



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación 25000234100020150018001
Recurso de apelación contra la sentencia de 3 de noviembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A"
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

TESIS: SE CONFIRMA PARCIALMENTE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA POR ENCONTRARSE PROBADO QUE EL ACTOR CONCURRIÓ EN LA PRODUCCIÓN DE UN DETRIMENTO AL ERARIO, CON SU CONDUCTA GRAVEMENTE CULPOSA, CONSISTENTE EN AUTORIZAR LA DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO, AIS, A FINES DISTINTOS DE LOS ESTIPULADOS EN EL ARTÍCULO 5º, INCISO 1º DE LA LEY 1137 DE 2007 Y DEMÁS NORMAS QUE LO REGULAN. SE REVOCA EN CUANTO DISPUSO LA CONDENA EN COSTAS AL ACTOR. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL** contra la sentencia de 3 de noviembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", mediante la cual



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

se denegaron las pretensiones de la demanda y se condenó en costas al actor.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- El señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, mediante apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, presentó demanda¹ ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la cual formuló las siguientes pretensiones:

"[...] **PRIMERA:** Que se declare la nulidad del AUTO No. 042 del 21 de abril de 2014, POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. CD 000243 -MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - AIS, expedido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, por medio del cual se declaró responsable fiscal al doctor MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 79.959.736 expedida en Bogotá, quien se desempeñó como Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura para la época de los hechos, a título de culpa grave en cuantía de SETECIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$741.089.554), en forma solidaria por las conductas desplegadas en el Convenio 037 de 2009, con los siguientes responsables fiscales: ANDRES DARÍO FERNANDEZ ACOSTA, identificado con C.C. N° 98.565.139; INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN AGROPECUARIA "IICA"; identificado con el NIT No. 860.025.519-9; JUAN CAMILO SALAZAR RUEDA identificado con C.C. No. 91.475.351.

¹ Folios 1 a 62.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del auto No. 058 del 30 de mayo de 2014 proferido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, por medio del cual se resuelven unos recursos de reposición dentro del proceso CD 000243 - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, notificado por estado 094 del 4 de junio de 2014, por medio del cual se confirmó en todas sus partes el AUTO No. 042 del 21 de abril de 2014, POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. CD 000243 - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - AIS.

TERCERA: Que se declare la nulidad del fallo Número O RD-80112-0054-2014 del 12 de junio de 2014, proferido por el Despacho de la Señora Contralora General de la República, por medio del cual se resuelven unos recursos de apelación y grado de consulta dentro del proceso CD 000243 - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, notificado por estado No. 103 del 17 de junio de 2014, por medio del cual se confirmó en todas sus partes el AUTO No. 042 del 21 de abril de 2014, POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL y se agotó la vía administrativa.

CUARTA: Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, a título de restablecimiento del derecho se ordene a la Contraloría General de la República abstenerse de cobrar las sanciones pecuniarias contenidas en el AUTO No. 042 del 21 de abril de 2014, POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL impuestas al doctor MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

QUINTA: Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, a título de restablecimiento del derecho, se declare que el doctor MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL no está obligado a cancelar suma alguna por concepto de las sanciones pecuniarias impuestas por medio del AUTO No. 042 del 21 de abril de 2014, POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL y los confirmatorios, auto No. 058 del 30 de mayo de 2014, proferido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, por medio del cual se resuelven unos recursos de reposición dentro del proceso CD 000243 - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, notificado por estado 094 del 4 de junio de 2014 y el fallo Número ORD-80112-0054-2014 del 12 de junio de 2014, proferido por el Despacho de la Señora Contralora General de la República, por medio del cual se resuelven unos recursos de apelación y grado de consulta dentro del proceso CD 000243 - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, notificado por estado No. 103 del 17 de junio



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

de 2014, por medio del cual se confirmó en todas sus partes el AUTO No. 042 del 21 de abril de 2014, POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL y se agotó la vía administrativa, y, que, en caso que se llegare a efectuar el pago total o parcial de la sanción pecuniaria, se ordene a la Contraloría General de la República el reintegro de la suma cancelada debidamente actualizada, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEXTA: Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, a título de restablecimiento del derecho, se declare que el doctor MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL no causó detrimento alguno a los recursos públicos, su gestión fiscal nunca fue inoportuna o ineficaz, y que en su calidad de miembro del comité administrativo del Convenio No. 037 de 2009 y como Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura para la época de los hechos, no contravino ninguna norma de orden fiscal ni su conducta constituye culpa grave bajo ninguna circunstancia por el hecho de haber suscrito los estudios previos del mencionado convenio.

SÉPTIMA: Que se ordene el cumplimiento de la eventual sentencia en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OCTAVA: Que en caso de llegar a cancelarse suma alguna por concepto de la sanción pecuniaria, se reintegren las sumas canceladas, indexadas y con los intereses causados hasta el día en que se reintegre el dinero.

NOVENA: Que se ordene perentoriamente a la Contraloría General de la República no tener para mi representado ninguna nota en el certificado de antecedentes fiscales del Sistema de Información del Boletín de Responsables Fiscales.

DÉCIMA: Que se condene en costas a la entidad demandada [...]”.

I.2.- Como hechos relevantes para las resultas del proceso, la parte actora indicó, en síntesis, que la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, en adelante **CGR**, por medio de Auto núm.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

0101-000650 de 10 de mayo de 2013, le imputó cargos dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal núm. CD000543, por presunta gestión fiscal inoportuna e ineficaz que ocasionó la pérdida de recursos del programa Agro Ingreso Seguro, en adelante AIS, en gastos distintos a difusión, divulgación y socialización de ciencia y tecnología. Lo anterior, porque el actor era miembro del Comité Administrativo del Convenio 037 de 2009, en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la época de los hechos.

Señaló que, el 11 de junio de 2013, por intermedio de su apoderado, presentó escrito de descargos y solicitud de pruebas, y el 15 de noviembre de la misma anualidad, la **CGR** decidió sobre las solicitudes de pruebas mediante Auto núm. 0242-00192, admitiendo algunas pruebas documentales, negando todas las testimoniales solicitadas, y omitiendo referirse a otras cuantas; decisión frente a la cual el 26 de noviembre de 2013 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, siendo negada la primera el 9 de diciembre de 2013 y la segunda el 9 de abril de 2014, notificada el 21 de abril de 2014.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Adujo que ese mismo día, mediante **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, la **CGR** profirió decisión en la cual lo declaró fiscalmente responsable, con fundamento en que causó un presunto detrimento al erario, por una gestión fiscal irregular consistente en haber suscrito los estudios previos del Convenio núm. 037 de 2009, decisión que fue notificada al actor el 6 de mayo de 2014.

Resaltó que, inconforme, el 13 de mayo de 2013, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, el primero resuelto con **Auto núm. 058 de 30 de mayo de 2014**, que confirmó la decisión recurrida y el segundo mediante **fallo núm. ORD-80112-0054-2014 de 12 de junio de 2014**, proferidos por la **CGR**, que también confirmó el acto principal.

I.3.- Como normas violadas, la parte actora señaló los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, y 5º y 48 de la Ley 610 de 15 de agosto de 2000², para lo cual arguyó que los actos acusados se expidieron de forma irregular y con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, según los cuatro sub-cargos que se resumen a continuación:

² “[...] Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías [...]”.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Esgrimió la nulidad por infracción directa al inaplicar el debido proceso y nulidad por desconocimiento del derecho de contradicción de la prueba y derecho de defensa, toda vez que, a su juicio, en desarrollo del proceso que culminó con la declaratoria de responsabilidad fiscal, se cometieron errores sustanciales en la calificación.

Expuso que se le imputó ser miembro del Comité Administrativo de los Convenios núms. 018 de 2008, 037 de 2009 y 040 de 2010, en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que el daño económico o patrimonial de los recursos del Estado, según la **CGR**, consistió en que ejerció una gestión fiscal irregular que ocasionó un detrimento a los recursos públicos de la Nación con la celebración de los Convenios núms. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008, 037 de 2009 y 040 de 2010. Que se encontró probada la violación de los principios de la función administrativa y la contratación estatal por la destinación de millonarios recursos a gastos administrativos y operacionales en campañas publicitarias, desviándolos de los objetivos del programa AIS.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Indicó que en el Auto núm. 00208 de 24 de febrero de 2011, por medio del cual se abrió el proceso de responsabilidad fiscal, se determinó que la gestión fiscal desplegada por él fue irregular y antieconómica, sin que nada se dijera sobre el daño patrimonial que ésta pudo ocasionar. Y, agregó que, ante la imposibilidad de probar causa, por no existir detrimento del erario, la **CGR** justificó la responsabilidad argumentando que la sola gestión fiscal irregular constituye en sí misma el daño. Que, por ende, al equiparar la conducta con el daño patrimonial, la entidad se eximió de probar al interior del proceso el perjuicio al patrimonio público.

Manifestó que en el Auto de imputación núm. 101-000650 de 10 de mayo de 2013, la entidad demandada adujo que la gestión fiscal del demandante fue irregular, inoportuna e ineficaz, sin siquiera tener claridad de cuál fue la calificación de la conducta. Que, además, en el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, se volvió a dar un giro abrupto en la imputación del demandante, al acusarlo ya no en su calidad de miembro del Comité Administrativo de los Convenios núms. 018 de 2008, 037 de 2009 y 040 de 2010, sino en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, circunstancia que condujo a que la **CGR** profiriera un fallo de responsabilidad fiscal sin que el



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural haya sufrido un daño patrimonial, con lo cual, en el caso concreto, la responsabilidad pierde su naturaleza patrimonial y se trunca en un proceso sancionatorio, con el agravante de que un fallo en ese sentido produciría un enriquecimiento sin causa a favor del Estado, y una vulneración al principio *non bis in ídem*.

Advirtió que la imputación a que se refiere el Auto núm. 0101-000650 de 10 de mayo de 2013, no puede variar en el acto sancionatorio, como quiera que ello equivaldría a una absolución. Que, en consecuencia, resulta opuesto al derecho de defensa que el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, no haya absuelto al señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, teniendo en cuenta que la conducta que inicialmente se le imputó no es constitutiva de responsabilidad fiscal, como bien se decidió respecto del Convenio núm. 018 de 2008.

Concluyó que la conducta por la cual se le sancionó, conforme a la cual habría culpa grave de su parte por el sólo hecho de suscribir unos estudios previos, es inconsistente, ya que no tuvo injerencia, ni competencia funcional en la delimitación específica y concreta de los instrumentos, contratos, objetos contractuales, recursos



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

económicos específicos, contrataciones, subcontrataciones y plazos para alcanzar el objetivo de divulgación de la política de AIS, toda vez que tal función se concretó en la elaboración del Plan Operativo.

En cuanto al argumento de la ausencia del elemento daño, refirió que en el Auto núm. 000208 de 24 de febrero de 2011, por medio del cual la **CGR** abrió proceso de responsabilidad fiscal, se expuso que, conforme a las pruebas recaudadas, estaba probado que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el IICA y FINAGRO, mediante una gestión fiscal antieconómica, ocasionaron un detrimento a los recursos públicos de la Nación con la celebración de los Convenios núms. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008, 037 de 2009 y 040 de 2010, irregularidad sustentada en la violación de los principios de la función administrativa y la contratación estatal por la destinación de millonarios recursos a gastos administrativos y operacionales en campañas publicitarias, desviándolos de los objetivos del programa AIS.

Manifestó que, en los actos acusados, la **CGR** se conformó con hacer un simple ejercicio matemático que llevó a concluir que el valor exacto de los Convenios, y, posteriormente, el de algunos



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

subcontratos derivados de estos, constituían el daño al patrimonio público, sin determinar de estos valores cuáles efectivamente podrían considerarse como pérdida de recursos públicos. Que, dicha conclusión, vulnera flagrantemente el artículo 48 de la Ley 610, norma que establece que el funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento patrimonial económico del Estado, así como el artículo 5º de la misma ley, que establece dentro de los tres elementos para configurar la responsabilidad fiscal, además de la gestión irregular, el nexo causal como elemento esencial del daño.

Adujo que la **CGR** interpretó a su acomodo la intención de los convenios citados y de sus fines, considerando que la difusión, socialización y divulgación de ciencia y tecnología es una cosa, y efectuar campañas informativas al público objetivo del programa AIS sobre sus instrumentos es otra, es decir, que la actividad de información al público sobre los instrumentos del AIS, ejecutando capacitaciones, campañas educativas, talleres, publicidad en radio y televisión, vía internet y realización de ferias, es una actividad que no difunde ciencia y tecnología, y que, por ello, son diferentes a las previstas en los convenios, cuyo objeto era difusión, divulgación y



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

socialización de ciencia y tecnología. Interpretación que es equivocada, toda vez que debe tenerse en cuenta que el programa AIS comprende apoyos a la competitividad y a los apoyos económicos directos a través de crédito, apoyos a la comercialización e incentivos a la productividad, cofinanciación de proyectos de riego y drenaje, una línea especial de crédito, el Incentivo a la Capitalización Rural-ICR, y el Incentivo a la Asistencia Técnica-IAT, entre otros.

Sostuvo que para garantizar el éxito y la correcta utilización de los instrumentos del programa, y según los estudios previos de los convenios y el texto de los mismos, era fundamental desarrollar campañas informativas de difusión, socialización y divulgación que les permitiera a los productores agrícolas del territorio nacional, conocer las distintas herramientas dispuestas para el desarrollo del sector agropecuario a través del AIS, y mediante las cuales se informara al público sobre las condiciones, requisitos y procedimientos que se requerían para acceder a los beneficios propios del programa.

Resaltó que tal objeto plasmado en los estudios previos de los convenios y en el texto de estos fue justamente lo que se ejecutó a



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

través de la actividad de información al público sobre los instrumentos del AIS, ejecutando capacitaciones, campañas educativas, talleres, publicidad en radio, televisión e internet, realización de ferias, etc. Los instrumentos de cofinanciación de proyectos de riego y drenaje, una Línea Especial de Crédito, el ICR, el IAT, entre otros, son instrumentos claros de ciencia y tecnología y, en consecuencia, informar al público sobre los mismos, es informar sobre ciencia y tecnología.

Con relación al asunto de la variación de la imputación fáctica y jurídica inicial, el actor aseveró que en el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014** se presentó una incoherencia con el Auto de imputación núm. 0101-000650 de 10 de mayo de 2013, puesto que en el segundo se le imputa el haber causado un detrimento del erario producto de una gestión fiscal irregular, consistente en haber hecho parte del Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009 y haber suscrito las actas derivadas del mismo, pero en el fallo con responsabilidad fiscal se le imputó haber causado un detrimento del erario producido por una gestión fiscal irregular de haber suscrito los estudios previos del convenio antes mencionado. Que, además, se le cuestionó haber participado en el diseño de la política AIS, lo cual no está demostrado en el plenario.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Agregó que la imputación a que se refiere el Auto núm. 0101-000650 de 10 de mayo de 2013 no puede variar en el acto sancionatorio, toda vez que ello vulnera el derecho de defensa que le asiste, en tanto el fallo con responsabilidad fiscal modificó la conducta imputada inicialmente e incluyó nuevos cargos.

Finalmente, respecto del sub-cargo de la ausencia de culpa grave, adujo que la motivación de la responsabilidad fiscal en el proceso, frente a todos los imputados, es el diseño del Plan Operativo y, esencialmente, las contrataciones u objetos contractuales que se previeron y confeccionaron directamente en el mismo; de manera que quien no haya participado directamente en la elaboración del citado plan operativo, no es responsable por daño o deterioro patrimonial del Estado. Que, en este sentido, como los estudios previos del Convenio núm. 037 de 2009 no tienen en su estructura ni comportan o incluyen los objetos específicos contractuales, ni los contratistas o subcontratos que se van a ejecutar con los recursos apropiados para el respectivo convenio, no pueden considerarse indicativos de responsabilidad fiscal.

