar pruebas, pedir copias del expediente, presentar descargos y alegaciones finales e interponer recursos, etc., representado por un profesional del derecho.

Todo lo anterior demuestra que las conductas irregulares imputadas al actor ocurrieron, que constituyeron incumplimiento del deber funcional atribuido en el pliego de cargos y que corresponde a la descripción típica calificada como falta grave, a título de *culpa gravísima*, como lo concluyó la entidad en el procedimiento disciplinario. En fin, el esfuerzo del demandante por demostrar su inocencia resultó inferior a la contundencia de las pruebas que evidencian lo contrario.

Sin más consideraciones y bajo una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la convicción de que los actos administrativos demandados conservan su validez y eficacia al no haber sido desvirtuada la presunción de legalidad que los ampara, por lo tanto, se negarán las súplicas de la demanda.

3. 9 Otros aspectos procesales.

3.9.1 Condena en costas. No se procederá a ello respecto de la parte vencida, dado que en el prisma del artículo 188 del CPACA no se advierte, en síntesis, abuso en la actuación, en la medida en que, como lo ha sostenido esta

⁴² Sentencia C- 181 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra



Expediente: 11001-03-25-000-2012-00479-00 (1961-2012)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Actor: Juan Camilo Salazar Rueda contra Nación, Procuraduría
General de la Nación

Corporación⁴³, la demanda carece de temeridad porque quien la presentó le asiste un fundamento razonable. Tampoco se detecta una injustificada falta de colaboración o proceder con interés meramente dilatorio que conduzca a considerar que incurrió en una conducta reprochable que la obligue a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, de acuerdo con el Ministerio Público,

FALLA:

1.º Niéganse las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor Juan Camilo Salazar Rueda contra la Nación, Procuraduría General de la Nación, conforme a la parte motiva.

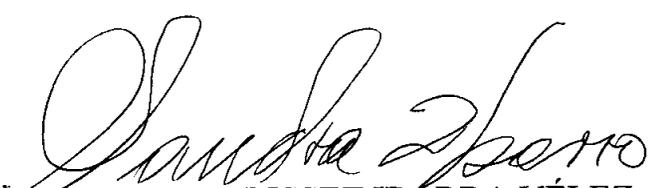
2.º No condenar en costas a la parte demandante.

3.º En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones que sean menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de la fecha.


CARMELO PERDOMO CUETER


SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ


CÉSAR PALOMINO CORTÉS

⁴³ Sentencia de 18 de febrero de 1999; radicación 10775, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