Mencionó que, además, debe tenerse en cuenta que, si bien en general se requieren estudios previos en los procesos contractuales



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

como un desarrollo de los principios de planeación y transparencia, para la contratación directa, no se requiere la misma intensidad en la elaboración de los estudios previos que se exige para las licitaciones o los concursos de méritos, aspecto reafirmado por el H. Consejo de Estado en su jurisprudencia.

Agregó que los estudios previos no son ni siquiera vinculantes para el ordenador del gasto, quien autónomamente decide si acomete o no la contratación, en cuyo caso, al representar tales estudios un documento general en una etapa netamente precontractual, y que en nada obliga a la elaboración y suscripción de un convenio con el cumplimiento de los respectivos requisitos legales, por lo que el actor no era competente ni tenía injerencia en el proceso contractual.

Estimó que aunque la **CGR** afirmó que no hay lugar a declarar la pérdida de recursos públicos o daño fiscal respecto del Convenio 040 de 2010, comoquiera que éste se trata de un contrato interadministrativo de administración de recursos, sin que sea uno tipificado como de ciencia y tecnología, no hay explicación alguna para sostener que la ejecución el Convenio núm. 040 de 2010 no generó daño al erario, y en cambio el Convenio núm. 037 de 2009



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

sí, cuando lo cierto es que ambos tenían por objeto ejecutar recursos para efectos de divulgar y socializar la política AIS.

I.4.- La **CGR** presentó escrito de contestación de 3 de agosto de 2015³, a través del cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda; manifestó, frente a la supuesta infracción del derecho de contradicción y defensa por no acreditar el daño al patrimonio del Estado, que el proceso de responsabilidad fiscal núm. CD00243 se inició porque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, a través de una gestión fiscal antieconómica, ocasionaron un detrimento a los recursos públicos de la Nación, destinados al programa AIS, el cual se causó con la celebración de los Convenios núms. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008, 037 de 2009 y 040 del mismo año, y por los contratos que de ello se derivaron.

Indicó que tales irregularidades se sustentaron en la violación de los principios de la función administrativa y de la contratación estatal, reflejados principalmente en la destinación de millonarios

³ Folios 99 a 135.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

recursos públicos a gastos administrativos, operacionales de campañas publicitarias de manera improvisada, desviándolos de su finalidad social, que era la de apoyar la producción nacional y mejorar la competitividad del sector agropecuario.

Expuso que en el Auto núm. 0101-000650 de 10 de mayo de 2013, se justificó la imputación fiscal en una serie de hechos y desviaciones de recursos en subcontrataciones, que no hallaban fundamento en la finalidad convenida en el propósito de ciencia y tecnología, afectando el patrimonio público en desarrollo de una gestión fiscal inoportuna e ineficaz.

Adujo que en el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, contentivo del fallo con responsabilidad fiscal, también se cuestionó el hecho de que se hicieran destinaciones millonarias de recursos a gastos administrativos, operacionales y de campañas publicitarias, desviando los dineros del programa AIS, al subcontratar tareas que no guardaban relación con las actividades científicas y/o tecnológicas establecidas en el artículo 2º del Decreto 591 de 26 de febrero de 1991⁴.

⁴ “[...] Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas [...]”.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Resaltó que, además, esos recursos fueron utilizados en la contratación de propaganda publicitaria que no contribuía a la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego o de procedimientos de asistencia técnica que garantizaran la tecnificación de los procesos productivos en el sector agropecuario, tal como fue contemplado en los Convenios firmados. De ahí que se efectuaran gastos innecesarios durante cinco años consecutivos, comprometidos en el mismo objeto de divulgar y socializar AIS, ya que los dineros del programa se usaron injustamente para cubrir la plataforma de promoción del mismo , crear una sala de prensa para su defensa y celebrar contratos que no se ajustaron ni a las actividades de ciencia y tecnología previstas por los Convenios de Cooperación, ni a labores de colocación y acercamiento efectivo a los servicios financieros que eran los verdaderos propósitos del programa.

En cuanto a la ausencia del elemento del daño, advirtió que en la providencia que ordenó el cierre de la indagación preliminar y la apertura del proceso de responsabilidad fiscal núm. CD 000243 de 2011, a partir de lo previsto en el artículo 40 de la Ley 610, se determinó el daño patrimonial al Estado, con fundamento en los medios probatorios existentes, en la destinación de millonarios



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

recursos a gastos administrativos, operacionales de campañas publicitarias.

Estimó el daño patrimonial en consideración a la lesión del patrimonio público, representado en: a) la pérdida de recursos del programa AIS por gastos distintos a difusión, divulgación y socialización de ciencia y tecnología, con cargo a los convenios especiales de cooperación de ciencia y tecnología, producto de una gestión inoportuna e ineficaz del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, de las personas miembros del Comité Administrativo y del IICA, extraviando los recursos que iban a ser destinados en inversiones de ciencia y tecnología, en la adquisición de bienes y servicios con un contenido diferente; y b) la pérdida de recursos del programa AIS por gastos distintos a los destinados para la administración de recursos para la ejecución, implementación, apoyos, incentivos y demás instrumentos que integren el programa AIS, dentro del Convenio núm. 037 de 2009.

En lo atinente a la presunta variación de la imputación alegada en el escrito de la demanda, indicó que el contenido tanto del Auto núm. 0101-000650 de 10 de febrero de 2013, como del **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, guardan sincronía entre sí, sin que



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

pueda argumentarse la diferencia señalada. Sostuvo que la vinculación del actor como Director de Comercio y Financiamiento, tiene que ver con que él suscribió los estudios previos del Convenio núm. 037 de 2009, sin que de ninguna manera esto haya dado lugar a declararlo fiscalmente responsable, como quiera que esta persona, a pesar de conocer desde la etapa precontractual el marco en el cual se desarrollaría dicho Convenio como miembro del Comité Administrativo, se apartó del Plan Operativo, para hacer pasar contratos de publicidad como contratos de desarrollo de una finalidad técnica y científica.

Indicó que el fallo proferido se encargó de estructurar los elementos de la responsabilidad fiscal, encontrándose que la determinación de gestión fiscal se edificó para el demandante en su condición de miembro del Comité Administrativo, y el daño acaeció por la incorporación de objetos distintos y pago de los contratos de publicidad que se celebraron bajo la normativa y apariencia de contratos de ciencia y tecnología, evidenciando la gestión irregular de los recursos. El nexo causal se observa en la firma y participación del Comité Administrativo y las actas que aprobaron la contratación y pagos de esos contratos.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

En cuanto a la presunta ausencia de culpa grave atribuible al demandante, argumentó que además de reiterar que se le haya atribuido responsabilidad fiscal al actor por haber suscrito los estudios previos del Convenio núm. 037 de 2009, es necesario advertir que la declaratoria de responsabilidad fiscal no está afinada en cuestionamientos a la ejecución de los contratos de divulgación y publicidad del programa AIS, sino en que dichas contrataciones que fueron aprobadas por el Comité operativo del cual el demandante fue integrante, las que se apartaron del objeto pactado con el IICA de apoyo y cooperación tecnológica, al punto de gestionar la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego y/o la implementación de asistencia técnica que garantizara la tecnificación de los procesos productivos.

Aclaró que no existió incongruencia entre la parte motiva y la resolutive del **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, comoquiera que el apoderado del demandante no tuvo en cuenta la conversión o actualización del valor con base al IPC a que está obligado el operador fiscal, según dispone el artículo 53 de la Ley 610 de 2010. Por ello se modificó el valor del daño en la providencia atacada, pasando de la suma de \$644.250.266 a la suma de \$741.089.554 como cuantía final del detrimento



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

patrimonial en forma solidaria, por las conductas desplegadas por el demandante en el desarrollo del Convenio núm. 037 de 2009, junto con la responsabilidad fiscal atribuida a los señores Andrés Darío Fernández Acosta y Juan Camilo Salazar Rueda.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia de 3 de noviembre de 2016⁵, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", denegó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora. Como fundamento de la decisión adujo, luego de un recuento de las normas que regulan la responsabilidad fiscal y de las pruebas aportadas al plenario, que la responsabilidad fiscal endilgada por la **CGR** al demandante, en los actos administrativos acusados, se circunscribió a la conducta desplegada por él en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con ocasión del presunto daño patrimonial al Estado originado en razón del Convenio núm. 037 de 2009, suscrito entre esa Cartera y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

⁵ Folios 247 a 336.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Mencionó que, en el caso concreto, el daño patrimonial se sustentaba en los principios de universalidad, de legalidad del gasto y de especialización. Sobre el particular, indicó que la exigencia de que los actos administrativos afecten las apropiaciones presupuestales, cuenten con certificados de disponibilidad presupuestal y con el registro presupuestal, tienen como una de sus finalidades, la garantía de que los recursos no serán desviados a otro fin, siendo el registro uno de los requisitos de perfeccionamiento del acto administrativo, aspecto que se sustenta, además, en el acatamiento del principio de especialización al que se refiere el artículo 18 del Decreto 111 de 15 de enero de 1996⁶, en el que las apropiaciones deben ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

Indicó que según el marco legal reseñado trazado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como de las justificaciones dadas en los estudios previos, en el documento de justificación técnica y en el Convenio núm. 037 de 2007, se planeó la destinación para la ejecución de los recursos públicos comprometidos, esto es, la realización de actividades relacionadas con la implementación y ejecución del programa AIS, impulsando la

⁶ “[...] Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto [...]”.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

asistencia técnica integral que garantice la tecnificación de los procesos productivos y la realización de las inversiones necesarias para lograr una transformación del aparato productivo agropecuario. Con ello, el objetivo era atender al fortalecimiento de la asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnología, como lo dispone el inciso 1º del artículo 5º de la Ley 1133 de 9 de abril de 2007⁷.

Que, de hecho, en la cláusula primera del Convenio núm. 037 de 2009, se refirió como su objeto el impulso de la implementación, desarrollo, divulgación y ejecución del programa AIS. Así mismo, en la cláusula segunda se estableció que la ejecución del Convenio y de las distintas actividades que se deriven del mismo, se sujetarían a un Plan Operativo, en el que se detallarían los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, evaluando los lineamientos del Comité Intersectorial, los resultados o productos a entregar.

Advirtió que aun cuando en los estudios previos y en la justificación técnica de la suscripción del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica, se especificó que, en el fortalecimiento de la asistencia

⁷ “[...] Por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro-AIS [...]”.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnología en aras de lograr la transformación del aparato producto agropecuario, se observa que ya en el Convenio núm. 039 de 2009 se incluyó como uno de sus objetos *'la divulgación y socialización del programa AIS'*. Así mismo, en el Plan Operativo se tenía como uno de los objetivos específicos *'la divulgación y socialización del programa AIS'*, a la par del objetivo de la promoción y cooperación científica y tecnológica.

Estableció que, desde el Convenio núm. 039 de 2009 y del Plan Operativo que lo desarrolló, se implantó como objetivo la divulgación y socialización del programa AIS, distando de la justificación llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al suscribir con el IICA el Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica núm. 037 de 2009. En consonancia con lo anterior, el Tribunal encontró configurada la falta de correspondencia entre el objeto planeado en el Convenio núm. 037 de 2009, y lo pactado como uno de sus objetivos en tal acuerdo de voluntades, así como el establecimiento del objetivo específico referido en el Plan Operativo.

Aludió a cada uno de los 14 contratos celebrados por el IICA con terceros y que fueron analizados por parte de la **CGR**, para concluir



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

que tenían por objeto actividades de divulgación, difusión y promoción del programa AIS, aspecto que claramente difiere del objeto del fortalecimiento de la asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnología en el sistema agropecuario colombiano objeto del Convenio. Expuso que todos esos contratos suscritos por el IICA con terceros ajenos al Convenio núm. 037 de 2009, tenían por objeto actividades de divulgación, difusión y promoción del programa AIS, aspecto que claramente difiere del objeto del fortalecimiento de la asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnología en el sistema agropecuario colombiano objeto del Convenio.

Sostuvo que no puede asimilarse el objeto de los contratos referidos con el de "[...] *difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología [...]*", al que se refiere el numeral 2º del artículo 2º del Decreto 591 de 1991, puesto que en ninguno de estos contratos se especifica que los fines de la publicidad y divulgación del programa AIS lo sean en ciencia y tecnología. Que, por el contrario, tales actividades se realizaron con el fin de promocionar el AIS en las distintas ferias adelantadas en el territorio nacional, a través de la página web, el envío de mensajes de texto, líneas telefónicas, e



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

incluso, midiendo los resultados de estas estrategias en el seguimiento que se hacía desde los medios de comunicación al programa AIS.

De ahí que, para el Tribunal, el daño patrimonial se encuentra sustentado en la desatención de los principios de universalidad, legalidad del gasto y especialización, dado que la finalidad para la cual fue aprobado el presupuesto y autorizado el gasto de estos recursos, no fue atendida, en tanto los recursos fueron destinados para otro propósito. En efecto, al destinar los recursos que (en cumplimiento de la Ley 1137 de 2007 en su artículo 5º, inciso 1º) estaban presupuestados para el fortalecimiento de la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología, en actividades de divulgación y publicidad, no se benefició el agro colombiano en materia de ciencia y tecnología, o mejor, el sistema productivo agrícola en sus procesos de tecnificación.

Establecido el daño causado, el *a quo* procedió a analizar la conducta desplegada por el actor, en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, considerando que él conocía con precisión el objetivo perseguido en la suscripción del Convenio de Cooperación Científica



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

y Tecnológica con el IICA, y pese a lo anterior en su calidad de integrante del Comité Administrativo autorizó la ejecución de contratos entre el IICA y diversos terceros al Convenio, que destinaron los recursos comprometidos a fines distintos a los de su apropiación.

Al analizar el nexo causal entre el daño patrimonial acaecido y la conducta desplegada por la parte actora, el Tribunal lo concretó en la pérdida y detrimento de los recursos con ocasión de la ejecución de los subcontratos ya analizados, celebrados por el IICA con diversas personas en quienes terminaron los recursos públicos desviados de su legal propósito, para lo cual se tiene que dadas las facultades concedidas al Comité Administrativo encargado la dirección, seguimiento y evaluación del Convenio núm. 037 de 2009, tales contratos sólo podían llevarse a cabo con la autorización de dicho Comité, como efectivamente sucedió, resultando así probado el nexo causal entre la conducta o la gestión fiscal atribuida al demandante, y el daño patrimonial causado.

Y en lo correspondiente a la responsabilidad fiscal del demandante y el monto del daño patrimonial atribuido, indicó que este se acreditaba bajo el grado de culpa grave, dado su actuar en la



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

autorización de los contratos con los que se desviaron y perdieron los recursos que tenían como destinación el cumplimiento de la finalidad establecida en el inciso 1º del artículo 5º de la Ley 1137 de 2007.

Manifestó que la cuantía correspondiente a la responsabilidad fiscal atribuida al demandante ascendía a \$644.250.266, monto que equivalía a la totalidad del daño patrimonial causado con ocasión del valor de los catorce contratos ya liquidados, celebrados por el IICA con terceros ajenos al Convenio, y cuya autorización fue dada por el actor, en los que se acredita el gasto indebido de los recursos que se encontraban destinados para otra finalidad. Este monto fue actualizado por la **CGR** para la fecha del fallo con responsabilidad fiscal, quedando como consolidado el valor de \$741.089.554.

Señaló que el daño patrimonial no se configuró en los estudios previos suscritos por el demandante, sino en el gasto irregular que se hizo de los recursos públicos y cuya autorización se hizo por parte del demandante, siendo parte del Comité Administrativo encargado de la correcta ejecución del Convenio núm. 037 de 2009. Y precisó que la referencia que la **CGR** hace en el fallo, respecto de los estudios previos suscritos por el demandante, contrario a lo



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

señalado por este, busca demostrar el objetivo y finalidad que perseguía el Convenio núm. 037 de 2009 y que fue desconocido por el Comité Administrativo al autorizar la contratación por parte del IICA con terceros ajenos al Convenio, que desconocían estos propósitos.

En lo concerniente a la presunta incoherencia entre la decisión adoptada en el Convenio núm. 040 de 2010 y el Convenio núm. 037 de 2009, precisó que no hay lugar a comparar las consideraciones dadas por la CGR con ocasión del análisis de los subcontratos que se ejecutaron en el marco de los Convenios núms. 037 de 2009 y 040 de 2010, comoquiera que mientras en el primer caso el daño patrimonial se encuentra probado dada la desviación del objeto de los subcontratos a la finalidad del Convenio, en el segundo caso ello no fue así, por cuanto los subcontratos atendieron a la finalidad del referido acuerdo suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO.

III.- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

A través de escrito de 2 de diciembre de 2016⁸, el actor presenta recurso de apelación en el que solicita que se revoque la sentencia impugnada y se acceda a las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo que el Tribunal obvió determinar la existencia concreta de un daño patrimonial y pasó por alto las graves violaciones al debido proceso del que fue víctima. A continuación, volvió sobre los cargos de la demanda, los cuales reiteró en su integridad.

Insistió en que la conducta por la cual se le sancionó por culpa grave, por el sólo hecho de suscribir unos estudios previos, es inconsistente, toda vez que no tuvo injerencia ni competencia funcional en la delimitación específica y concreta de los instrumentos, contratos, objetos contractuales, recursos económicos específicos, contrataciones, subcontrataciones y plazos para alcanzar el objetivo de divulgación de la política de AIS, ya que tal función se concretó en la elaboración del Plan Operativo.

Reiteró que, a pesar de las serias irregularidades detectadas en la distribución de subsidios del programa AIS con ocasión de la ejecución de dichos convenios generadores de impacto nacional mediático, la **CGR** no encontró incidencia fiscal de ninguna clase,

⁸ Folios 342 a 386.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

por lo que no se configuró el elemento de daño, determinante en la imputación de la responsabilidad fiscal.

Repitió que en el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014** se presentó una incoherencia con el Auto de imputación núm. 0101-000650 de 10 de mayo de 2013, puesto que en el segundo se le atribuye el haber causado un detrimento al erario, producto de una gestión fiscal irregular, consistente en haber hecho parte del Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009 y haber suscrito las actas derivadas del mismo, mientras que en el fallo con responsabilidad fiscal se le imputó haber causado un detrimento del erario producido por una gestión fiscal irregular de haber suscrito los estudios previos del convenio antes mencionado. Que, además, se le cuestionó haber participado en el diseño de la política AIS, lo cual no está demostrado en el plenario.

Insistió en que la imputación a que se refiere el Auto núm. 0101-000650 de 10 de mayo de 2013 no puede variar en el acto sancionatorio, como quiera que ello vulnera el derecho de defensa que le asiste, en tanto el fallo con responsabilidad fiscal modificó la conducta imputada inicialmente, e incluyó nuevos cargos. Agregó que tampoco hay culpa grave, por cuanto los estudios previos del



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Convenio núm. 037 de 2009 no tienen en su estructura ni comportan o incluyen los objetos específicos contractuales, ni los contratistas o subcontratos que se van a ejecutar con los recursos apropiados para el respectivo convenio, por lo que no pueden considerarse indicativos de responsabilidad fiscal.

Advirtió nuevamente la incongruencia entre la parte motiva y la resolutive del **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014** por el cual se profirió el fallo con responsabilidad fiscal, citando como ejemplo de ello la diferencia en lo relacionado a la cuantía del presunto daño, así como al hecho que el acto contenga dos artículos 'quinto'.

Estimó que, aunque la **CGR** afirmó que no hay lugar a declarar la pérdida de recursos públicos o daño fiscal respecto del Convenio núm. 040 de 2010, comoquiera que éste se trata de un contrato interadministrativo de administración de recursos, sin que sea uno tipificado como de ciencia y tecnología, no hay explicación alguna para sostener que la ejecución el Convenio núm. 040 de 2010 no generó daño al erario, y en cambio el Convenio núm. 037 de 2009 sí, cuando lo cierto es que ambos tenían por objeto ejecutar recursos para efectos de divulgar y socializar la política AIS. Que las contrataciones derivadas de uno y otro convenio no solo eran



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

similares sino idénticas en cuanto al diseño de la forma específica para alcanzar el objetivo de impulsar la implementación, desarrollo, divulgación, socialización y ejecución del programa referido, y en tal virtud fueron similares también los planes operativos de los dos convenios, en cuanto a la clase de contratos y subcontratos a ejecutar, objetos contractuales, recursos económicos específicos, plazos, personas jurídicas y privadas, contratistas, etc.

IV.- ALEGATOS

IV.1. Vencido el plazo, dentro del lapso concedido para alegar en esta instancia, las partes, a través de sendos escritos de 5 de julio de 2017⁹, insistieron en los argumentos expuestos en la demanda y escrito de apelación, así como en la contestación de la demanda, respectivamente.

IV.2. El Ministerio Público, en su vista de fondo¹⁰, solicitó confirmar la sentencia apelada, con fundamento en que el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, como Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, suscribió los estudios previos del Convenio núm. 037 de 2009 que

⁹ Folios 31 a 65 y 66 a 70, cuaderno de apelación.

¹⁰ Concepto núm. 000711 de 19 de julio de 2017, folios 72 a 80 cuaderno de apelación.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

tuvo por objeto “[...] *impulsar la implementación, desarrollo, divulgación, socialización y ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro -AIS- [...]*”.

Mencionó que el actor tanto en su escrito de demanda, como en los recursos de reposición contra el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, de apelación contra el **Auto núm. 058 de 30 de mayo de 2014** y contra el **Fallo núm. ORD-80112-0054-2014 de 12 de junio de 2014**, expedidos por la **CGR**, no puso de presente ninguna actuación procesal que lograra desvirtuar las pruebas que demostraron el incumplimiento de los objetivos y finalidades del programa AIS, ni el marco legal y de debido proceso de la actuación.

Concluyó, en consecuencia, que al comprobarse la comisión del daño patrimonial al Estado, es pertinente que sea declarado fiscalmente responsable, a título de culpa grave, al señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, en cuantía de \$741.089.554, por sus conductas como Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1.- Cuestión previa

A través de escrito de 22 de julio de 2020¹¹, el Consejero de Estado de la Sección Primera, doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, manifestó impedimento para conocer del presente asunto, el cual le fue aceptado por la Sala mediante auto de 30 de julio de 2020¹², en el que se ordenó, como consecuencia de ello, separarlo del conocimiento de este.

V.2.- Actos demandados

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad de los siguientes actos administrativos expedidos por la **CGR**: (i) **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014** “[...] *por medio del cual se profiere fallo con responsabilidad fiscal dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. CD 000243–Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–AIS [...]*”, mediante el cual, entre otras decisiones, se declaró fiscal y solidariamente responsable al señor **MARIO**

¹¹ Aplicativo web SAMAI del proceso, índice núm. 40.

¹² Aplicativo web SAMAI del proceso, índice núm. 42.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

ANDRÉS SOTO ÁNGEL, por las conductas desplegadas durante la ejecución del Convenio núm. 037 de 2009, en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyos apartes pertinentes son los siguientes:

"[...] **ARTÍCULO TERCERO:** Por las razones expuestas en el aparte pertinente de la presente providencia FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL solidaria, en los términos y condiciones que se indican para cada uno de los responsables, contra ANDRÉS DARÍO FERNÁNDEZ ACOSTA, identificado con cedula de ciudadanía N° 98.565.139 expedida en Envigado - Antioquia, quién se desempeñó como Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural para la época de los hechos, a título de culpa grave, en cuantía de SETECIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES OCHENTA Y NUEVE MIL CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$741.089.554) **en forma solidaria por las conductas desplegadas en el Convenio 037 de 2009**, con los siguientes responsables fiscales: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN AGROPECUARIA "PICA", identificado con el NIT No. 860.025.519-9, JUAN CAMILO SALAZAR RUEDA, identificado con C.C. No. 91.475.351 y **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL, identificado con C.C. No. 79.959.736**

(...)

ARTÍCULO QUINTO: Por las razones expuestas en el aparte pertinente de la presente providencia FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL solidaria, en los términos y condiciones que se indican para cada uno de los responsables, contra JUAN CAMILO SALAZAR RUEDA identificado con Cédula de Ciudadanía No. 91.475.351 expedida en Bucaramanga Santander, quién se desempeñó como Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural para la época de los hechos, a título de culpa grave en cuantía de CUATRO MIL NOVECIENTOS' OCHENTA MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS VEINTINUEVE PESOS M/CTE (\$4.980.430.629.00), en forma solidaria de" la siguiente manera:"

(...)

Con ocasión al daño cuantificado en SETECIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$741.089.554), **por las conductas desplegadas en el Convenio 037 de 2009,**



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

responderá de manera solidaria con los siguientes responsables fiscales: ANDRÉS DARÍO FERNÁNDEZ ACOSTA, identificado con C.C. N° 98.565.139; INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN AGROPECUARIA "IICA", identificado con el NIT No. 860.025.519-9; **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL, identificado con C.C. No. 79.959.736;**

ARTÍCULO QUINTO (SIC): Por las razones expuestas en el aparte pertinente de la presente providencia FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL solidaria, en los términos y condiciones que se indican para cada uno de los responsables, **contra MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL,** identificado con Cedula de Ciudadanía No. 79.959.736 expedida en Bogotá, quien se desempeñó como Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura para la época de los hechos, a título de culpa grave en cuantía de SETECIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$741.089.554), en forma solidaria **por las conductas desplegadas en el Convenio 037 de 2009,** con los siguientes responsables fiscales: ANDRES DARÍO FERNANDEZ ACOSTA, identificado con C.C. N° 98.565.139; INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN, AGROPECUARIA "IICA"; identificado con el NIT No. 860.025.519-9; JUAN CAMILO SALAZAR RUEDA identificado con C.C. No. 91.475.351;".

(...)

ARTÍCULO NOVENO: Por las razones expuestas en el aparte pertinente de la presente providencia FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL, en los términos y condiciones que se indican para cada uno de los responsables, contra INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN AGROPECUARIA "IICA", identificado con NIT No. 860.025.519-9, en su calidad de Cooperante dentro de los Convenios de Cooperación de Ciencia y Tecnología No. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008 y 037 de 2009, suscritos con el MADR, a título de culpa grave en cuantía de DOCE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$12.985.084.940,76) PESOS M/CT, en forma solidaria de la siguiente manera:

(...)

Con ocasión al daño cuantificado en OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE (\$869.822.684,43,00), **por las conductas desplegadas en el Convenio 037 de 2009,** responderá de manera solidaria con los siguientes



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

responsables fiscales: ANDRES DARÍO FERNANDEZ ACOSTA, identificado con C.C. N° 98.565.139; JUAN CAMILO SALAZAR RUEDA, identificado con C.C. No. 91.475.351; **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL, identificado con C.C. No. 79.959.736, estos dos últimos por cuantía de SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$644.250.266) [...]** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

(ii) **Auto núm. 058 de 30 de mayo de 2014** "[...] por medio del cual se deciden unos recursos de reposición dentro del proceso de responsabilidad fiscal núm. CD000243 – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – AIS y se corrige un error formal de la providencia 042 de 2014 proferida en este proceso de responsabilidad fiscal [...]", y **Fallo núm. ORD-80112-0054-2014 de 12 de junio de 2014**, "[...] por el cual se resuelven unos recursos de apelación y el grado consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. CD 000243 [...]", a través de los cuales se confirmó la condena fiscal.

V.3.- Problema jurídico

Con fundamento en lo esgrimido por el impugnante en su recurso de apelación, le corresponde a la Sala establecer, si los actos acusados fueron expedidos irregularmente y con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa. En concreto, la Sala determinará si, como alega el actor, no se evidencian los



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

elementos de 'culpa grave' y 'daño patrimonial' constitutivos de responsabilidad fiscal de marras, y si existen incongruencias desde la imputación de la responsabilidad, así como entre la parte motiva y la resolutive de la condena fiscal.

V.4.- Análisis del caso concreto

A partir del acervo probatorio arrimado al proceso, la Sala advierte que como resultado del proceso de responsabilidad fiscal núm. CD 000243 adelantado por la **CGR** contra el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL** y otros, se profirió en primera instancia el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**.

Contra la referida decisión la parte demandante interpuso los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través del Auto núm. 058 de 30 de mayo de 2014, que decidió de manera negativa la reposición, y mediante **Fallo núm. ORD-80112-0054-2014** del 12 de junio de 2014, que desató la apelación en el sentido de confirmar en todas sus partes el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**¹³.

¹³ Reverso del folio 53 del C.1



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

V.4.1. De la responsabilidad fiscal

La Ley 610 establece que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Dispone la norma:

“[...] **Artículo 3°. Gestión fiscal.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4o. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Artículo 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo [...].”

El artículo 53 *ídem* consagra:

“[...] **Artículo 53. Fallo con responsabilidad fiscal.** El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes [...]”¹⁴.

La Corte Constitucional, en sentencia SU-620 de 1996, señaló que “[...] *el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa (...) Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquel ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud (...) En efecto, en la investigación se va a establecer la certeza de los hechos investigados, la incidencia de éstos en la gestión fiscal y a qué personas en concreto se les puede imputar la responsabilidad por las irregularidades cometidas [...]”*¹⁵.

¹⁴ La sentencia de la Corte Constitucional C-619 de 8 de agosto de 2002, declaró inexecutable el párrafo 2º del artículo 4º y la expresión “leve” del artículo 53, pero no por considerar que la culpa sea ajena a la responsabilidad fiscal, sino por exigirla en la modalidad de la culpa leve; en este sentido la Corte Constitucional consideró que “[...] el criterio normativo de imputación no podía ser mayor al establecido por la Constitución Política en el inciso 2º de su artículo 90 para el caso de la responsabilidad patrimonial de los agentes frente al Estado [...]”, por conducta dolosa o gravemente culposa.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-620 de 13 de noviembre de 1996, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

En el mismo sentido del grado de culpa exigido durante el examen de la responsabilidad fiscal, la Ley 1474 de 12 de julio de 2011¹⁶, al prever las disposiciones comunes al procedimiento ordinario y verbal, estableció:

“[...] **Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal.** El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal **será el dolo o la culpa grave** [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En el asunto *sub examine*, como se advirtió, la **CGR** declaró solidariamente responsable fiscal al señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, en el grado de **culpa grave**, por el hecho que, siendo Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, causó un daño patrimonial al Estado con ocasión de la ejecución del Convenio núm. 037 de 2009, suscrito entre esa Cartera y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura–IICA¹⁷.

¹⁶ “[...] Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública [...]”.

¹⁷ Disponible [en línea]: [<https://iica.int/es/about-us/main>]: “[...] El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano que apoya los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Brindamos cooperación mediante el trabajo cercano y permanente con nuestros 34 Estados Miembros, cuyas necesidades atendemos oportunamente. Sin duda alguna, nuestro activo más valioso es la estrecha relación que mantenemos con los beneficiarios de nuestro trabajo. Contamos con vasta experiencia en temas como tecnología e innovación para la agricultura, sanidad agropecuaria, calidad e inocuidad de los alimentos,



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Así las cosas, la Sala, en el marco del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 3 de noviembre de 2016, analizará la conducta del actor, el eventual detrimento patrimonial causado y la relación de causalidad entre la conducta y el daño, advirtiendo que el Código Civil en su artículo 63 define la culpa grave como la negligencia consistente en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus propios negocios. En particular, la Sala verificará: i) si existió daño al patrimonio del Estado, ocasionado en ejecución del Convenio núm. 037 de 2009 y de los subcontratos que lo desarrollaron, ii) el reproche a la comisión de la conducta por parte del señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, y iii) el nexo causal entre la conducta desplegada y el daño patrimonial al erario.

V.4.2. Para el efecto, la Sala considera relevante presentar el contenido y finalidad del programa AIS, su eje y finalidad, así como los hechos que estructuraron la responsabilidad fiscal atribuida al actor.

comercio agropecuario internacional, agricultura familiar, desarrollo rural, gestión de los recursos naturales y bioeconomía [...]”.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Sea lo primero advertir que, en desarrollo de la Ley 1133, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suscribió los Convenios núms. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008 y 037 de 2009 con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA, identificado con Nit. 860.025.519-9, bajo la modalidad de 'Convenios Especiales de Cooperación', y respecto de cada uno de ellos, se ejecutaron diversos subcontratos.

La referida ley, en su artículo 1º, estableció el objeto del programa AIS así:

"[...] **Artículo 1o. Objeto.** La presente Ley tiene como objeto la creación e implementación del programa "Agro, Ingreso Seguro - AIS", destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía [...]"

El artículo 3º, por su parte, estableció los componentes del programa AIS, en los siguientes términos:

"[...] **Artículo 3o. Componentes del programa.** El programa "Agro, Ingreso Seguro" tendrá dos componentes, el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. Por su parte el componente de apoyos a la competitividad busca preparar el sector agropecuario ante la internalización de la economía, mejorar



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario [...].”

Dentro del componente denominado “[...] apoyos para la competitividad [...]”, su artículo 5º refiere:

“[...] **Artículo 5o. 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 [...].”

A su turno, el artículo 6º incorporó lo correspondiente a los recursos para la financiación del programa, así:

“[...] **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.

PARÁGRAFO. Los gastos de administración y operación del programa “Agro, Ingreso Seguro”, en el primer año, no podrá exceder el cinco por ciento (5%) del total de los recursos



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

apropiados para esa vigencia. A partir del segundo año de implementación del programa, los gastos de administración y operación del mismo no podrán exceder el tres por ciento (3%) del total de recursos apropiados para cada año [...].”

Atendiendo a lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 5º de la Ley 1133, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suscribió con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, una serie de convenios de cooperación científica y tecnológica, entre ellos el involucrado en el presente asunto, Convenio núm. 037 de 2009, que dio origen al proceso de responsabilidad fiscal que culminó con la expedición de los actos acusados.

Obra en el expediente copia del “[...] estudio previo para la celebración de contratación directa [...]”¹⁸ de 22 de diciembre de 2008, suscrito por el Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, cuyos apartes principales expresan:

“[...] 6) El Gobierno Nacional, a través de EL MINISTERIO, dentro del marco del programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, quiere fomentar la inversión y la introducción de nuevas tecnologías;

7) Para garantizar el correcto desarrollo de las actividades relacionadas con la adecuada implementación y ejecución de los distintos instrumentos del Programa “Agro, Ingreso

¹⁸ EXPEDIENTE. Paquete anexo “Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016”. CD “Anexos 1 al 21”. Archivo: “Anexo 4 Carpeta 1 (1-214)”. p. 5 a 8.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Seguro - AIS", resulta indispensable la integración de un equipo técnico en el ministerio, compuesto por un conjunto de profesionales que participen activamente en el diseño, seguimiento y ejecución de dicha política pública introducida mediante la Ley 1133 de 2007.

8) Para garantizar el éxito en la demanda y correcta utilización de los Instrumentos del Programa "Agro, Ingreso Seguro - AIS", es fundamental continuar desarrollando una campaña de socialización y divulgación que les permita a los productores del territorio nacional conocer las distintas herramientas distintas dispuestas para el desarrollo agropecuario, y mediante la cual se informe acerca de las condiciones, requisitos y procedimientos que se requieren para acceder a los beneficios propios del Programa; 9) corresponde a EL MINISTERIO, directamente o través de contratos o convenios, realizar las actividades tendientes a adecuar el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural Colombiano, de conformidad con lo establecido para el efecto en el Decreto 2748 de 1999 y la Ley 1133 de 2007:

9) En concordancia con lo dispuesto en el Decreto 591 de 1991, la Nación y sus entidades descentralizadas pueden celebrar convenios especiales de cooperación para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología;

10) La realización de las actividades relacionadas con la adecuada implementación y ejecución de los Instrumentos del Programa "Agro Ingreso Seguro - AIS", persiguen impulsar el desarrollo tecnológico del sector agropecuario Colombiano, a través de la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego, la implementación de una asistencia técnica integral que garantice la tecnificación de los procesos productivos y la realización de las inversiones necesarias para lograr una profunda transformación del aparato productivo agropecuario.

11) Para lograr este propósito, EL MINISTERIO requiere contar con la colaboración científica y tecnológica de una organización con personal calificado, que disponga de una amplia experiencia en las diferentes disciplinas involucradas en la implementación de esta política pública y que cuente con las herramientas adecuadas para garantizar la oportunidad, confiabilidad y eficacia en la obtención de resultados positivos.

12) Teniendo en cuenta lo anterior, EL MINISTERIO y EL IICA aúnan esfuerzos para la ejecución del presente Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica, habida cuenta de su amplia experiencia en el manejo de proyectos técnicos y científicos relacionados con el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural [...]"



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

De igual forma, obra el documento denominado “[...] justificación técnica para suscribir un convenio especial de cooperación científica y tecnológica con Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, para impulsar la implementación, desarrollo y ejecución del programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS [...]”¹⁹, suscrito por la Directora de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que se afirmó:

“[...] Partiendo de las condiciones anteriores y valorando el tipo de actividades que se requiere desarrollar para alcanzar los objetivos propuestos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estima necesario que a través de la celebración de un convenio, se cuente con la cooperación científica y tecnológica de un organismo de reconocida idoneidad y experiencia, para que mediante la unión de esfuerzos asegure la correcta implementación y ejecución del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, con el fin de materializar los propósitos de dicha política pública

Tal cooperación resulta posible de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto Extraordinario 393 de 1991, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 591 de 1991, según los cuales, la Nación y sus entidades descentralizadas pueden celebrar convenios especiales de cooperación para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología. Así mismo, tal facultad está consagrada en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, que establece que las entidades estatales pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas particulares, que tengan por objeto el desarrollo de actividades relacionadas con los cometidos y las funciones que les han sido asignadas. Valga recordar que según el literal d) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, los convenios que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o

¹⁹ Ibid. p. 9 a 11.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

tecnológicas, no requieren de la escogencia del contratista a través de licitación o concurso públicos

(...)

Al analizar las condiciones particulares del IICA, se advierte que esta es una entidad especializada que tiene como fines fundamentales el desarrollo agrícola y el bienestar rural, para lo cual cuenta con profesionales de reconocida idoneidad y amplia experiencia en el contexto latinoamericano y local, capaces de asegurar resultados eficientes en el mejoramiento de las condiciones del campo. Igualmente el IICA ha venido contribuyendo a la reactivación y el progreso del sector agropecuario y pesquero Colombiano, y a su consolidación como fuente de crecimiento económico y desarrollo social, a través de la ejecución de múltiples convenios de cooperación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyos resultados han sido satisfactorios.

Por todo lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha concluido que el IICA es la entidad idónea para la ejecución del Convenio de Cooperación Científica y ggTecnológica que se propone, habida cuenta de su amplia experiencia en el manejo de proyectos técnicos y técnicos y científicos relacionados con el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural [...]". (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Ahora bien, en lo que se refiere al Convenio núm. 037 de 2009, se estipuló:

"[...] **CLÁUSULA PRIMERA.** - El presente Convenio tiene por objeto la cooperación entre El Ministerio y el IICA, mediante la unión de esfuerzos, recursos de tecnología y capacidades, para impulsar la implementación, desarrollo, divulgación, socialización y ejecución del Programa "Agro, Ingreso Seguro-AIS" [...]".

En la cláusula segunda se dispuso que la ejecución del Convenio y, en particular, el desarrollo de las distintas actividades que se deriven del mismo se sujetaría a un Plan Operativo, parte integral



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

del Convenio, en el que se detallarían los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar y se evaluarían los lineamientos del Comité Intersectorial y los resultados o productos a entregar.

Las cláusulas tercera y cuarta se refieren a dicho Comité Administrativo:

“[...] **CLÁUSULA TERCERA.** - 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 delegad, quien lo presidirá; **el Director de Comercio y Financiamiento de EL MINISTERIO**, o su delegado; y el Representante de la Oficina de EL IICA en Colombia 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 ordinariamente como mínimo cada tres (3) meses, y contará con el apoyo de todas las dependencias de EL MINISTERIO y de EL IICA, cuyos funcionarios podrán ser citados por razón de los asuntos objeto de estudio. **CLÁUSULA CUARTA.**- El Comité Administrativo del Convenio ejercerá las siguientes funciones: **1) Aprobar toda modificación del convenio y/o del Plan Operativo; 2) Realizar, 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 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 ejecuten dentro del marco del Convenio; y, 5) Las demás que se orienten a la correcta y adecuada ejecución del Convenio** [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Las cláusulas quinta y sexta establecen las obligaciones de cada una de las partes del convenio. De otro lado, la cláusula séptima estipula que el convenio tendría el valor de \$6.125.067.000, los cuales serían entregados así: 1) el 40% del valor total del aporte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, equivalente a la suma de \$2.400.000.000, a los diez días de la aprobación de la garantía única de cumplimiento; 2) un 40% del valor total del aporte, equivalente a la suma \$2.400.000.000, transcurridos cinco (5) meses desde la fecha de aprobación de la garantía única de cumplimiento, previa presentación por parte del IICA de los informes de ejecución, aprobados por el Comité Interventor; 3) el restante 20%, equivalente a \$1.200.000.000, transcurridos ocho (8) meses después de la fecha de aprobación de la garantía única de cumplimiento, previa presentación por parte de El IICA de los informes de ejecución, aprobados por el Comité Interventor.

A su turno, el Plan Operativo al que se refiere el Convenio núm. 037 de 2009, se encuentra consignado en el documento denominado “[...] Plan Operativo CONVENIO MADR-IICA 037 de 2009 [...]”²⁰, cuyos objetivos generales son:

²⁰ Ibid. p. 19 a 25.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

“[...] La cooperación científica y tecnológica 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”, especialmente en lo que respecta a la integración de la Unión Coordinadora del Programa, y la realización de las actividades de socialización y divulgación, de tal forma que se cumplan los objetivos de dicha política pública, consistente en mejorar las condiciones de competitividad del sector agropecuario nacional, para sacar el máximo provecho el escenario de intercambio comercial internacional, y proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos, por la inexistencia de una ventaja comparativa, la ausencia del uso de tecnología en los procesos productivos y la existencia de subsidios a la producción foránea [...]”.

Los objetivos específicos establecidos en el Plan Operativo consistían en: a) la conformación de la Unidad Coordinadora del Programa AIS, que tendría a su cargo el desarrollo de las actividades necesarias para el diseño y ejecución de la política pública; b) la realización de actividades de socialización y divulgación del Programa AIS; c) la supervisión, junto con la Unidad Coordinadora del Programa, el desarrollo de las actividades que sean ejercidas por los operadores que se vinculen al cumplimiento del convenio; y d) la promoción de 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 AIS.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

En lo que corresponde a las actividades a realizar por parte del IICA, el Plan Operativo señala que este debe:

“[...] implementar y ejecutar una estrategia de divulgación y socialización de alcance nacional, igualmente focalizada en las regiones, departamentos y municipios de todo el país, mediante el cual se den a conocer los beneficios de las distintas herramientas que comprende “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, y se informe a los agricultores acerca de quiénes pueden acceder a los instrumentos, qué requisitos se necesitan para obtener los beneficios correspondientes, en qué lugares se puede demandar la aplicación del Programa, y en general, recibir asesoría e información general y específica sobre esta política.

Para lograr este cometido, el IICA deberá desarrollar una campaña informativa y de comunicaciones de “Agro, Ingreso Seguro – AIS y de sus componentes e instrumentos respectivos, desarrollar un plan de medios para difundir los instrumentos objeto de la campaña, a través de medios masivos y alternativos, de acuerdo con las necesidades del Programa. Organizar eventos en los cuales se provea información y capacitación en todo el territorio nacional, realizar actividades necesarias para la producción de los medios que serán utilizados para la difusión y socialización del Programa, realizar las actividades necesarias para la divulgación del programa, y realizar las actividades de contratación e inversión en medios. Para cumplir con este propósito, el IICA igualmente deberá contratar los operadores que requiera para desarrollar tales actividades, con sujeción a las directrices e instrucciones que sobre el particular imparta el Comité Administrativo [...]”²¹.

En lo que corresponde a la promoción de 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 AIS, el Plan Operativo señalaba:

²¹ Ibid. p. 22.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

“[...] Se espera que el IICA aporte la infraestructura técnica, operativa y administrativa (recursos humanos) necesaria para la ejecución del Convenio, ponga a disposición para el desarrollo de las actividades tanto su sede o agencia de cooperación en Colombia como la hemisférica, así como el personal directivo, científico, técnico, administrativo, de coordinación y operación, necesario para la óptima ejecución del objeto del Convenio, e igualmente vincule profesionales de la más altas calidades profesionales y técnicas para el desarrollo de las diferentes actividades propias del Convenio [...]”²².

El Plan Operativo, en relación con las actividades de socialización y divulgación del Programa AIS, previó: a) una estrategia de divulgación y socialización con alcance nacional; b) las condiciones para la ejecución de la campaña informativa y de comunicaciones del Programa y de sus componentes e instrumentos; y c) los contratos suscritos con los operadores encargados de ejecutar la campaña informativa y de comunicaciones del Programa.

En lo que tiene que ver con la promoción de 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 AIS, en el Plan Operativo se espera: a) la infraestructura técnica, operativa y administrativa

²² Ibid. p. 23.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

instalada para la ejecución del convenio y b) el recurso humano dispuesto para la ejecución del mismo.

En el Plan Operativo se determinó la distribución de los recursos para el cumplimiento de los objetivos del convenio, de la siguiente manera:

1. Unidad Coordinadora del Programa AIS	\$ 1.000.000.000
1. Divulgación del Programa AIS	\$ 4.100.000.000
2.1. Divulgación del Programa AIS	\$ 3.500.000.000
2.2. Líneas de atención y Call Center	\$ 500.000.000
2.2. Viáticos	\$ 100.000.000
3. Aportes IICA	\$ 125.067.000
3.1. Servicios informáticos	\$ 50.000.000
3.2. Equipos Unidad Ejecutoria IICA – AIS	\$ 75.067.000
4. Administración y Operación IICA	\$ 258.873.881
5. imprevistos	\$ 641.126.119
TOTAL	\$ 6.125.067.000

Mediante la Orden de pago núm. 381798 del 10 de febrero de 2009²³, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pagó al IICA el 40% de lo pactado en el Convenio núm. 037 de 2009, tal y como se había acordado en la cláusula séptima, en cuantía de \$2.206.126.794.

²³ Ibid. p. 99.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Posteriormente, el Comité Interventor del Convenio núm. 037 de 2009, en Acta núm. 4 del 1º de junio de 2009, decidió incrementar los rubros destinados a la Unidad Coordinadora del Programa, a la divulgación del Programa AIS y a los viáticos, para lo cual redujo el monto destinado a imprevistos, así:

1. Unidad Coordinadora del Programa AIS	\$ 1.100.000.000
1. Divulgación del Programa AIS	\$ 4.440.000.000
2.1. Divulgación del Programa AIS	\$ 3.740.000.000
2.2. Líneas de atención y Call Center	\$ 500.000.000
2.2. Viáticos	\$ 200.000.000
3. Aportes IICA	\$ 125.067.000
3.1. Servicios informáticos	\$ 50.000.000
3.2. Equipos Unidad Ejecutoria IICA – AIS	\$ 75.067.000
4. Administración y Operación IICA	\$ 258.873.881
5. imprevistos	\$ 201.126.119
TOTAL	\$ 6.125.067.000

Por medio del Acta núm. 10 de 13 de noviembre de 2009²⁴, el Comité Administrativo decidió ajustar el rubro destinado a la divulgación del programa, para lo cual redujo en \$3.450.000.000 el monto correspondiente a las líneas de atención y 'call center' por el valor de \$80.000.000, en el rubro correspondiente a la administración y operación IICA en el valor de \$163.873.206, y a los imprevistos en el valor de \$100.000.000, para un total de reducción de \$3.793.873.206. Así, el total del Convenio núm. 037

²⁴ Ibid. p. 79.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

de 2009 sería por el valor de \$2.331.193.794, el cual se encontraría distribuido de la siguiente manera en el Plan Operativo:

1. Unidad Coordinadora del Programa AIS	\$ 1.100.000.000
1. Divulgación del Programa AIS	\$ 910.000.000
2.1. Divulgación del Programa AIS	\$ 290.000.000
2.2. Líneas de atención y Call Center	\$ 400.000.000
2.2. Viáticos	\$ 220.000.000
3. Aportes IICA	\$ 125.067.000
3.1. Servicios informáticos	\$ 50.000.000
3.2. Equipos Unidad Ejecutoria IICA – AIS	\$ 75.067.000
4. Administración y Operación IICA	\$ 95.000.675
5. imprevistos	\$ 101.126.119
TOTAL	\$ 2.331.193.794

También obra en los antecedentes administrativos la copia del documento “[...] detalle de ejecución presupuestal [...]”, en el que se relaciona el monto de los recursos ejecutados y no ejecutados del Convenio núm. 037 de 2009²⁵, así:

CONCEPTO	VALOR TOTAL (\$)	Ejecutado	Recursos no ejecutados
Unidad coordinadora Programa AIS	\$ 1.1100.000.000	\$ 916.187.540	\$183.812.460
Divulgación	\$910.000.000	\$844.830.810	\$65.169.190
Administración y Operación IICA	\$95.000.675	\$81.953.922	\$13.046.753
Imprevistos	\$101.126.119	\$60.175.999	\$40.950.120
TOTAL	\$2.206.126.794	\$1.903.148.271	\$302.978.523

²⁵ Ibid. p. 104.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Para la ejecución del Convenio núm. 037 de 2009, el IICA suscribió con terceros una serie de contratos, todos ellos autorizados por el referido Comité Administrativo del cual formaba parte el actor, señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento, en los que se hallaron, precisamente, la causa y origen del detrimento patrimonial censurado por la **CGR** en la condena fiscal acusada, así:

(I) Contrato de prestación de servicios núm. 150 de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009²⁶

En el acta núm. 01 de 15 de enero de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA para adelantar procesos que permitieran contratar la realización de la cuarta fase de divulgación del Programa AIS, para “[...] la prestación de servicios de call center y web hosting, un proceso competitivo que permita contratar una firma que realice el monitoreo de medios del Programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”, así como realizar las contrataciones para integrar la Unidad Coordinadora el Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS [...]”²⁷.

²⁶ Ibid. p. 121 a 125.

²⁷ Ibid. p. 136 a 138.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Para ejecutar lo anterior, el representante legal del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el representante legal de SIGLO DATA LTDA., suscribieron el contrato de prestación de servicios 150/2009 derivado del contrato 037/2009 IICA-MADR, con el siguiente objeto:

“[...] CLÁUSULA PRIMERA. - OBJETO: Por medio del presente contrato SIGLO DATA se obliga a prestar sus servicios profesionales de monitoreo de medios de comunicación (prensa, televisión, radio, revistas e internet) sobre las acciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, particularmente con respecto al Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, y a las acciones de las demás entidades del sector agropecuario. PARÁGRAGO: ALCANCE DEL OBJETO Y COBERTURA: El objeto contratado deberá incluir la siguiente cobertura: 1) prensa nacional y regional; 2) Canales de televisión nacional y regional (RCN, CARACOL, CANAL INSTITUCIONAL, CANAL UNO, CANAL CAPITAL, CITY TV, TELEPACIFICO, TELECARIBE, TELEANTIOQUIA, TELECAFE, etc.); 3) Cadenas de radio nacional (CARACOL, RCN, TODELAR, SUPER, W RADIO, FM RADIO, etc.); 4) Revistas de circulación nacional (SEMANA, DINERO, CAMBIO, etc.); portales de internet relacionados con el tema económico. En desarrollo de tales actividades, el contratista deberá allegar directamente los resultados de monitoreo en los formatos a que haya lugar. Además, deberá suministrar los reportes de otros medios y programas que le sean solicitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [...]”.

De acuerdo con la relación de pagos del IICA²⁸, se observa que la totalidad del valor pagado en el contrato de la referencia equivalía a \$21.924.000.

²⁸ Ibid. p. 106.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

**(II) Contrato núm. A3/CO-29476 de 22 de mayo de 2009,
derivado del Convenio núm. 037 de 2009**

En el acta núm. 05 de 2 de junio de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, señaló:

“[...] Finalmente, teniendo en cuenta que el Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS” tiene objeto promover la productividad y la competitividad del sector agropecuario, se considera fundamental la participación del AIS en la realización de la feria Agrofuturo 2009, que se llevará a cabo en la ciudad de Medellín los días 4 y 5 de junio, a efectos de lograr una mayor divulgación y socialización de las herramientas que esta política pública pone a disposición de los productores agropecuarios de todo el territorio nacional. En consecuencia, **el Comité Administrativo autoriza con cargo al rubro “divulgación” del Plan Operativo, se destinen los recursos necesarios para que el Programa participe y así mismo cuente con el montaje de un stand a través del cual se realice la promoción y divulgación de “Agro, Ingreso Seguro – AIS” durante el evento de la referencia [...]**”²⁹ (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Para el efecto, el representante del IICA en Colombia y el representante legal de PROYECTOS AGROPECUARIOS DE COLOMBIA S.A., suscribieron el Contrato A3/CO-29476 de 22 de mayo de 2009³⁰, cuyo objeto era el siguiente:

²⁹ Ibid. p. 174.

³⁰ Ibid. p. 170 a 171.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

“[...] Realizar la gestión necesaria para apoyar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA a promover el programa Agro Ingreso Seguro AIS en la feria AGROFUTURO que tendrá lugar en la ciudad de Medellín los días 4 y 5 de junio de 2009 [...]”.

Se advierte que las obligaciones del contratista en el contrato pactado consistían en: i) proveer un Stand comercial en la zona del vestíbulo; ii) elaborar pendones Foro Internacional ubicados en el vestíbulo, hall central, zona comercial; pendón de ingreso, pendón de ingreso, pendón bienvenida y pendón agradecimiento a patrocinadores; iii) imprimir 30.000 unidades de volantes, plegables y afiches, y que el valor estipulado del contrato correspondía a la suma de \$23.200.000.

(III) Contrato núm. A3/CO-29477 de 22 de mayo de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

En el acta núm. 05 de 2 de junio de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor

MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL, señaló:

“[...] Finalmente, teniendo en cuenta que el Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS” tiene objeto promover la productividad y la competitividad del sector agropecuario, se considera fundamental la participación del AIS en la realización de la



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

ferie Agrofuturo 2009, que se llevará a cabo en la ciudad de Medellín los días 4 y 5 de junio, a efectos de lograr una mayor divulgación y socialización de las herramientas que esta política pública pone a disposición de los productores agropecuarios de todo el territorio nacional. En consecuencia, **el Comité Administrativo autoriza con cargo al rubro "divulgación" del Plan Operativo, se destinen los recursos necesarios para que el Programa participe y así mismo cuente con el montaje de un stand a través del cual se realice la promoción y divulgación de "Agro, Ingreso Seguro - AIS" durante el evento de la referencia [...]**³¹ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, el representante del IICA en Colombia y el representante legal de CUARTO PODER O R LTDA., acordaron celebrar el Contrato A3/CO-29477 de 22 de mayo de 2009³², con el siguiente objeto:

"[...] Realizar la gestión necesaria para apoyar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA a promover el programa Agro Ingreso Seguro AIS en la feria AGROFUTURO que tendrá lugar en la ciudad de Medellín los días 4 y 5 de junio de 2009 [...]".

Las obligaciones pactadas en el contrato son: i) montaje y desmontaje de un Stand comercial en la feria AGROFUTURO; y ii) diseñar y proveer los instrumentos necesarios para el montaje de

³¹ Ibid. p. 174.

³² Ibid. p. 197 y 198.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

un Stand y el valor estipulado correspondió a la suma de \$20.075.451³³.

(IV) Contrato núm. A3/CO-30072 del 25 de junio de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

En el acta 07 de 25 de junio de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor

MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL, señaló:

"[...] se considera fundamental la participación del AIS en la realización del Gran Encuentro de los Gobiernos en el Congreso Extraordinario de la ANUC y en Agroexpo 2009, los cuales se llevarán a cabo en la ciudad de Bogotá los días 1º, 2 y 3 de julio, 5, 6 y 7 de julio y del 16 al 26 del mismo mes, respectivamente, a efectos de lograr una mayor divulgación y socialización de las herramientas que esta política pública pone a disposición de los pequeños y medianos productores agropecuarios de todo el territorio nacional. **En consecuencia, el Comité Administrativo autoriza que con cargo al rubro "Divulgación" del Plan Operativo, se destinen los recursos necesarios para que el Programa participe, se realice la impresión de plegables de divulgación para ser distribuidos en dichos eventos, y así mismo se cuente con el montaje de stands a través de los cuales se realice la promoción y divulgación de "Agro. Ingreso Seguro – AIS durante las jornadas de la referencia [...]"**³⁴ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

³³ Ibid. p. 228 y 229.

³⁴ Ibid. p. 174.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Por medio del Contrato núm. A3/CO-30072 de 25 de junio de 2009³⁵, suscrito entre el representante del IICA en Colombia y el representante legal de CUARTO PODER O R LTDA., se pactó:

“[...] Realizar la gestión necesaria para apoyar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA a promover el programa Agro Ingreso Seguro AIS en la feria Gran Encuentro de los Gobiernos, que tendrá lugar en la ciudad de Bogotá los días 1, 2 y 3 de julio de 2009 [...]”.

Para la ejecución del objeto, el contratista se comprometió: i) al montaje y desmontaje de un Stand comercial en la feria Gran Encuentro de los Gobiernos; ii) a diseñar y proveer los instrumentos necesarios para el montaje de un Stand. El valor estipulado del contrato ascendió a la suma de \$5.924.352³⁶.

(V) Contrato de prestación de servicios profesionales independientes núm. 565 de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

Por medio del acta núm. 06 de 11 de junio de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, manifestó:

³⁵ Ibid. p. 220 y 221.

³⁶ Ibid. p. 68 Y 69.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

“[...] Se advierte la necesidad de contar con un servicio de distribución de mensajes de texto con información relativa al Programa. En efecto, de conformidad con los requerimientos de la agenda de conectividad impulsada por el Gobierno Nacional, es necesario que la página web de la página permita un mayor grado de interacción con sus visitantes, de tal forma que reciban información oportuna y en tiempo real en sus dispositivos móviles.

Considerando la existencia de dicha necesidad, el Comité Administrativo del Convenio, igualmente autoriza al IICA para que con la colaboración de la Oficina de Sistemas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adelante el proceso de contratación de dicho servicio para garantizar la divulgación y socialización de información relativa al Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, y de otros temas complementarios a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con cargo al rubro “Divulgación del Programa AIS [...]”³⁷.

En consonancia con lo anterior, entre el representante del IICA en Colombia y el representante legal suplente de INALÁMBRICA S.A., se pactó el contrato de prestación de servicios profesionales independientes núm. 565/2009³⁸, cuyo objeto fue el siguiente:

“[...] EL CONTRATISTA se compromete a prestar sus servicios profesionales independientes para realizar la distribución masiva de los mensajes de texto de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS” a todo operador (Comcel, Movistar, Tigo, Avantel), de acuerdo a la cantidad de suscripciones y a la programación que se realice para el envío de dichos mensajes, dentro del marco señalado en los Términos de Referencia Anexos y con el Acta No. 06 del Comité Administrativo del Convenio 037/2009 IICA-MADR,

³⁷ Ibid. p. 174.

³⁸ EXPEDIENTE. Paquete anexo “Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016”. CD “Anexos 1 al 21”. Archivo: “Anexo 4 Carpeta 2 (213-422)”. p. 5 a 8. p. 3 a 6.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

documentos que hacen parte integral del presente Contrato [...]”.

Por su parte, el contratista se comprometió a: i) prestar los servicios profesionales de mensajería móvil empresarial, ii) brindar el apoyo necesario para la implementación de la tecnología, iii) brindar asesoría comercial y jurídica requerida para la distribución de mensajes de texto, iv) distribución de mensajes de texto a todo operador (Comcel, Movistar, Tigo, Avantel), v) confirmación de recepción del mensaje de texto cuando así se requiera, vi) entregar el mensaje en un tiempo medio de 2.8 seg., vii) disponibilidad del servicio del 99.999%, viii) realizar envíos limitados sin restricción al operador de acuerdo a las necesidades de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, ix) prestar servicio de soporte multioperador (Comcel, Movistar, Tigo, Avantel), x) Aplicar los descuentos por volumen de mensajes enviados, de acuerdo al cuadro de tarifas que hace parte de la oferta de servicios, xi) prestar servicios de soporte para envíos múltiples, xii) realizar auditoría y control detallado de las transacciones de envío, xiii) presentar un informe mensual donde se detallen las actividades realizadas, y xiv) presentar los productos establecidos en los términos de referencia.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

El valor pactado para el contrato correspondió a la suma \$10.000.000.

Figura en el expediente copia del documento “[...] términos de referencia para contratar los servicios de distribución de mensajes de texto de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro Ingreso Seguro [...]”³⁹, en el que se refiere como producto esperado “[...] contar con un sistema seguro para la distribución de mensajes de texto a todo operador (Comcel, Movistar, Tigo, Avantel) de acuerdo a las necesidades del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, y dando cumplimiento a los requerimientos realizados en la Fase III del programa de Gobierno en Línea GEL [...]”⁴⁰.

(VI) Contrato núm. A3/CO 30700 de 18 de agosto de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

De acuerdo con el acta núm. 08 de 12 de agosto de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el demandante, indicó:

“[...] se considera fundamental la participación del AIS, de acuerdo con las propuestas adjuntas, en la

³⁹ Ibid. p. 9 y 10.

⁴⁰ Ibid.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

realización de la Feria Agro del Pacífico, así como de la Feria Granadera de Bucaramanga, a las que tendrán acceso comunidades y líderes sociales y gremiales de los departamentos del suroccidente colombiano, y pequeños ganaderos y productores de leche de los departamentos de Santander y Norte de Santander. La participación en estos eventos región del Pacífico y ganaderas del oriente colombiano, tengan un mayor conocimiento de la oferta institucional del Programa AIS y puedan mejorar su nivel de acceso a los distintos instrumentos de apoyo que ofrece el Programa [...]”⁴¹ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Por medio del Contrato núm. A3/CO-30700 de 18 de agosto de 2009⁴², suscrito entre el representante del IICA en Colombia y la SOCIEDAD DE AGRICULTORES Y GANADEROS DEL VALLE DEL CAUCA-SAG, se pactó:

“[...] Realizar la gestión necesaria para la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el IICA por medio del Programa Agro Ingreso Seguro, en la feria denominada Agro del Pacífico 2009 con el montaje de un stand y en general publicidad necesaria para promover el programa Agro Ingreso Seguro – AIS-IICA-MADR [...]”.

El contratista se obligó a elaborar: i) un stand de 18 metros cuadrados dotado de sillas, mesas, alimentadores eléctricos, iluminación y cenega con la identificación del MADR, ii) trescientas invitaciones con el logo del Ministerio para que sean distribuidas entre sus directivos, funcionarios, gremios y empresarios del sector,

⁴¹ Ibid. p. 72 a 74.

⁴² Ibid. p. 50 y 51.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

iii) el logo en el Banner del salón de la Cumbre General Agropecuaria, iv) el logo del Ministerio como patrocinador oficial en todas las comunicaciones escritas: afiches, guía de la feria, plegables, tarjetas, invitaciones, v) el logo del Ministerio en la valla de ingreso y bienvenida, vi) el logo del Ministerio en la página de internet de la Feria, vii) el logo del Ministerio en el pendón aéreo, rotación del logo en los tiempos muertos, viii) dos señalizadores con el logo del Ministerio en el Learn Shop ó área de conferencias, ix) el logo en los pendones y señalizadores en la zona del café y, x) tres conferencias (una por día) sobre las políticas y herramientas de apoyo del Ministerio al sector agropecuario.

El valor estipulado del contrato asciende a la suma de \$30.000.000⁴³.

(VII) Contrato núm. A3/CO 30844 de 31 de agosto de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

En la mencionada acta núm. 08 de 12 de agosto de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA

⁴³ Ibid. p. 77 y 78.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

para que desarrollara el objeto contractual que posteriormente fue estipulado en el contrato de la referencia.

El Contrato núm. A3/CO 30844 de 31 de agosto de 2009⁴⁴, suscrito entre el representante del IICA en Colombia y el CENTRO DE FERIAS Y EXPOSICIONES Y CONVENCIONES DE BUCARAMANGA S.A.– CENFER S.A., tenía como objeto:

“[...] Realizar la gestión necesaria para la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el IICA por medio del Programa Agro Ingreso Seguro, en la 60^o Feria Ganadera de Bucaramanga que tendrá lugar en la ciudad de Bucaramanga, del 16 al 20 de septiembre de 2009, con el montaje de un stand y en general publicidad necesaria para promover el programa Agro Ingreso Seguro AIS-IICA-MADR [...]”.

Se destacan las obligaciones del contratista: i) BAKING DE 18MT. X 6 mt. ubicado en las lonas azules, cantidad: 1, ii) stand núm. 21 de 16 mt.2 (4 mt. x 4 mt.) ubicado en el Patio de Honor que incluye seguro de \$40.000, carpa blanca, 3 sillas, un kw de energía y mesa redonda(cantidad 1), iii) proyección de comerciales de pantalla Led de 6mt., durante los 5 días de la feria, esta pantalla estará ubicada entre las torres del patio de honor (cantidad 500), iv) logo en los 50.000 volantes que saldrán con la programación de la feria, v)

⁴⁴ Ibid. p. 79 y 80.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

banner en la página Web (cantidad 1), vi) logo en los afiches y mailing, por un valor de \$17.999.930⁴⁵.

(VIII) Carta Contrato A3/CO-30073 de 25 de junio de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

En el acta núm. 07 de 25 de junio de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA para que desarrollara el objeto contractual que posteriormente fue estipulado en el contrato de la referencia.

La Carta Contrato núm. A3/CO-30073 de 25 de junio de 2009⁴⁶, suscrito entre el representante del IICA en Colombia y la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, tenía como objeto el siguiente:

“[...] Realizar la gestión necesaria para la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el IICA por medio del Programa Agro Ingreso Seguro y demás en la feria Gran Encuentro de los Gobiernos, que tendrá lugar en la ciudad de Bogotá los días 1, 2 y 3 de julio de 2009 [...]”.

⁴⁵ Ibid. p. 95 y 96.

⁴⁶ Ibid. p. 110 a 112.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

La obligación del contratista consistía en el arrendamiento del espacio para la ubicación del stand, con las siguientes especificaciones: 6 M2 C7D núms. 106, 110 y 111, y el valor estipulado del contrato correspondió a la suma de \$30.480.000⁴⁷.

**(IX) Contrato núm. A3/CO 31198 de 20 de agosto de 2009,
derivado del Convenio núm. 037 de 2009**

Nuevamente, en el Acta núm. 08 de 12 de agosto de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA en los siguientes términos:

“[...] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Administrativo del Convenio, a efectos de que se administre y mantenga la página web “Agro, Ingreso Seguro – AIS” durante lo que resta del año 2009, autoriza al IICA para que se contrate el desarrollo de dichas actividades, teniendo en cuenta las condiciones establecidas en la propuesta adjunta, la cual se sustenta en los requerimientos y orientaciones generales impartidas por la Coordinación del Programa AIS [...]”⁴⁸.

A continuación, entre el representante del IICA en Colombia y la **SOCIEDAD INFORMACIÓN DE NEGOCIOS Y PROCESOS INP LTDA.**

⁴⁷ Ibid. p. 131 y 132.

⁴⁸ Ibid. p. 73.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

se pactó el Contrato núm. A3/CO 31198 de 20 de agosto de 2009⁴⁹,
con el presente objeto:

“[...] Prestar los servicios profesionales independientes para la administración, mantenimiento, diseño, programación e implementación de la página Web del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS” ajustándose a los requerimientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA en la promoción del programa AIS [...]”.

Se destacan las siguientes obligaciones del contratista: i) la publicación de la información en las secciones actuales, ii) el desarrollo de nuevas secciones con texto, fotografías y audio, iii) la publicación de documentos, fotografías y memorias de los eventos del Programa AIS, iv) el mejoramiento del posicionamiento de la Web en los principales buscadores por las palabras claves elegidas, v) la optimización del código para evitar penalizaciones por prácticas prohibidas en los buscadores, vi) el control de la evolución de la web mediante un completo sistema de estadísticas de GOOGLE, vii) la presentación de informes mensuales con las estadísticas de los visitantes de la página web, por un valor estipulado de \$10.440.000⁵⁰.

⁴⁹ Ibid. p. 133 y 134.

⁵⁰ Ibid. p. 131 y 132.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

(X) Convenio núm. 147 de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

En el acta núm. 01 de 15 de enero de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, dispuso:

“[...] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Administrativo del Convenio, a efectos de que se contrate la realización de la cuarta fase de divulgación del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, y la presentación de los servicios de Cal Center y Web Hosting para la socialización de dicha política pública, autoriza al IICA para que adelante los procesos a que hubiere lugar, con sujeción a la normatividad vigente aplicable, de conformidad con las condiciones que se exponen en los documentos adjuntos [...]”⁵¹ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Para el efecto, se suscribió el Convenio núm. 147 de 2009⁵², entre el representante del IICA en Colombia y el representante legal de EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., en los términos que, a continuación, se exponen:

“[...] Por medio del presente Convenio, las partes se comprometen a aunar esfuerzos para continuar con el posicionamiento general del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS en la búsqueda de niveles de difusión más amplios de sus componentes e instrumentos, para lo cual EPM

⁵¹ Ibid. p. 187 a 189.

⁵² Ibid. p. 154 a 159.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., se compromete a llevar a cabo las labores necesarias para brindar soporte a la página Web del Programa, Agro Ingreso Seguro – AIS, y para la implementación y operación del servicio de una línea de atención gratuita a nivel nacional para productores interesados en el programa AIS, conforme a los Términos de Referencia, la propuesta comercial presentada por EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. y a la aprobación consignada en el Acta No. 001 de fecha 16 de enero de 2009 del Comité Administrativo del Convenio 037/2009 IICA – MADR, documentos que hacen parte integral del presente CONVENIO, que EPM TELECOMUNICACIONES S.A., E.S.P. declara conocer y aceptar [...]”.

La obligación de EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. consistió en “[...] desarrollar las actividades y obligarse a cumplir con las condiciones y cláusulas pactadas en el presente convenio, la propuesta comercial presentada por EPM COMUNICACIONES y los términos de referencia para su contratación, documentos que forma parte integrante del presente negocio jurídico, y que EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. declara conocer y aceptar [...]”.

El valor fue pactado en la suma de \$400.000.000⁵³.

(XI) Contrato de prestación de servicios profesionales independientes núm. 202/2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

⁵³ Ibid. p. 231 y 232.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

En el acta núm. 02 de 5 de marzo de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA para que desarrollara el objeto contractual que posteriormente fue estipulado en el contrato de la referencia, al afirmar:

“[...] Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Administrativo del Convenio, a efectos de que se diseñe, programe e implemente la página web de “Agro, Ingreso Seguro – AIS”; y ésta se ajuste a los requerimientos de la agenda de conectividad impulsada por el Gobierno Nacional, autoriza al IICA para que con cargo al rubro “imprevistos” del plan operativo, se contrate el desarrollo de dichas actividades, teniendo en cuenta las condiciones establecidas en la propuesta adjunta [...]”⁵⁴.

Al efecto, se pactó Contrato de prestación de servicios profesionales independientes núm. 202/2009⁵⁵, entre el representante del IICA en Colombia y la SOCIEDAD INFORMACIÓN DE NEGOCIOS Y PROCESOS INP LTDA., con el siguiente objeto:

“[...] INP se obliga a prestar sus servicios profesionales independientes para el diseño, programación e implementación de la página Web del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, ajustándose a los requerimientos de la agenda de conectividad impulsada por el Gobierno Nacional [...]”.

⁵⁴ EXPEDIENTE. Paquete anexo “Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016”. CD “Anexos 1 al 21”. Archivo: “Anexo 4 Carpeta 3 (423-474)”. p. 9 y 10

⁵⁵ Ibid. p. 3 a 8.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

INP, en consecuencia, se comprometió a ejecutar el contrato “[...] conforme a las condiciones generales de contratación establecidas por el IICA COLOMBIA y a los TÉRMINOS DE REFERENCIA, los cuales, INP, declara que conoce y acepta y con los requerimientos exigidos por las leyes sociales y tributarias de Colombia [...]”. El valor estipulado del contrato ascendió a la suma de \$35.710.000⁵⁶.

(XII) Contrato de prestación de servicios 008 de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

En el acta núm. 01 de 15 de enero de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA para que desarrollara el objeto contractual que posteriormente fue estipulado, al afirmar:

“[...] Finalmente, considerando que otro de los objetivos específicos del Convenio, es la conformación de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, que tendrá a su cargo el desarrollo de las actividades necesarias para el diseño y ejecución de dicha política pública, el Comité Administrativo autoriza al IICA para que contrate a los siguientes consultores, profesionales y asistentes, de acuerdo con los términos de referencia adjuntos, hasta el 31 de diciembre de 2009:

(...)

⁵⁶ Ibid. p. 51 y 52.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

7. Martha Herrera Vásquez, como consultora del a Unidad Coordinadora del Programa "Agro, Ingreso Seguro [...]"⁵⁷.

Se suscribió, entonces, el Contrato núm. 008 de 2009, entre el representante del IICA en Colombia y MARTHA HERRERA VÁSQUEZ⁵⁸, con el siguiente objeto:

«[...] LA CONTRATISTA se compromete a contribuir en la divulgación, difusión y socialización de cada uno de los componentes del Programa Agro Ingreso Seguro [...]».

Según la relación efectuada por el Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa AIS, dicho contrato se pactó por la suma de \$61.339.596.

(XIII) Contrato de prestación de servicios núm. 149 de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

De acuerdo con el acta núm. 02 de 5 de marzo de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA

⁵⁷ EXPEDIENTE. Paquete anexo "Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016". CD "Anexos 1 al 21". Archivo: "Anexo 4 Carpeta 1 (1-214)". p. 54 a 56.

⁵⁸ Ibid. p. 3 a 8.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

para que desarrollara el objeto contractual que, a continuación, se dispone:

“[...] Finalmente, teniendo en cuenta que Isis Yumali Durán Moreno, quien estaba vinculada como profesional de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, renunció al correspondiente contrato suscrito con el IICA, se requiere contar con otro profesional que desempeñe las funciones asignadas.

En consecuencia, el Comité Administrativo del Convenio autoriza la contratación de Lina María Flórez Sierra, identificada con la cédula de ciudadanía número 43.185.833 de Itagüí, como profesional de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, hasta el 31 de diciembre del año en curso, por la suma de \$34.454.400, de conformidad con los términos de referencia adjuntos [...]”⁵⁹.

Se procedió a la firma del Contrato núm. 149 de 2009, entre el representante del IICA en Colombia y LINA MARÍA FLOREZ SIERRA⁶⁰, con el siguiente objeto:

“[...] Prestar sus servicios profesionales independientes para contribuir en la divulgación y en la estrategia de comunicación del programa Agro Ingreso Seguro (AIS, y en particular en la estrategia de comunicación desde el punto de vista organizacional, publicitario y periodístico) [...]”.

⁵⁹ EXPEDIENTE. Paquete anexo “Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016”. CD “Anexos 1 al 21”. Archivo: “Anexo 4 Carpeta 1 (1-214)”. p. 58 y 59.

⁶⁰ Ibid. p. 3 a 8.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Según la relación efectuada por el Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa AIS, dicho contrato se pactó por el monto de \$34.454.400.

(XIV) Contrato núm. 011 de 2009, derivado del Convenio núm. 037 de 2009

En el acta núm. 01 de 15 de enero de 2009, el Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del cual formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, autorizó al IICA para que desarrollara lo siguiente:

“[...] Finalmente, considerando que otro de los objetivos específicos del Convenio, es la conformación de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, que tendrá a su cargo el desarrollo de las actividades necesarias para el diseño y ejecución de dicha política pública, el Comité Administrativo autoriza al IICA para que contrate a los siguientes consultores, profesionales y asistentes, de acuerdo con los términos de referencia adjuntos, hasta el 31 de diciembre de 2009:

(...)

10. Henrich Javier Frasser García, como profesional de la Unidad Coordinadora del Programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS [...]”⁶¹.

⁶¹ EXPEDIENTE. Paquete anexo “Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016”. CD “Anexos 1 al 21”. Archivo: “Anexo 4 Carpeta 1 (1-214)”. p. 58 y 59.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Se pactó, entonces, el Contrato núm. 149 de 2009, suscrito con HENRICH JAVIER FRASSER GARCÍA⁶², el cual tenía por objeto el siguiente:

“[...] EL CONTRATISTA se compromete a contribuir en la divulgación, difusión y socialización de cada uno de los componentes del Programa Agro Ingreso Seguro [...]”⁶³.

Según la relación efectuada por el Coordinador de la Unidad Ejecutora del Programa AIS, el contrato se suscribió por la suma de \$46.004.700.

V.4.3. Del daño fiscal atribuido al señor MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Alega el actor que la **CGR**, en ninguno de los actos proferidos con ocasión del proceso de responsabilidad fiscal, pudo establecer el daño patrimonial causado. Por el contrario, reprochó las conductas desplegadas en su calidad de miembro del Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009 y en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin determinar el daño endilgado, por lo que el proceso

⁶² Ibid. p. 234.

⁶³ Ibid. p. 3 a 8.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

perdió su naturaleza fiscal y se convirtió en uno de tipo sancionatorio.

Al respecto, vale precisar que en el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, materia de debate, la **CGR** sustenta el daño fiscal así:

“[...] el mismo se presenta por la lesión del patrimonio público, representada en la pérdida de Recursos del Programa AIS por gastos distintos a difusión, divulgación y socialización de ciencia y tecnología⁷⁸, con cargo a los convenios especiales de cooperación de ciencia y tecnología números 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008 y 037 de 2009 suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, producto de una gestión fiscal inoportuna e ineficaz de los entonces Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural Arias Leiva y Fernández Acosta así como de las personas miembros del comité administrativo, como se verá más adelante, junto con el IICA, extraviando los recursos, que se debían dirigir a inversiones de ciencia y tecnología, en la adquisición de bienes y servicios con un contenido diferente, que en términos generales, no se enmarcan dentro de las actividades científicas y tecnológicas y/o en la divulgación, socialización, difusión y por ende apropiación del conocimiento científico y tecnológico pertinente para el sector agropecuario, así como en el cumplimiento de los cometidos y fines esenciales del Estado, particularizados en el objetivo funcional y organizacional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en asocio con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, y en especial a la Política Pública - Programa de Agro Ingreso Seguro- AIS, las cuales, para el efecto, debieron materializarse a través de los convenios líneas arriba citados, pues su contenido convencional y legal no degeneran en actividades o servicios diferentes a ciencia y tecnología, términos claramente definidos y delimitados en los Decretos 393 y 591 de 1991, la jurisprudencia y la doctrina, como se evidenció en párrafos anteriores de esta providencia [...]”⁶⁴.

⁶⁴ EXPEDIENTE. Cuaderno principal. CD obrante a folio 68. Archivo: “Auto núm. 042 del 21 de abril de 2014 PAG 601 a la 900”. p. 86.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

El reproche de la entidad demandada se funda en que los recursos dirigidos al programa AIS, que tanto en los estudios previos como en el Convenio núm. 037 de 2009 se destinarían a la inversión en ciencia y tecnología y en la divulgación, socialización, difusión en aras de la **apropiación del conocimiento científico y tecnológico pertinente para el sector agropecuario y sus actores**, en el Plan Operativo ejecutado con ocasión del convenio y en los subcontratos celebrados por el IICA con distintas personas naturales y jurídicas, y que fueron objeto de censura por parte de la **CGR**, terminaron desviándose de su finalidad original, ejecutándose para actividades distintas a la asunción cognitiva de ciencia y tecnología en el sector agropecuario.

Ahora bien, la Ley 1133 estableció e implementó el programa Agro, Ingreso Seguro-AIS, con destino a la protección de los ingresos de los productores y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional. Dicho programa tendría dos componentes, denominados 'apoyos económicos directos' y 'apoyos para la competitividad'.

En lo que respecta a los 'apoyos para la competitividad', se estableció como instrumento el de 'incentivos a la productividad',



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

que incluye la destinación de recursos del programa orientados a fortalecer la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología, 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.

Para financiar el desarrollo del programa AIS, el Gobierno Nacional incorporaría dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para el año 2007, como mínimo, la suma de \$400.000.000.000 y, a partir del año 2008, la suma de \$500.000.000.000 anuales, ajustados al IPC para cada vigencia.

Las referidas normas facultaron al Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que para la época era el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, quien suscribió los estudios previos para la celebración de la contratación directa del 22 de diciembre de 2008⁶⁵.

Dicho estudio se sustentó en que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 591 de 1991, la Nación y sus entidades

⁶⁵ EXPEDIENTE. Paquete anexo "Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016". CD "Anexos 1 al 21". Archivo: "Anexo 4 Carpeta 1 (1-214)". p. 5 a 8.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

descentralizadas pueden celebrar convenios especiales de cooperación para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología. Agregó que “[...] **la realización de las actividades relacionadas con la adecuada implementación y ejecución de los Instrumentos del Programa “Agro Ingreso Seguro – AIS”, persiguen impulsar el desarrollo tecnológico del sector agropecuario Colombiano, a través de la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego, la implementación de una asistencia técnica integral que garantice la tecnificación de los procesos productivos y la realización de las inversiones necesarias para lograr una profunda transformación del aparato productivo agropecuario** [...]”⁶⁶.

Se señaló además que, para tal propósito, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural requería contar con la colaboración **científica y tecnológica** de una organización con personal calificado, motivo por el cual unificó esfuerzos con el IICA para la ejecución del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica, habida cuenta de “[...] su amplia experiencia en el manejo de

⁶⁶ Ibid.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

proyectos técnicos y científicos relacionados con el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural [...]”.

Así mismo, en la “[...] **justificación técnica para suscribir un convenio especial de cooperación científica y tecnológica con Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, para impulsar la implementación, desarrollo y ejecución del programa Agro, Ingreso Seguro – AIS** [...]”,

también se justificó la necesidad de celebrar un convenio de cooperación científica y tecnológica con un organismo de reconocida idoneidad y experiencia para asegurar la correcta implementación y ejecución del programa AIS. Además, se sustentó la implementación del convenio de cooperación debido a lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Extraordinario 393 de 8 de febrero de 1991⁶⁷, en concordancia con lo previsto en el Decreto 591 de 1991, así como lo establecido en el artículo 96 de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998⁶⁸ y en el artículo 24 de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993⁶⁹.

⁶⁷ “[...] Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología [...]”.

⁶⁸ “[...] por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁶⁹ “[...] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [...]”.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Todas estas consideraciones fueron recogidas en el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica núm. 037 de 2009, suscrito entre el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el representante legal del IICA.

Precisamente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural soporta la necesidad de celebrar ese Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica en las siguientes normas:

"[...] i) Decreto Extraordinario 393 de 1991, artículo 1º.
"MODALIDADES DE ASOCIACION: Para adelantar actividades científicas y tecnológicas proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán asociarse con los particulares bajo dos modalidades.

(...)

2. Mediante la celebración de convenios especiales de cooperación".

ii) Decreto 591 de 199, artículo 2º:

"Para los efectos del presente Decreto, entiéndese por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:

1. Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.

2. Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.

3. Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metodología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

4. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.
5. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.
6. Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional [...]”.

De acuerdo con el marco legal reseñado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció claramente la destinación que debía darse a la ejecución de los recursos públicos comprometidos: **la realización de actividades relacionadas con la implementación y ejecución del programa AIS, impulsando la asistencia técnica integral para la tecnificación de los procesos productivos y la realización de las inversiones necesarias para lograr una transformación del aparato productivo agropecuario. El objetivo principal debía encaminarse al fortalecimiento de la asistencia técnica, al desarrollo y la transferencia de tecnología, como lo dispone el inciso 1º del artículo 5º de la Ley 1133.**

Ahora, pese a que en los estudios previos y en la justificación técnica de la suscripción del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica, se especificaron como objetivos el fortalecimiento de la



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnología en aras de lograr la transformación del aparato producto agropecuario, el Convenio núm. 039 de 2009 incluyó como uno de sus objetos “[...] la divulgación y socialización del programa AIS [...]”. Así mismo, en el Plan Operativo se tenía como uno de los objetivos específicos “[...] la divulgación y socialización del programa AIS [...]”, a la par del objetivo de la promoción y cooperación científica y tecnológica. Para la Sala, no hay correspondencia entre el objeto planeado del Convenio núm. 037 de 2009, y lo pactado en los subcontratos que lo desarrollaron.

En efecto, cada uno de los catorce contratos celebrados por el IICA con terceros, y que fueron objeto de análisis por parte de la **CGR** en el fallo de responsabilidad fiscal, tuvieron como finalidad actividades de divulgación, difusión y promoción propagandística del programa AIS, aspecto que difiere, ostensiblemente, del fortalecimiento de la asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnología entre los distintos actores del sistema agropecuario colombiano, objeto del convenio, en aras de impregnarlos de conocimientos que les permitieran evolucionar en la ejecución de sus labores agrícolas y pecuarias.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Para la Sala resulta evidente, tal como lo percató el Ente de control en el fallo con responsabilidad fiscal, que no hay similitud en el objeto de los subcontratos referidos, con el de “[...] difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología [...]”, al que se refiere el numeral 2º del artículo 2º del Decreto 591 de 1991, puesto que en ninguno de aquellos se apunta a que los fines de la publicidad y divulgación del programa AIS lo sean en ciencia y tecnología. Al respecto, se insiste que tales actividades solo se realizaron con el fin de publicitar el programa AIS en las distintas ferias adelantadas en el territorio nacional, por medio de la página web, mensajes de texto, líneas telefónicas, e incluso, midiendo los resultados de estas estrategias en el seguimiento que se hacía desde los medios de comunicación al programa AIS, lo que se recibe como una tarea sustancialmente distinta a la apropiada con los respectivos dineros públicos.

Se encuentra acreditada, entonces, la indebida destinación de los recursos públicos, en cuanto no fueron usados para la finalidad para la cual fueron apropiados. De ahí que se configuró el detrimento al patrimonio público, conclusión a la que se también llegó en el informe “[...] Levantamiento de información y evaluación de los



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

resultados de la ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro-AIS [...]", realizado por la Unión Temporal Econometría Consultores, en el que se advirtió:

"[...] Se observa que AIS no generó impactos sobre el uso de asistencia técnica, excepto para productores grandes y algunas empresas. **Relacionado con esto, tampoco se tiene evidencia de un uso sistemático de capacitación por parte de los hogares productores. Sólo en algunos grupos de empresas hay evidencia de que AIS llevó a mayor nivel uso de capacitaciones. Existe evidencia de mayor uso de maquinaria agrícola únicamente en empresas y en hogares con productos permanentes. El tema de innovaciones tecnológicas (como semillas mejoradas) aparece importante sólo para los beneficiarios de riego. El Programa generó impactos negativos sobre el uso de crédito, especialmente para los hogares pequeños y medianos. Tampoco existe evidencia de que AIS haya llevado a usar mejores insumos. No se registra evidencia fuerte sobre mayor coordinación de fechas de siembra, con la excepción de los productos permanentes. Tampoco de un mayor registro de costos de producción, con la excepción de productores grandes y pequeñas empresas [...]**"⁷⁰
(Negritas y subrayas fuera de texto).

Evidentemente, el IICA puso en manos de terceros, previa autorización del Comité del que formaba parte el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, las actividades de publicidad del programa AIS, alejando la finalidad del programa de las actividades científicas y tecnológicas para el cual fue creado. En consonancia con lo anterior, la Sala encuentra sustentado el daño patrimonial en la

⁷⁰ EXPEDIENTE. Paquete anexo "Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016". CD "Anexos 1 al 21". Archivo: "Anexo 19 Carpeta 1 (1-236)". p. 185 a 186.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

desatención de los principios de universalidad, legalidad y especialización del gasto, habida cuenta que la finalidad para la cual fue aprobado y autorizado el presupuesto y los recursos no fue atendida, en tanto los recursos fueron destinados para otro propósito.

En efecto, al destinar los recursos que (en cumplimiento de la Ley 1137 en su artículo 5º, inciso 1º) **estaban presupuestados para el fortalecimiento de la asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnología**, en actividades de divulgación y publicidad, no se benefició el agro colombiano en materia de ciencia y tecnología, como quiera que el dinero recayó en manos de los terceros que contrataron con el IICA, ni fue invertido en el sistema agropecuario para su tecnificación.

Vistos los estudios previos del Convenio núm. 037 de 2009, el propio convenio, el plan operativo ejecutado con ocasión de este y cada uno de los subcontratos que lo desarrollaron, la Sala encuentra que sí se configuró el detrimento patrimonial al erario y, consecuentemente, el daño fiscal atribuido al actor, por lo que se desestimarán los argumentos del apelante, según los cuales no se acredita la lesión causada al erario.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

V.4.4. De la culpa grave

Establecido el daño patrimonial causado al erario, corresponde a la Sala analizar si el actor incurrió en culpa grave con el despliegue de su conducta, recordando que esta ha sido definida como la negligencia consistente en no manejar los negocios ajenos -en este caso los públicos-, con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus propios negocios.

El acusado **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, le atribuyó al demandante culpa grave como gestor fiscal cuando consideró:

“[...] Así las cosas, y en consideración a las definiciones de culpabilidad citadas en el acápite de la "Culpa en responsabilidad fiscal", y los grados de la misma **se infiere diáfano que para el caso que nos ocupa, el actuar MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL se enmarca en culpa grave, en tanto que, como se ha venido discurriendo en las consideraciones del presente auto, en su calidad de gestor fiscal - miembro del comité administrativo del Convenio 037 de 2009, evidencia una conducta desviada a los postulados de la función administrativa, es decir, su gestión ineficaz se enmarca en actividades que no condujeron al logro del propósito perseguido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Programa Agro Ingreso Seguro del referido Convenio, toda vez que se perdieron recursos para invertir en ciencia y tecnología, no obstante habiéndolo podido prever haciendo uso adecuado de sus facultades de dirección [...]**”⁷¹ (Negritas y subrayas fuera de texto).

⁷¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Auto núm. 042 del 21 de abril de 2014. P. 764.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Alega el actor que no se configuró la culpa grave, por cuanto no tuvo competencia funcional sobre los instrumentos, objetos contractuales y recursos económicos para alcanzar el objetivo de divulgación de la política AIS, ya que dicha función se concretó en la elaboración del Plan Operativo en el cual no tuvo injerencia.

Vale precisar que el Convenio núm. 037 de 2009 en sus cláusulas tercera y cuarta estableció que la dirección, seguimiento y evaluación del mismo estaría a cargo de un Comité Administrativo, integrado, entre otros, por el Director de Comercio y Financiamiento de EL MINISTERIO, o su delegado, cargo este que ocupaba el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**.

Entre las funciones del Comité se encontraban las de: i) **aprobar toda modificación del convenio o de su plan operativo**; ii) realizar, analizar y rendir concepto en relación con los informes que presente el IICA con respecto a la ejecución del convenio; iii) **impartir las directrices e instrucciones para adelantar procesos de contratación que se requieran para la correcta ejecución del convenio**; y, iv) las demás que se orienten a la correcta y adecuada ejecución del convenio.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Según obra en el plenario, el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL** se desempeñó como Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desde el 2 de enero de 2008 hasta el 28 de febrero de 2010⁷², esto es, durante la ejecución del Convenio núm. 037 de 2009, pero, además, formó parte del pluricitado Comité Administrativo de tal Convenio.

Los estudios previos del Convenio núm. 037 de 2009, que discurrían sobre cuál sería el destino de los recursos públicos apropiados para el programa AIS, fueron suscritos por el Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, documento en el que advirtió la necesidad de celebrar un Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica con el IICA, para dar aplicación al inciso 1º del artículo 5º de la Ley 1137, esto es, **para el fortalecimiento de la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología para el mejoramiento del sistema productivo agrícola en sus procesos de tecnificación.**

Del análisis probatorio también se estableció que el actor, en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento e integrante del

⁷² EXPEDIENTE. Paquete anexo "Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016". CD "Anexos 1 al 21". Archivo: "Anexo 10 Carpeta 1 (1-172)". p. 144.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, suscribió cada una de las actas -acta núm. 01 del 15 de enero de 2009, acta núm. 02 del 5 de marzo de 2009, acta núm. 05 del 2 de junio de 2009, acta núm. 06 del 11 de junio de 2009, acta núm. 07 del 25 de junio de 2009, acta núm. 08 del 12 de agosto de 2009-, en las que se autorizaron los contratos ya reseñados, cuyo objeto, como se pudo constatar, tampoco fue el establecido en los estudios previos.

Conforme con lo anterior, es evidente que el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL** conocía con precisión el objetivo perseguido en la suscripción del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica con el IICA y, no obstante, en su calidad de integrante del Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, autorizó la ejecución de contratos entre el IICA y diversos terceros al convenio, que destinaron los recursos comprometidos a fines distintos a los de su apropiación, permitiendo así que resultara tergiversada la verdadera finalidad de la inversión de esos dineros públicos.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Ahora bien, de acuerdo con la definición de gestión fiscal establecida en el artículo 3º de la Ley 610 de 2000⁷³, se advierte que el señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, en su calidad de Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de integrante del Comité Administrativo conformado para la dirección, seguimiento y evaluación de la ejecución del Convenio núm. 037 de 2009, **ejerció gestión fiscal en actividades económicas y jurídicas de manejo de los recursos públicos, que fueron destinados a fines distintos de los que fueron creados.**

Al ser parte el demandante del Comité Administrativo, y estar habilitado para adelantar las gestiones necesarias orientadas a la correcta y adecuada ejecución del Convenio núm. 037 de 2009, su función era la de realizar las actividades pertinentes para asegurar que el convenio se ejecutara correctamente, función que no cumplió a cabalidad y que culminó con la indebida destinación de los recursos del programa AIS.

⁷³ Ley 610 de 2000. Artículo 3º. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, **gasto**, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (subrayado y negrilla fuera del texto).



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

V.4.5. Del nexo causal entre el daño patrimonial y la conducta desplegada por el señor MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

De acuerdo con lo anterior, el daño se concretó en el detrimento y en la indebida destinación de los recursos públicos, con ocasión de la ejecución de los subcontratos ya analizados, celebrados por el IICA con diversas personas que los desviaron de su legal propósito. Tales contratos sólo podían llevarse a cabo con la autorización del Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009, del que formaba parte el actor, resultando así configurado el nexo causal entre la conducta o la gestión fiscal atribuida al demandante, y el daño patrimonial ocasionado.

V.4.6. Análisis de los argumentos adicionales del recurso de apelación

V.4.6.1. De la falta de coherencia entre el auto de imputación y el fallo con responsabilidad fiscal

Alega el actor que entre el Auto de imputación núm. 0101-000650 del 10 de mayo de 2013 y el **Auto núm. 042 de 21 de abril de**



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

2014, existen incongruencias, por cuanto en el primero se le imputó haber causado un detrimento del erario, por causa de una gestión fiscal irregular, consistente en haber hecho parte del Comité Administrativo del Convenio núm. 037 de 2009 y haber suscrito las actas derivadas del mismo, pero en el fallo con responsabilidad fiscal se le imputó haber causado un detrimento del erario producido por una gestión fiscal irregular al haber suscrito los estudios previos del convenio antes mencionado.

Sin embargo, como se explicó en precedencia, el daño patrimonial causado en el presente asunto se produjo **con la desviación de los recursos públicos destinados para el fortalecimiento y la innovación del sistema agrícola colombiano, y la ejecución de los catorce subcontratos que se llevaron a cabo por parte del IICA con terceros ajenos al convenio, destinando los recursos en propósitos de divulgación y publicidad del programa AIS.**

No se configuró en los estudios previos suscritos por el actor, sino en el gasto irregular que se hizo de los recursos públicos con autorización de él, como parte del Comité Administrativo encargado de la correcta ejecución del Convenio núm. 037 de 2009.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

De hecho, en el Auto de imputación núm. 0101-000650 del 10 de mayo de 2013 proferido por la **CGR**, se advirtió:

“[...] Esta Delegatura, concluye que los propósitos y fines que motivaron la suscripción del convenio, al verificar y medir el cumplimiento de los mismos, se observa que ellos no se cumplieron y que por lo tanto se desconocen los principios que rigen la contratación estatal al pasar por alto la motivación y justificación que da origen al convenio, que dan lugar a la corrupción, la desmoralización de la administración de estos recursos. **Esta gestión fiscal desarrollada tanto por el Ministro de la cartera y los miembros del comité administrativos se traducen en una gestión inoportuna e ineficaz, en tanto que los resultados alcanzados con este convenio no fueron oportunos, pues no guardan relación con los propósitos, metas y objetivos perseguidos por el Programa Agro Ingreso Seguro – AIS, persiguen impulsar el desarrollo tecnológico del sector agropecuario colombiano, a través de la implementación de nuevas técnicas del sistema de riego, la implementación de una asistencia técnica integral que garantice la tecnificación de los procesos productivos y la realización de inversiones necesarias** [...]”⁷⁴.

A su turno, en el **Auto núm. 042 de 21 de abril de 2014**, se consideró:

“[...] tal como lo planteó los Estudios Previos que acompañaron los Términos de Referencia y los consecuentes Convenios Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica 018 de 2008 y 037 de 2009, suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, no dan lugar a interpretación diferente a lo por ellos contemplados, en el entendido que,

⁷⁴ EXPEDIENTE. Paquete anexo “Antecedentes PRF No cd 000243 AGRO INGRESO SEGURO Requerimiento Auto cinco (05) de julio de 2016”. CD – Carpetas Principales (PDF 1 a 45). Archivo: “Carpeta_Principal_22”. p. 144.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

desde su concepción (estudios previos), hasta el objeto y obligaciones observadas en los convenios, **todo ello estaba encaminado a la realización- de actividades de divulgación y socialización científica y/o tecnológica que conllevaran a la apropiación de conocimiento científico y tecnológico por parte de los actores integrantes del sector agropecuario Colombiano.**

Por el contrario, se denota en la ejecución contractual de los precitados instrumentos negociales (Convenios de Cooperación Científica y Tecnológica), que se suscribieron, en gran número, sub-contratos de pura y simple publicidad y logística, que en nada se compadecen de la transmisión científica y/o tecnológica agropecuaria concebida en los convenios, que lleve a la apropiación de conocimientos de nuevas tecnologías para los actores del sector agropecuario, es decir, que los medios informativos sobre los instrumentos del programa, así haya informado al público sobre el cómo acceder a la política pública Agro Ingreso Seguro - AIS, no corresponde a divulgación y difusión de ciencia y tecnología. Aunado a lo manifestado, para realizar publicidad en el programa Agro Ingreso Seguro, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, representado por el entonces Ministro Arias Leiva, y los funcionarios encargados, han podido recurrir a otros medios, a través de los cuales no 'hubiesen desviado los especiales recursos destinados por la Nación para atender el fin esencial de divulgar o difundir ciencia y tecnología a los actores del sector agropecuario y que en consecuencia hubiesen accedido a la apropiación de conocimiento científico y/o tecnológico, a través de los convenios que nos ocupan en esta providencia y que encartan la responsabilidad fiscal de Soto Ángel [...]"⁷⁵ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En ambas providencias el reproche endilgado al demandante obedeció al desconocimiento de los fines que motivaron la suscripción del Convenio núm. 037 de 2009 y a la irregular gestión fiscal desarrollada por el Director de Comercio y Financiamiento del

⁷⁵ EXPEDIENTE. CD obrante a folio 68. Archivo: "3) Auto núm. 042 del 21 de abril de 2014 PAG 601 a la 900.PDF – Adobe Reader".



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al permitir el desvío de los recursos públicos en actividades de divulgación y publicidad propagandística del programa AIS.

Ahora, como bien lo advirtió el *a quo*, la referencia a los estudios previos suscritos por el demandante, sólo se mencionó para contextualizar el objetivo y la finalidad que perseguía el Convenio núm. 037 de 2009, a manera de contraste con la conducta asumida por el gestor fiscal, señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, al momento de autorizar la contratación con terceros en actividades que desdibujaron la verdadera esencia del programa AIS.

En este sentido, no se observa la falta de coherencia alegada por el impugnante, ni ello representaría, *per se*, un vicio que atente contra la legalidad de los actos acusados.

V.4.6.2. De la incongruencia entre la motivación y la resolución del fallo con responsabilidad fiscal

Menciona el demandante que existe incongruencia entre la parte motiva y la resolutive del **Auto núm. 042 de 21 de abril de**



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

2014, por cuanto la cuantía de la responsabilidad fiscal, en principio, correspondía a la suma de \$644.250.266, y en la parte resolutive de la decisión se condenó al actor en el valor de \$741.089.554.

Al respecto, la Sala precisa que la responsabilidad fiscal atribuida al demandante ascendía a la suma de \$644.250.266, monto que equivale a la totalidad del daño patrimonial causado con ocasión del valor de los catorce contratos celebrados por el IICA con terceros ajenos al convenio, y cuya autorización fue dada por el actor en las actas del Comité Administrativo ya referidas.

Dicho monto fue actualizado por la **CGR** a la fecha del fallo con responsabilidad fiscal, con base en el IPC, entre la fecha de suscripción del Acuerdo 037 de 2009 (14 de enero de 2009) y la fecha en la que se profirió el fallo con responsabilidad fiscal, quedando como consolidado el valor de \$741.089.554⁷⁶.

Conforme a lo anterior, no se configuró la irregularidad alegada por el demandante, en tanto la diferencia corresponde a la actualización

⁷⁶ Ibid. p. 972.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

al valor presente del monto equivalente al daño patrimonial causado.

V.4.6.3. De la incongruencia por no atribuirse responsabilidad por los contratos ejecutados con ocasión del Convenio núm. 040 de 2010

Señala el actor que es incoherente que en su caso no se le haya atribuido responsabilidad fiscal por los contratos ejecutados con ocasión del Convenio núm. 040 de 2010 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO, y sí por los contratos ejecutados a raíz del Convenio núm. 037 de 2009.

Al respecto, con relación al Convenio núm. 040 de 2010, la **CGR** hizo las siguientes precisiones:

“[...] los objetos contractuales, las actividades descritas y los productos entregados en los subcontratos del Convenio 040 de 2010, relacionados en el anterior cuadro corresponden a la socialización y divulgación del Programa Agro Ingreso Seguro, publicidad de esta política pública y demás actividades relacionadas con estos ítems, situación que se compadece del contenido del plan operativo, aprobado mediante el Acta No. 1 de 2010, por el comité administrativo, dentro de los cuales se encontraba el señor Soto, puesto que desarrollaron los componentes del Programa Agro Ingreso Seguro, prueba de ello, es lo consagrado en la parte primera de este acápite, donde se evidencia que el referido documento es acorde a la finalidad del objeto y las obligaciones del Convenio



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Interadministrativo materia de estudio, razón por la cual, este Despacho afirma que las directrices e instrucciones impartidas por dicho órgano de dirección cumplieron a cabalidad con el fin propuesto en el Convenio [...]

Por todo lo expuesto, indefectiblemente el Despacho llega a la conclusión de la inexistencia de un detrimento patrimonial en favor del Estado por concepto del Convenio 040 de 2010, respecto de los temas acá tratados; motivo por el cual no es procedente fallar con responsabilidad fiscal en contra del señor Mario Andrés Soto Ángel, en calidad miembro del Comité Administrativo del referido convenio interadministrativo, al no configurarse los elementos de responsabilidad fiscal, descritos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 [...]”⁷⁷.

La **CGR**, respecto del Convenio núm. 040 de 2010, determinó la inexistencia del daño patrimonial y, consecuentemente, la ausencia de responsabilidad fiscal del señor **MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL**, porque en este caso los objetos contractuales, las actividades descritas y los productos entregados en los subcontratos del convenio, sí desarrollaron y cumplieron con la finalidad de tal acuerdo.

En orden a lo anterior, para la Sala no es posible efectuar una comparación entre las consideraciones vertidas con ocasión del análisis de los subcontratos que se ejecutaron en el marco de los Convenios núms. 037 de 2009 y 040 de 2010, habida cuenta que, en el primer caso, el daño patrimonial se encuentra afincado en la

⁷⁷ Ibid. 191 y 192.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

desviación del objeto de los subcontratos a la finalidad del convenio, mientras que, en el segundo caso, los subcontratos atendieron a la finalidad del referido acuerdo suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO, según encontró acreditado la **CGR**.

Adicionalmente, el objeto del Convenio núm. 040 de 2010 era “[...] la administración de recursos para la ejecución, implementación y otorgamiento de los distintos apoyos, incentivos y demás instrumentos que integren el programa Agro Ingreso Seguro [...]”, disímil al objeto que sustentó el Convenio núm. 037 de 2009, el cual ya fue ampliamente analizado.

Por todo lo anterior, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

V.5. De la condena en costas impuesta a la parte actora

El artículo 188 del CPACA, prevé lo siguiente:

“[...] **Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Esta Sala ha interpretado el contenido de la mencionada disposición, arguyendo que “[...] si bien una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la errónea interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión “dispondrá”, lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales [...]”⁷⁸.

Al estudiar la constitucionalidad de dicha norma, la Corte Constitucional manifestó que la condena en costas “[...] no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto [...]”⁷⁹. Respecto de este modelo objetivo de condena a la parte vencida, derivado de las normas del

⁷⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de abril de 2015. Rad. núm. 25000-23-24-000-2012-00446-01, consejero ponente Guillermo Vargas Ayala.

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 2013.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

CPACA y el CGP, la jurisprudencia de esta Corporación ha concluido lo siguiente:

"[...]

a) "El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" -CCA- a uno "objetivo valorativo" -CPACA-.

b) Se concluye que es "objetivo" porque en toda sentencia se "dispondrá" sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de "valorativo" porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP⁸⁰, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia [...]"⁸¹.

⁸⁰ **ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)"

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, Rad. núm. 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14). C.P.: William Hernández Gómez.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

Esta Corporación⁸² ha señalado, entonces, el criterio objetivo-valorativo de la condena en costas que implica: i) objetivo porque no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto⁸³ y ii) valorativo porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso⁸⁴.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala considera que, en el caso *sub examine*, no hay lugar a imponer condena en costas a la parte actora, en la medida que no se acreditó su causación, es decir, no aparece evidencia alguna que demuestre los gastos en que incurrió la parte demandada para su defensa, por lo que se procederá a

⁸² Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 13 de diciembre de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, número único de radicación 11001-03-24-000-2016-00162-01; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, C.P. William Hernández Gómez, número único de radicación 15001-23-33-000-2012-00509-00; iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de diciembre de 2018, C.P. Milton Chaves García, número único de radicación 25000 23 37 000 2014 01115 01.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, consejero ponente William Hernández Gómez, número único de radicación 15001-23-33-000-2012-00162-01; Sección Primera, sentencia de 15 de agosto de 2019, número único de radicación 2001-23-39-003-2014-00294-01, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

revocar parcialmente la sentencia impugnada en ese sentido y, en su lugar, no se condenará en costas a la parte vencida.

Por último, se tendrá como apoderada de la **CGR**, a la doctora **LUZ CARINE PINZÓN QUINTERO**, de conformidad con el poder judicial que obra a folios 94 y 95 del cuaderno del recurso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

F A L L A:

PRIMERO: REVOCAR el artículo segundo de la sentencia de 3 de noviembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A" y, en su lugar, se dispone: no hay lugar a condenar en costas al actor por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR, en lo demás, la sentencia apelada.

TERCERO: TENER como apoderada de la **Contraloría General de la República**, a la doctora **LUZ CARINE PINZÓN QUINTERO**, de



Número único de radicación 25000 23 41 000 2015 00180 01
Actor: MARIO ANDRÉS SOTO ÁNGEL

conformidad con el poder obrante a folios 94 y 95 del cuaderno del recurso.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 4 de febrero de 2021.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN