



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000 23 41 000 2015 00185 01  
**Demandante:** NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Tesis:** No incurre en violación de norma superior el fallo que declaró fiscalmente responsable a la parte actora en calidad de miembro del comité administrativo del Convenio nro. 078 de 2006 por autorizar la celebración de unos contratos para la inversión de recursos públicos que estaban destinados al Programa Agro, Ingreso Seguro.

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia proferida el 2 de diciembre de 2016 por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

La señora Nohora Beatriz Iregui González, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto por el artículo 138 del CPACA,



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

presentó demanda en contra de la Contraloría General de la República, para lo cual formuló las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

"[...] **PRIMERA.** Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos: 1) Auto No. 042 de fecha 21 de abril de 2014 y ii) Fallo No. ORD-80112-0054-2014 de fecha 12 de junio de 2014, mediante los cuales, entre otras disposiciones, se profirió fallo con responsabilidad fiscal contra **NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ**, por intervenir a título de culpa grave en daño patrimonial del Estado por valor de **DOS MIL TREINTA Y NUEVE MILLONES TRES MIL DOSCIENTOS DOCE PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$2.039.003.212.07)**.

**SEGUNDA.** Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicito:

2.1. Eliminar del boletín de responsables fiscales el nombre de mi representada.

2.2. Reconocer a mi representada **NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ** por concepto de perjuicios materiales la suma de **CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$150.000.000)**, por concepto de daño emergente.

2.3. Por concepto de lucro cesante, lo que se determine por dictamen pericial, teniendo en cuenta el último salario devengado y la edad de retiro forzoso como período probable laboral que tenía mi representada.

2.4. Reconocer a mi representada **NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ** por concepto de perjuicios morales el equivalente a **CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (100 S.L.M.V.)**.

**TERCERA:** Actualizar las condenas impuestas en los términos previstos en los artículos 177 y 178 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTA:** Condenar a la parte demandada al pago de costas procesales y agencias en derecho.

[...]" (mayúsculas y negrillas originales).

### Normas invocadas como infringidas

La parte actora afirmó que con la expedición de los actos acusados se infringieron los siguientes preceptos constitucionales y legales:

Constitución Política, artículos 6 y 29.

<sup>1</sup>Visto en el índice 39 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 25000 23 41 000 2015 00185 01. Expediente digitalizado.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Ley 153 de 1887 artículos 1, 2 y 3.

Ley 1474 de 2011 capítulo VIII, sección I, subsecciones I, II y III, contenidas en los artículos 97 y siguientes.

Ley 610 de 2000, artículos 4, 5, 36, 37, 38, 51, 55, 56 y 57.

### **Concepto de violación**

Se invocaron los siguientes cargos de violación:

1. Desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa

a) Trámite del proceso de responsabilidad fiscal CD 000243 con fundamento en lo previsto en la Ley 1474 de 2011.

Argumentó que debió imprimírsele a la actuación el trámite contenido en la Ley 1474 de 2011; sin embargo, ésta fue declarada nula, por lo que con ello se desconoció el derecho fundamental al debido proceso, y se mutó la naturaleza del proceso verbal previsto en la Ley 1474 de 2011, al proceso ordinario señalado en la Ley 610 de 2000.

b) Trámite del proceso de responsabilidad fiscal CD 000243 de primera instancia, auto 042 de 2014

- Irregularidades en el trámite previo al fallo de primera instancia. Alegó que en el proceso no se decretó la ruptura de la unidad procesal; por lo tanto, para proferir el fallo de responsabilidad fiscal, era necesario que las partes que estaban siendo investigadas conocieran en su integridad las decisiones allí proferidas, máxime cuando se trataba de múltiples investigados.

- Irregularidades en el fallo de primera instancia emitido a través de auto nro. 042 de 2014. Aseveró que la Contraloría no se pronunció respecto del recurso de reposición interpuesto contra dicha decisión, por lo que se restringió de manera arbitraria el derecho a la defensa, y se violó el



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

derecho al debido proceso al otorgar un término de cinco días para interponer los recursos de ley.

- Omisión de resolver de fondo la solicitud de nulidad del artículo 13 del Auto nro. 042 de 2014. Expuso que el encargado de pronunciarse respecto de la solicitud de nulidad era el funcionario de primera instancia y, adicionalmente, la Contraloría desconoció sistemáticamente el derecho al debido proceso durante el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

2. Expedición de los actos administrativos cuya nulidad se pretende con infracción de las normas en que debería fundarse

*En este punto adujo que "lo argumentado en el título anterior, en relación con la transformación del proceso verbal al proceso ordinario, vicia de nulidad los actos administrativos cuya nulidad se pretende por haber sido expedidos con desconocimiento del procedimiento legal que era aplicable. // En igual sentido, la omisión de resolver de fondo la solicitud de nulidad del artículo trece del auto 042 de 2014, por error de interpretación, pues se disminuyó el término para presentar recursos contra esa decisión al aplicar el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, en lugar de lo previsto por el artículo 55 ibidem".*

- De la imposición de la sanción

Manifestó que la sanción impuesta por la Contraloría General de la República a través de los actos acusados es desproporcionada, puesto que la demandante no tuvo injerencia alguna en los estudios previos de conveniencia y oportunidad, ni en la celebración de los convenios que hizo el Ministerio de Agricultura con el IICA. Que la Contraloría concluyó que la teoría del dominio del hecho no era aplicable en razón a que el proceso de responsabilidad fiscal tenía una naturaleza diferente - administrativa resarcitoria- al proceso penal.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Destacó que la figura del dominio del hecho es aplicable en aquellos eventos en los que se intervenga en la proyección, elaboración y ejecución de una conducta, y que en los procesos de responsabilidad fiscal es necesario demostrar que el daño patrimonial haya sido producido como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa.

Agregó que en los actos administrativos cuya nulidad se pretende se reprocha la suscripción de las actas del comité administrativo números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, a través de las cuales se aprobó el Plan Operativo del Convenio 078 de 2006 y se autorizó la contratación derivada del mismo; que los hechos que originaron los actos provinieron de un órgano colegiado denominado comité administrativo compuesto por un grupo interdisciplinario de funcionarios que cumplían con un perfil profesional específico para el cargo desempeñado, por lo que, para deducir la responsabilidad fiscal, era indispensable determinar si el imputado obró con dolo o con culpa, y que, contrario a lo señalado por la Contraloría, la teoría del dominio del hecho no atenta contra la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.

Aseveró que los que participan sin dominar el hecho, solo son partícipes; no obstante, este criterio sufre modificaciones en las conductas de infracción de deber, en los imprudentes y en los de omisión.

Resaltó que las funciones de la dirección de cadenas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cargo desempeñado por la demandante para la época de los hechos, eran las previstas en el artículo 12 del Decreto 2478 de 1999, por lo que sus funciones eran ajenas al ámbito legal y contractual; que la actividad contractual estaba delimitada y avalada por personal idóneo del Ministerio, quienes, a su vez, hacían parte del comité administrativo, por lo que no tenía un motivo fundado para desconfiar o poner en entredicho los asuntos que se sometían a consideración, y actuó con la firme convicción de que las decisiones que se aprobaron estaban ajustadas a derecho, y que en este caso, el



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Convenio nro. 078 de 2006 se ajustó a derecho, y allí se definieron los parámetros para su ejecución.

Enfatizó que el encargado de suscribir los contratos de prestación de servicios derivados del convenio nro. 078 de 2006 fue el IICA, por lo que, teniendo en cuenta la cantidad de actores especializados en la ejecución del convenio y el perfil profesional de la demandante, no era procedente deducir que su conducta fuera gravemente culposa.

## 2. **Contestación de la demanda**

La Contraloría General de la República, actuando por conducto de apoderado, contestó la demanda, manifestando que se oponía a la prosperidad de las pretensiones.

Al referirse a las normas violadas y al concepto de violación expuso lo siguiente<sup>2</sup>:

Primero. En cuanto al presunto desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, manifestó que no le asistía razón a la parte actora, y que, si bien es cierto, inicialmente el proceso de responsabilidad fiscal se tramitó bajo el procedimiento verbal, la Contraloría intersectorial había decretado de oficio la nulidad a partir del auto de imputación, y dispuso rehacer lo actuado desde el 23 de mayo de 2012, fecha del auto anulado, conservando la validez de las pruebas decretadas, por lo que se atendió el artículo 97 de la Ley 1474 de 2011, que estableció que, para aquellos procesos en los cuales no se hubiera proferido auto de imputación a la entrada de vigencia de la ley, el órgano de control fiscal, de acuerdo a su capacidad operativa, podía o no adecuar el trámite al procedimiento verbal.

---

<sup>2</sup> Ibidem.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Segundo. En cuanto a la oportunidad para proponer nulidades en el proceso de responsabilidad fiscal, explicó que, atendiendo lo previsto por los artículos 36 a 38 de la Ley 610 de 2000, así como el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011, la solicitud de nulidad puede proponerse solo hasta antes de proferirse fallo definitivo, y en este evento, el proceso administrativo en el cual se declaró responsable fiscalmente a la señora Iregui González culminó con el fallo nro. 042 del 21 de abril de 2014, de manera que las nulidades propuestas por escrito del 12 de mayo de 2014 resultaban extemporáneas y no había lugar a resolverlas.

Tercero. En cuanto a la imposición de la sanción. Expuso que la responsabilidad fiscal se le imputó a la demandante a título de culpa grave a raíz de una gestión fiscal inoportuna e ineficaz, dada su participación activa como miembro del comité administrativo, el cual, por acta nro. 001 del 25 de agosto de 2006, modificó el plan operativo y también aprobó los objetos y procesos contractuales derivados del Convenio Especial de Cooperación Técnica y Científica nro. 078 de 2006 y nro. 003, celebrados entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura — IICA, en los que se contrataron actividades de perifoneo, cuñas radiales y televisivas, stand en eventos, volantes de promoción del programa AIS, servicios para actividades de comunicación y difusión, entre otras, relacionadas con publicidad, desnaturalizando la ejecución de los convenios de ciencia y tecnología.

Agregó que su conducta como miembro del comité administrativo fue decisiva para causar el daño al tener incidencia y determinación en la gestión de los recursos públicos, gestión fiscal que fue indirecta y contraria a sus fines.

Respecto a la aplicación de la teoría del dominio del hecho, manifestó que se trata de una teoría que resulta bastante útil en el ámbito del derecho penal, pero el proceso que se adelantó era de responsabilidad fiscal, cuya naturaleza es distinta, básicamente administrativa, resarcitoria, por lo que



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

no resulta aplicable, y para ello, recordó lo dicho la Corte Constitucional en la sentencia SU 620 de 1996 acerca de la características del proceso de responsabilidad fiscal, por lo que dicha figura no tiene cabida en el asunto.

Por último, en cuanto a que la señora Iregui no tuvo injerencia alguna en los estudios previos, en los estudios de conveniencia y oportunidad, ni en la celebración de los convenios que realizó el MADR con el IICA, expuso lo siguiente:

*"(...) tal y como se manifestó en el Auto de Imputación 0101-000650 de mayo 10 de 2013 "los convenios que se suscribieron con el IICA tenían entre sus principales justificaciones y soporte de su necesidad, entre otras adelantar actividades científicas y tecnológicas; la realización de estas actividades, relacionadas con la adecuada implementación y ejecución de los instrumentos del programa "Agro Ingreso Seguro –AIS" persiguiendo 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 las inversiones necesarias", por lo que no se hizo reproche alguno en este sentido, ni en relación con la suscripción de los convenios de Cooperación Técnica y Científica Nos. 078 del 11 de agosto de 2006 (...) suscritos entre el MADR y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA, sino específicamente por la suscripción de las actas del Comité Administrativo en las cuales se aprobó el Plan Operativo del Convenio 078 y por la aprobación para la celebración de los contratos derivados tanto de este convenio (...) a través de los cuales, so pretexto de desarrollar "actividades de socialización y divulgación del programa AIS" se contrataron bienes y servicios de publicidad que no corresponden a actividades de ciencia y tecnología (apropiación de conocimiento científico y tecnológico)".*

Propuso como excepción la de "ausencia de identidad entre los puntos cuestionados en sede administrativa con respecto a lo solicitado en vía jurisdiccional".





Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

## II. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 2 de diciembre de 2016, negó las pretensiones, con fundamento en lo siguiente:<sup>3</sup>

En cuanto al primer cargo. Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, luego de referirse a lo expuesto por las partes, citó lo previsto por el artículo 97 de la Ley 1474 de 2011 y lo analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C- 512 de 2013 sobre la demanda de inconstitucionalidad del parágrafo del citado artículo, así como el trámite que en el caso se surtió en el proceso de responsabilidad fiscal, para concluir que, si bien el proceso se adelantó bajo el procedimiento ordinario señalado en la Ley 610 de 2000 y, con posterioridad, se mutó el procedimiento al verbal mediante Auto nro. 00031 de 2012, *“lo cierto es que al declararse la nulidad de todo lo actuado por Auto nro. 000145 de 2012, confirmado por la Contralora General de la República por Auto nro. 024 de 2012, no sería del caso entrar a analizar la modificación de tal situación, ya que el procedimiento continuó con el trámite del proceso ordinario hasta su culminación”*.

Segundo cargo. Irregularidades en el trámite previo al fallo de primera instancia contenido en el Auto nro. 042 de 2014.

Igualmente se refirió a lo señalado por las partes y manifestó que la Sala observaba que, por Auto nro. 0242-001902 del 15 de noviembre de 2013, la Contraloría Delegada Intersectorial nro. 4 dispuso decretar una serie de pruebas, así como, en el numeral 10.10, denegó las solicitadas por la parte actora por considerarlas inconducentes, impertinentes e inútiles, decisión contra la cual interpusieron recurso de reposición y en subsidio de apelación los apoderados de Andrés Felipe Arias, Mario Andrés Soto, Finagro y Fernando Arbeláez Soto, el cual fue decidido por auto nro. 0275

<sup>3</sup>Visto en el índice 39 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 25000 23 41 000 2015 00185 01. Expediente digitalizado.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

-002037 del 9 de diciembre de 2013, que dispuso no reponer el auto recurrido, confirmado en apelación por auto nro. 0067 del 9 de abril de 2014, providencia que se notificó por estado nro. 063 del 11 de abril de 2014, por lo que no se observaba violación al debido proceso, en tanto la decisión se refería a otros investigados y se notificó en debida forma.

Por último, citó los artículos 51 y 52 de la Ley 610 de 2000 sobre el decreto y práctica de pruebas y el término para fallar, indicando que no se evidenciaba violación al debido proceso, dado que, una vez practicadas las pruebas decretadas, debía proferirse el fallo, lo que efectivamente ocurrió.

Concluyó que, "(...) *contrario a lo afirmado por la actora, del contenido del Auto no. 042 de 21 de abril de 2014, se observa que la hoy actora, a través de apoderado, en escrito Nro. 2013ER006198 de 20 de junio de 2013, presentó solicitud de pruebas y descargos, descargos que fueron estudiados en el fallo de primera instancia, no vulnerándose así el debido proceso*".

Tercer cargo. Irregularidades en el fallo de primera instancia emitido por Auto nro. 042 de 2014.

Manifestó que, por Auto nro. 058 de 30 de mayo de 2014, "*por medio del cual se deciden unos recursos de reposición dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. CD 000243- 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*", la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República se pronunció sobre el recurso de reposición interpuesto por la hoy actora, por lo que no era de recibo que indicara que la entidad no se había pronunciado en oportunidad respecto del recurso de reposición.

Agregó que la actora hizo referencia al artículo 55 de la Ley 610 de 2000, para indicar que debía aplicarse el término dispuesto por el Código



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Contencioso Administrativo para interponer los recursos contra el Auto nro. 042 de 2014, cuando dicho artículo corresponde en realidad a las formas de notificación del fallo, mas no al término para interponer los recursos, por lo que este cargo tampoco prosperaba.

Cuarto cargo. Expedición de los actos administrativos cuya nulidad se pretende con infracción de las normas en las que debería fundarse.

Se refirió a lo expuesto por ambas partes y consideró que, al ser de naturaleza eminentemente resarcitoria el juicio de responsabilidad fiscal, en tanto lo que busca es la reparación del perjuicio ocasionado al patrimonio del Estado con ocasión de la acción u omisión de los servidores públicos o los particulares que ejerzan funciones públicas, no es del caso, como lo ha pretendido la actora, dar aplicación a la teoría del hecho propio, ya que no puede equipararse la responsabilidad fiscal para aplicar las categorías propias de la responsabilidad penal y pretender que se estudie su conducta a partir de la teoría del dominio del hecho que se aplica para efectos de determinar si se actuó a título de autor, instigador o cómplice.

Analizó que el fallo de responsabilidad fiscal tuvo en consideración que en el convenio de cooperación especial se señalaron los objetivos específicos, la justificación técnica, que en los términos de referencia se indicaron cuáles eran los resultados esperados, de lo que se desprendía que su objeto consistía en la destinación de recursos públicos del Programa AIS a la inversión en ciencia y tecnología y la divulgación, socialización, difusión y, por ende, la apropiación del conocimiento científico y tecnológico para el sector agropecuario.

Igualmente resaltó cuáles era las funciones del comité administrativo y cómo estuvo conformado en el caso, así como los contratos que se celebraron en desarrollo de este, para concluir que *"(...) fueron aprobados por el Comité Administrativo del que hacía parte la hoy actora, mediante las actas Nros. 1, 5, 8, 13 y 15, se observa que su contenido hace*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*referencia a la prestación de bienes y servicios destinados a la divulgación y socialización, esto es, a publicidad, lo que dista del objeto del Convenio Nro. 078 de 2006, esto es, no desarrollaron su finalidad de divulgación técnica y científica”.*

Por último, argumentó que la demandante manifestó que actuó con fundamento en el principio de confianza legítima y en la buena fe al aprobar las actas de los comités administrativos, pues dada su profesión y por estar dedicada a temas técnicos agropecuarios era ajena a los temas contractuales y al ámbito jurídico.

Al respecto, luego de citar lo que ha dicho la Corte Constitucional sobre el principio de confianza legítima, resaltó que, tal como se desprende del artículo 53 de la Ley 610 de 2000, debe existir una individualización de los gestores fiscales y determinar si su actuación se dio con culpa grave o dolo, estudio que debe hacerse frente a la actuación de la actora y no de los demás investigados, *“encontrando que la misma como miembro del comité administrativo tenía como una de sus funciones señalar los lineamientos para la selección de personas que se requieran contratar para la ejecución de las diferentes actividades del convenio, sin embargo, tal como se determinó por la contraloría, en dichos comités se aprobó la contratación de personas naturales y/o jurídicas que se desempeñaran como consultores y/o apoyos técnicos del programa, sin determinar la finalidad que debía cumplir dicha contratación (...). Entonces concuerda la Sala con la Contraloría al indicar la misma que en ejecución de estas actividades se evidencia su actuar negligente y descuidado de parte de la hoy actora (...)”.*

Por lo expuesto, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

### III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con lo decidido por el *a quo*, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación y, en sustento, argumentó lo siguiente<sup>4</sup>:

*"[...] 1. Las actuaciones de la señora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZALEZ fueron realizadas bajo la legítima confianza que tenía en las decisiones del entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ANDRES FELIPE ARIAS LEYVA dada la convicción, conocimiento y maestría con que ostentaba en ese momento en señor Ministro.*

*Sobre la expresión "dominio del hecho" que éste apelante ha venido utilizando al interior de este proceso contencioso, no se ha usado en el sentido en que lo ha desarrollado el derecho penal alemán (Claus Roxin) sino que se ha referido a la ausencia total de dolo o culpa por parte de mi representada por no tener el control de la situación por la cual se le sanciona fiscalmente, razón por la cual desde esa perspectiva fáctica resulta improcedente condenársele fiscalmente a pagar más de dos mil millones de pesos.*

*Se ha utilizado la expresión "dominio del hecho", en términos universales inmersos a la ciencia jurídica, pero de ninguna manera con las características del derecho penal, tal como suele suceder, por ejemplo, cuando se refiere al daño antijurídico, que, si bien es compatible con muchos elementos de la categoría de la antijuridicidad penal, la trasciende y se constituye en un referente universalizante que engloba a las diferentes ramas de la ciencia jurídica.*

*La señora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZALEZ fue empleada pública toda su vida y no le alcanzaría el resto de ella, ni siquiera trabajando 3 jornadas diarias para pagar la suma de dinero a la que fue condenada, es más tampoco puede trabajar porque la sanción conlleva la negativa de cualquier oportunidad de trabajo en el sector público colombiano que es para lo que mi cliente está preparada, pues por vocación se dedicó más de 20 años y de manera exclusiva a laborar en el sector rural **público**. Por otra parte, a mi cliente le ha sido imposible conseguir trabajo en el sector privado puesto que si bien la sanción no se extiende hasta este ámbito, la estigmatización de la que es víctima al haber sido sancionada a una suma tan descomunal y en el contexto desafortunado de lo que representa el señor Andrés Felipe Arias para la sociedad -a pesar de que para la fecha de los hechos era considerado un genio de la ciencia económica y de la administración pública- tal situación por desgracia ha irradiado su vida laboral cerrándole cualquier posibilidad de subsistencia económica, hasta el punto que está viviendo de la caridad y generosidad de sus familiares.*

*La señora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZALEZ no obró con culpa grave como lo supuso la Contraloría y lo cohonestó el *a quo*. El juez de primera instancia, para afirmar la legalidad del fallo que dispuso la responsabilidad*

<sup>4</sup> Visto en el índice 39 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 25000 23 41 000 2015 00185 01. Expediente digitalizado.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*fiscal de mi cliente, confundió el Convenio de Ciencia y Tecnología que suscribió ANDRÉS FELIPE ARIAS LEYVA en su condición de Ministro de Agricultura con la Agencia Nacional IICA, pues en él no tuvo ninguna participación mi cliente, pues bajo la presunción de legalidad que contiene un componente de publicidad se dispuso su operación.*

*A la señora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZALEZ le correspondió participar en un comité administrativo para implementar ese convenio suscrito (sic) por el Ministro, en el cual como se dijo, no tuvo ninguna participación. Si dicho convenio fuera tachado de ilegal o de haber excedido el fin de la ciencia y la tecnología, a los únicos que se les puede censurar la suscripción del mismo y su correspondiente ejecución es al entonces Ministro de Agricultura, a la Oficina Asesora Jurídica y a las demás personas que intervinieron en la creación de ese convenio, más no a la señora IREGUI GONZALEZ que no tuvo participación alguna.*

(...)

*Efectivamente, lo que cuestionó la Contraloría, así como la Fiscalía en el juicio público celebrado en el proceso penal contra Andrés Felipe Arias, fue la celebración del contrato de ciencia y tecnología para desarrollar el programa de Agro Ingreso Seguro y sus componentes. Una vez suscrito el convenio, los funcionarios de menor rango, como sucede con mi poderdante, no tenían posibilidad alguna de controvertirlo por estar cobijado por la presunción de legalidad y fue dentro de ese convenio que se creó el componente de publicidad; luego, contrario a lo afirmado por el a quo sí se debían aprobar y poner ejecución contratos de publicidad por mandato del convenio 078 de 2006 que para la época no estaba cuestionado - y hasta donde tenemos información al día de hoy no se ha declarado su nulidad-, en cuya celebración se repite no tuvo injerencia la señora IREGUI GONZALEZ, por lo que no puede ser sancionada fiscalmente pues su conducta se limitó al cumplimiento de lo que se le encomendó derivado del tantas veces citado convenio 078 de 2006.*

*2. Ahora bien, en cuanto al cambio de procedimiento, precisamente la sentencia citada por la honorable Sala, C 500 de 2013, me otorga la razón en el sentido que el proceso verbal garantiza plenamente el debido proceso. Lo que no está contemplado en los componentes normativos que regulan la materia y en la jurisprudencia, es que el proceso verbal pueda transformarse en proceso ordinario, lo que sí puede ocurrir de proceso ordinario a verbal.*

*En el caso que nos ocupa sucedió, como bien lo reconoce la Sala, que por ser un caso de responsabilidad fiscal de trascendencia nacional se adecuó el trámite de proceso ordinario a verbal -lo que no tiene reproche alguno- pero después nuevamente cambió de proceso verbal a ordinario mediante una declaratoria de nulidad de todo lo actuado que se inventó la Contraloría, sin ningún sustento legal, soslayándose la carga argumentativa y probatoria que entre otros, el suscrito profesional del derecho había presentado gracias al principio de la inmediación de la prueba y la fuerza defensiva que es posible ejercer con mayor intensidad en el proceso verbal que en el ordinario.*

*3. Pero no sólo fue esto, sino que en los ires y venires de esas conversiones procesales -la última espuria por no estar consagrada ni*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*normativa ni jurisprudencialmente-, se soslayó la posibilidad de la contradicción probatoria, que era lo que iba a suceder inmediatamente después de haberse continuado con el proceso verbal, sorprendiéndonos - por lo menos en mi caso como defensor de NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZALEZ - al no notificarse de la resolución que resolvía un recurso de apelación que el suscrito había interpuesto en el proceso verbal, **ASÍ COMO TAMPOCO OTORGÁNDOSE LA OPORTUNIDAD DE ALEGAR DE CONCLUSIÓN EN EL PROCESO FISCAL ORDINARIO.***

*Resulta inadmisibile que la honorable Sección Primera Subsección A que profiere esta sentencia, señale en la página 23 (folio 249) que no existe violación al debido proceso porque el artículo 52 de la Ley 610 de 2000 no señala expresamente que deba correrse traslado a las partes para alegar de la conclusión, habilitando al operador fiscal a dictar el fallo omitiendo esta etapa fundamental, en mi concepto la más fundamental de cualquier proceso, cuando los alegatos de conclusión se constituyen en la única oportunidad que existe para expresar la argumentación jurídico conceptual, el análisis de la situación fáctica y en particular la valoración probatoria, que necesariamente debe ser tenida en cuenta por el Juez para decidir si comparte los argumentos expresados por la defensa o los niega, en un verdadero diálogo de saberes que es la característica fundamental del derecho contemporáneo.*

*De esta manera, la Sala toma el camino fácil al aplicar un texto gramatical descontextualizado, desconociendo que aún desde el siglo XIX el principio hermenéutico de interpretación por contexto no sólo estaba admitido en la comunidad jurídica universal sino además consagrado como mandato legal en el artículo 30 de la Ley 57 de 1887 (...).*

*Igualmente, el primer grado con esta postura desconoce la ya no controvertida Constitucionalización del derecho, pues al aislar la norma en comento (artículo 52 de la Ley 610 de 2000), soslaya la Constitución y los derechos fundamentales allí consagrados, en particular el de defensa y el debido proceso, que por excelencia se concretan en los alegatos de conclusión.*

(...)

*Precisamente, la Contraloría al omitir la etapa de los alegatos de conclusión, no tuvo la oportunidad de escuchar estos argumentos que están expresados hoy en el recurso de apelación y en el escrito de la demanda, pues de seguro, de haber sido escuchados y sopesados con la equidad y ponderación que debe caracterizar al operador jurídico, otro hubiere sido el fallo que hubiere tenido que emitir, declarando la no responsabilidad fiscal de la señora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZALEZ.*

*Por todo lo anteriormente expuesto, ruego a la honorable superioridad, revocar la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones de la demanda.*

[...]” (mayúsculas y negrillas originales)

El recurso fue concedido por auto del 6 de abril de 2017<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ibidem.



#### IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

4.1. El recurso de apelación fue asignado mediante acta individual de reparto del 16 de agosto de 2017<sup>6</sup> y admitido en proveído del 29 de agosto de 2017<sup>7</sup>.

4.2. Por auto del 30 de julio de 2018 el consejero de conocimiento dispuso la remisión del proceso al despacho del consejero ponente de la presente decisión, lo anterior, en cumplimiento de la medida de compensación aprobada mediante el Acuerdo 094 del 16 de mayo de 2018 por la Sala Plena de esta Corporación<sup>8</sup>.

4.3. Por auto del 25 de septiembre de 2018 se avocó el conocimiento del asunto y por considerarse innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>9</sup>.

Según consta en el informe secretarial del 6 de noviembre de 2018, solo recorrió el traslado el apoderado de la parte actora, quien manifestó que presentaba alegatos de conclusión *“en los mismos términos sustanciales en que fue presentada la apelación”* y, para ello, reiteró los argumentos expuestos al interponer el recurso de apelación<sup>10</sup>.

4.4. El expediente ingresó para fallo el 6 de noviembre de 2018<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.





Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 5.1. Competencia

Atendiendo lo previsto por los artículos 150 del CPACA y 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019<sup>12</sup>, expedido por la Sala Plena de la Corporación, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 434 del 10 de diciembre de 2024, esta Sección es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia.

### 5.2. Los actos acusados

Corresponden a los siguientes:

5.2.1. El auto nro. 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 directora de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República, que dispuso<sup>13</sup>:

**[...] ARTICULO PRIMERO:** *Tener como daño patrimonial producido al erario con ocasión de los hechos que son objeto del proceso de responsabilidad fiscal no. CD 000243, siendo entidad afectada el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural según se expuso en la parte motiva de esta providencia la suma de **DOCE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$12.985.084.940, 75) PESOS M/CT. (sic).***

(...)

**ARTÍCULO OCTAVO:** *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 **NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ** identificada con cédula (...) quien se desempeñó como Director de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la época de los hechos, a título de culpa grave en cuantía de **DOS MIL TREINTA Y NUEVE MILLONES TRES MIL DOSCIENTOS DOCE PESOS CON SIETE CENTAVOS (\$2.039.003.212.07)**, por las conductas desplegadas en el Convenio 078 de 2006, responderá de*

<sup>12</sup> Que compiló y actualizó el Reglamento del Consejo de Estado.

<sup>13</sup>Visto en el índice 39 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 25000 23 41 000 2015 00185 01. Expediente digitalizado.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

manera solidaria con los siguientes responsables fiscales: **INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN AGROPECUARIA "IICA"**, identificado con el NIT (...), **FERNANDO ARBELÁEZ SOTO**, identificado con C.C. (...), **CAMILA REYES DEL TORO** identificada con C.C. (...) **CAROLINA CAMACHO VERGARA** identificada con C.C. (...) y **NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ**, identificada con C.C. y **ANDRÉS FELIPE ARIAS LEIVA** identificado con la cédula de ciudadanía (...).

[...]". (mayúsculas y negrillas originales)

5.2.2. El fallo nro. ORD- 80112-0054-2014 del 12 de junio de 2014 "por el cual se resuelven unos recursos de apelación y el grado de consulta dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. CD 000243", proferido por la Contralora General de la República, que dispuso<sup>14</sup>:

"[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Confirmar el artículo once del Fallo No. 042 del 21 de abril de 2014, proferido por la Directora Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, (En ejercicio de funciones delegadas por la Resolución Orgánica 7362 del 20 de diciembre de 2013); por medio del cual falla sin responsabilidad fiscal a favor del FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO — FINAGRO identificado con Nit. (...), MARCELA URUEÑA GÓMEZ, identificada con cédula de ciudadanía N° (...) y JAIRO ALONSO MESA GUERRA identificado con la cédula de ciudadanía (...); conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Confirmar los Artículos Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Séptimo y Octavo del Fallo No. 042 del 21 de abril de 2014, proferido por Directora Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, (En ejercicio de funciones delegadas por la Resolución Orgánica 7362 del 20 de diciembre de 2013); por medio del cual se falla con responsabilidad fiscal, en forma solidaria de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 del 2000 dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. CD 000243 en contra de las personas naturales y jurídicas que se relacionan a continuación, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia:

(...)

7. NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ identificada con la cédula (...) quien se desempeñó como Director de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura para la época de los hechos.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales).

<sup>14</sup> Ibidem.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

### 5.3. Lo probado en el proceso

#### 5.3.1. Las actuaciones que dieron origen al proceso de responsabilidad fiscal

5.3.1.1. Está acreditado que el 1 de agosto de 2006 se celebró entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA, el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica nro. 078 de 2006 con el siguiente objeto<sup>15</sup>:

*"[...] PRIMERA- OBJETO DEL CONVENIO. El presente Convenio tiene por objeto la cooperación técnica y científica entre EL MINISTERIO y EL IICA, para desarrollar el diseño y puesta en marcha de Programa "Agro, Ingreso Seguro – AIS".*

*[...]". (mayúsculas y negrillas originales).*

En las consideraciones plasmadas en el mismo convenio se lee<sup>16</sup>:

*"[...] A) que en los términos de la Ley 101 de 1993, se deben crear las bases de un sistema de apoyos para la competitividad del sector rural y a la protección de los ingresos de los productores. B) Que el artículo 7 de la Ley 101 de 1993 determina que cuando circunstancias ligadas a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal incentivos de apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción. C) Que corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural directamente o a través de contratos y convenios con organismos de reconocida idoneidad y experiencia, realizar las actividades tendientes a adecuar al Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural Colombiano de conformidad con lo establecido para el efecto en el Decreto 2478 de 1999; D) Que para tal efecto, el MINISTERIO como ente rector de la política agropecuaria, es la entidad competente para desarrollar estos objetivos, de acuerdo con lo establecido con el Decreto 2478 de 1999. E) Que, en consecuencia, el Ministerio adelantará los diversos mecanismos para la ejecución de los mismos, a través de la formulación de programas y la realización de los trámites respectivos de acuerdo de voluntades con entidades de reconocida idoneidad, con el propósito de desarrollar los objetivos previstos para el efecto. F) Que para tal fin es necesario que el MINISTERIO, a través de la celebración de convenios y contratos con organismos de reconocida idoneidad y experiencia, asegure la ejecución de las actividades requeridas, con el fin de elevar la eficiencia y la competitividad de los productos*

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Visto en el índice 39 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 25000 23 41 000 2015 00185 01. Expediente digitalizado.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

agropecuarios, promover el desarrollo del Sistema Agroalimentario Nacional y adecuar al Sector Agropecuario Pesquero y de Desarrollo Rural a la internacionalización de la economía en cumplimiento de las funciones previstas en el artículo 3 del citado Decreto 2478 de 1999; (...) J) Que es necesario un apoyo institucional privilegiado para el sector agropecuario ante este proceso de intercambio comercial internacional con dos objetivos: (1) Proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos. (2) Mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía colombiana; k) Que en consecuencia se considera importante garantizar los recursos necesarios para la implementación del Programa Agro Ingreso Seguro – AIS. L) Que es necesario hacer un diseño adecuado del Programa anteriormente descrito y, para ponerlo en marcha es necesario integrar en el MADR un equipo de profesionales consultores que participe activamente en el diseño y montaje de Apoyos Monetarios Directos (AMD) y los Apoyos para la Competitividad (APC). M) Que es necesario desarrollar una campaña de divulgación para que los productores conozcan los instrumentos del programa y cuenten con toda la información para acceder a ellos. (...) O) Que el artículo 2 del Decreto 591 de 1991 precisa lo que se debe entender por actividades científicas y tecnológicas y al respecto, señala, entre otras, las actividades de investigación y difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología, la cooperación científica y tecnológica nacional e internacional, así como los servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, a la promoción científica y tecnológica y a la transferencia de tecnologías. P) Que el artículo 17 del Decreto 591 de 1991, autoriza a la Nación para celebrar con los particulares y con otras entidades públicas de cualquier orden convenios especiales de cooperación técnica y científica , en virtud de los cuales, las personas que los celebran, aportan recursos en dinero, en especie o de industria, para facilitar, fomentar o desarrollar actividades científicas y tecnológicas; Q) Que, mediante el Acuerdo Básico Sobre privilegios e inmunidades del 27 de septiembre de 1967, vigente a partir del 1 de febrero de 1968, el Gobierno de la República de Colombia le reconoce el IICA, en virtud de su personería jurídica la capacidad de contratar y suscribir convenios de cooperación y apoyo administrativo en Colombia (...) T) Que el IICA es una entidad especializada que tiene como fines fundamentales el desarrollo agrícola y el bienestar rural, con recursos humanos de reconocida idoneidad y experiencia en el contexto latinoamericano y local, capaces de asegurar resultados eficientes, en materias de asesoría en el campo, como es a la que se refiere el presente convenio (...) W) Que para la ejecución de las actividades de este convenio se ha seleccionado al IICA, como la entidad competente para apoyar al MADR, habida cuenta de su amplia experiencia en el manejo de proyectos técnicos y científicos relacionados con el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

[...]”. (subrayas ajenas)

Como objetivos específicos y actividades en el citado convenio se pactaron<sup>17</sup>:

<sup>17</sup>Visto en el índice 39 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 25000 23 41 000 2015 00185 01. Expediente digitalizado.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

"[...] **CLÁUSULA SEGUNDA. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ACTIVIDADES.** Los objetos específicos y actividades que den respuesta al objeto del convenio de cooperación técnica y científica, son los siguientes: 1) Conformar y poner en marcha la unidad coordinadora del programa objeto del presente convenio, que tendrá a su cargo todas las labores requeridas para el diseño, montaje y puesta en marcha del componente AMD y APC; 2) Financiar la labor de control y supervisión por parte de la unidad coordinadora, así como financiar a los operadores para la ejecución del registro, verificación y atención de quejas y reclamos de los potenciales beneficiarios del programa tanto para los AMD como para los APC; 3) Desarrollar las actividades necesarias para poner en marcha una auditoría externa del programa; 4) Ejercer la labor de control y supervisión con el apoyo de la unidad coordinadora, de los operadores que se contraten para las asesorías en campañas de divulgación, material impreso, instrumentos de información y programas de capacitación; 5) preparar estudios del impacto esperado del programa sobre el ingreso rural de las familias beneficiarias y el impacto de los programas de apoyo para la competitividad; 6) promover la cooperación técnica y científica nacional e internacional a través de consultorías especializadas externas en temas de interés para el montaje del programa; 7) las demás que se establezcan en el plan de operaciones del convenio, tendientes al cumplimiento del objetivo propuesto [...]". (mayúsculas y negrillas originales, subrayas ajenas).

Frente al plan de operaciones se dispuso:

"[...] **CLÁUSULA TERCERA- PLAN DE OPERACIONES.** El desarrollo del objeto del Convenio y, en particular, la ejecución de las distintas actividades del mismo, se sujetarán a un Plan de Operaciones que para tal fin apruebe el Comité Administrativo que se establece en este Convenio. El Plan de Operaciones será elaborado por un representante del ICCA y uno del MINISTERIO, designados por el Comité Administrativo. (...). Este Plan deberá detallar los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los requerimientos de personal consultor y operativo, los roles institucionales del IICA y del MINISTERIO, y distribución presupuestal por rubros, acorde con los objetivos y productos del convenio.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales).

Para ello se creó un Comité Administrativo encargado de la administración, coordinación y dirección del convenio, que se conformó así:

"[...] **CLÁUSULA CUARTA- CONFORMACIÓN DEL COMITÉ ADMINISTRATIVO DEL CONVENIO.** Para todos los efectos de administración, coordinación y dirección del presente Convenio, se establece un Comité Administrativo, integrado por: A) El Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo presidirá; B) El Director de Comercio y Financiamiento del MADR; C) El Director de Política Sectorial del MADR; D) el Director de Cadenas Productivas del MADR y E) El Representante de la Oficina del ICCA en Colombia o su delegado.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales, subrayas ajenas).



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

En el mismo convenio se fijaron como funciones del Comité Administrativo las siguientes:

"[...] **CLÁUSULA CUARTA (...) PARÁGRAFO SEGUNDO:** El Comité Administrativo del Convenio tendrá las siguientes funciones: 1) Aprobar el Plan de Operaciones del Convenio y las modificaciones que sean necesarias introducir al mismo; 2) Evaluar y aprobar las adiciones y modificaciones que sea necesario introducir al Convenio; 3) Establecer los criterios para la realización de las actividades programadas; 4) Señalar los lineamientos para la selección del personal que se requiera contratar para la ejecución de las diferentes actividades materia del presente convenio; 5) Coordinar y evaluar el desarrollo del presente convenio; 6) Solicitar los informes, tanto técnicos como presupuestales y financieros, que considere pertinentes sobre la ejecución del convenio; 7) Revisar, analizar y conceptuar sobre los informes de ejecución del Convenio. **PARÁGRAFO TERCERO:** El Comité Administrativo del Convenio se reunirá ordinariamente cada tres (3) meses, y extraordinariamente cuando se estime conveniente. Las decisiones al igual que las recomendaciones del Comité Administrativo del Convenio se harán constar en Actas suscritas por sus miembros. **PARÁGRAFO CUARTO.** El Comité Administrativo del Convenio contará con el apoyo técnico de todas las dependencias del MINISTERIO y del IICA, a las cuales podrá convocar a sus deliberaciones, teniendo en cuenta los temas a tratar en las sesiones correspondientes.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales, subrayas ajenas).

En cuanto al valor del convenio allí se pactó:

"[...] **CLÁUSULA SÉPTIMA- VALOR DEL CONVENIO.** El valor total del presente convenio, entendido como la suma de dinero que aportará EL MINISTERIO al IICA para la ejecución del Proyecto materia del mismo, asciende a la suma de TRES MIL NOVENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL OCHENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$3.098.333.085) Moneda Legal Colombiana, correspondiente al Presupuesto de Inversión del MADR para la vigencia fiscal del 2006.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales).

5.3.1.2. Según se desprende de las pruebas obrantes en el expediente, el comité administrativo del Convenio nro. 078 de 2006 estuvo conformado por los siguientes servidores públicos y tenía como funciones:

Funcionario	Cargo	Período del ejercicio como miembro del Comité	Funciones



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Fernando Arbeláez Soto	Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural	(...)	<p>1. Aprobar el plan de operaciones del convenio y las modificaciones que sean necesarias introducir en el mismo.</p> <p>2. Evaluar y aprobar las adiciones y modificaciones que sea necesario introducir al Convenio.</p> <p>3. Establecer los criterios para la realización de las actividades programadas.</p> <p>4. Señalar los lineamientos para la selección del personal que se requiera contratar para la ejecución de las diferentes actividades materia del convenio.</p> <p>5. Coordinar el desarrollo del convenio.</p> <p>6. Solicitar los informes, tanto técnicos como presupuestales y financieros, que considere pertinentes para la ejecución del convenio.</p> <p>7. Revisar, analizar y conceptuar sobre los informes de ejecución del convenio.</p> <p>8. Las demás que sean de la naturaleza del comité administrativo del convenio.</p>
Camila Reyes del Toro	Director de Comercio y Financiamiento	(...)	
Carolina Camacho	Director de Política Sectorial	(...)	
<b>Nohora Iregui González</b>	<b>Director de Cadenas Productivas</b>	<b>29/08/06 - 31/12/07</b>	
Camila Reyes del Toro	Director de Comercio y Financiamiento o su delegado	(...)	
Alba Sánchez Ríos	Directora de Planeación seguimiento presupuestal	(...)	

(negrillas ajenas)



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

5.3.1.3. También se aportaron las actas nros. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del comité administrativo del Convenio nro. 078 de 2006, suscritas, entre otros, por la señora Nohora Beatriz Iregui González, en calidad de Directora de Cadenas Productivas, de las cuales se destaca<sup>18</sup>:

- Mediante el Acta nro. 1 del comité administrativo del Convenio nro. 078 de 2006, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, del 26 de agosto de 2006, se aprobó el plan operativo del convenio y se adoptaron varias decisiones, acta que por su importancia se transcribe:

*"[...] Los doctores FERNANDO ARBELÁEZ SOTO, Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, CAMILA REYES DEL TORO, Directora de Comercio y Financiamiento, NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ, Directora de Cadenas Productivas, CAROLINA CAMACHO VERGARA, Directora de Política Sectorial y JORGE ANDRÉS CARO CRAPIVINSKY, Representante de la oficina del IICA en Colombia, en su calidad de miembros del Comité Administrativo del Convenio 078 de 2006 analizaron los objetivos del convenio, la programación de las actividades así como los requerimientos del personal, recursos físicos y operativos, presentados por la Secretaría Técnica de esta convenio que está a cargo de la Dirección de Comercio y Financiamiento, destacando lo siguiente:*

Objetivos del convenio

- 1. Conformar y poner en marcha la unidad coordinadora del programa "Agro, Ingreso Seguro", que tendrá a su cargo todas las labores requeridas para el diseño, montaje y puesta en marcha del componente de apoyos monetarios (AMD) y de apoyos para la competitividad (APC).*
- 2) Financiar la labor de control y supervisión por parte de la unidad coordinadora, así como financiar a los operadores para la ejecución del registro, verificación y atención de quejas y reclamos de los potenciales beneficiarios del programa tanto para los AMD como para los APC.*
- 3) Desarrollar las actividades necesarias para poner en marcha una auditoría externa del programa.*
- 4) Ejercer la labor de control y supervisión con el apoyo de la unidad coordinadora, de los operadores que se contraten para las asesorías en campañas de divulgación, material impreso, instrumentos de información y programas de capacitación.*
- 5) preparar los estudios del impacto esperado del programa sobre el ingreso rural de las familias beneficiarias y el impacto de los programas de apoyo para la competitividad.*

<sup>18</sup> Ibidem.





Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

6) *Promover la cooperación técnica y científica nacional e internacional a través de consultorías especializadas externas en temas de interés para el montaje del programa.*

*Teniendo en cuenta los anteriores objetivos del proyecto AIS, el Comité Directivo aprueba la siguiente ejecución presupuestal:*

#### **PLAN OPERATIVO CONVENIO AIS**

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>2006-2007</b>
MONTAJE Y COORDINACIÓN DEL PROYECTO AIS	870.000.000
DIVULGACIÓN (sic), SOCIALIZACIÓN Y VALIDACIÓN	1.550.000.000
EVALUACIÓN CONVOCATORIA DE RIEGO	200.000.000
INTERVENTORÍA	23.416.431
COSTOS OPERATIVOS	154.916.654
EVALUACIÓN EXTERNA	300.000.000
<b>TOTAL CONVENIO</b>	<b>3.098.333.085</b>

#### Propuestas

- De acuerdo con la distribución anterior, y teniendo en cuenta que las actividades a desarrollar requieren de un término mayor al estimado en el Convenio, la Secretaría técnica propone ampliar el plazo del convenio hasta el 31 de diciembre de 2007.*
- Así mismo, propone la contratación de los doctores: Juan Camilo Salazar Rueda, como Gerente del Programa AIS en el MADR, Julio Cesar Daza Hernández, Iván Fernando Esteban Céspedes y Juan Carlos Guzmán Hidalgo, como consultores del programa. Y como apoyo técnico al programa a María Alejandra Saleme Daza, Juan Manuel Ramírez Roldán y Virginia Sierra Rojas. Se anexan a la presente acta los términos de referencia de cada uno de estos contratos.*
- Por último, presenta a consideración de los miembros del comité a la firma "Market Medios", como firma idónea para llevar a cabo las labores de divulgación y difusión del programa. Los términos de referencia propuestos hacen parte integral de la presente acta.*

#### Decisiones

*Una vez discutidas las propuestas, el Comité Administrativo decidió APROBAR los tres puntos anteriores de manera que se hace necesario realizar un Otrosí modificatorio al convenio, con el fin de ampliar la vigencia del mismo hasta el 31 de diciembre de 2007. Así mismo, se aprueba la contratación de las personas a cargo al rubro "Montaje y coordinación Proyecto AIS" del Plan de Operaciones y de la firma de publicidad "Market Medios" con cargo al rubro "Divulgación Socialización y Validación", una vez se perfeccione el Otrosí modificatorio que amplía la vigencia del Convenio.*

*[...]*".



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

- Según el Acta nro. 5 del comité administrativo del Convenio nro. 078 de 2006, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, del 29 de septiembre de 2006, en la que también estuvo presente la señora Nohora Beatriz Iregui González, se hizo el siguiente ajuste *“al plan operativo del Convenio con el fin de facilitar la ejecución de los objetivos contractuales del Convenio, en los siguientes términos:*

“[...]

#### **PLAN OPERATIVO CONVENIO AIS**

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>2006-2007</b>
<i>MONTAJE Y COORDINACIÓN DEL PROYECTO AIS</i>	<i>790.000.000</i>
<i>DIVULGACIÓN, SOCIALIZACIÓN Y VALIDACIÓN</i>	<i>2.103.349.843</i>
<i>INTERVENTORÍA</i>	<i>23.416.431</i>
<i>COSTOS OPERATIVOS</i>	<i>154.916.654</i>
<i>IMPREVISTOS</i>	<i>26.650.157</i>
<b>TOTAL CONVENIO</b>	<b>3.098.333.085</b>

*Adicionalmente, la secretaría técnica del Convenio resume los términos de referencia para la contratación de la firma initiative Media Colombia S.A. así:*

(...)

*Valor: mil cien millones de pesos (...).*

*[...]” (mayúsculas y negrillas originales).*

- Mediante el Acta nro. 8 del comité administrativo del Convenio nro. 078 de 2006, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, del 10 de abril de 2007, en la que también estuvo presente la señora Nohora Beatriz Iregui González, directora de cadenas productivas, se aprobó lo siguiente:

*“[...] los términos de referencia, las hojas de vida y valor a contratar aprobados por el Comité Administrativo del convenio 078 de 2006, para tres profesionales son los siguientes:*

*a) **Asesora difusión Programa AIS.** Comunicador Social. Señora Marta Herrera Vásquez (...) por un valor total de treinta y seis millones de pesos (...).*

*Las actividades que desarrollará la señora Herrera Vásquez, serán las siguientes:*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*-Ejecutar estrategias de divulgación permanente de las acciones desarrolladas por el Programa Agro Ingreso Seguro, a través de los diferentes medios de comunicación.*

*- Establecer y mantener una continua relación entre los ejecutivos del programa AIS y las distintas empresas periodísticas.*

*-Facilitar el flujo de información a través de diferentes canales informativos que hagan posible una difusión efectiva de los beneficios AIS para los usuarios potenciales del programa y la opinión pública.*

*-Proponer planes y espacios de divulgación*

*- Las demás actividades que determine el programa AIS por intermedio del interventor del contrato.*

**b) Asesor Difusión Programa AIS.** Comunicador Social. Señor Herich Javier Frasser García (...) por un valor total de veintisiete millones de pesos (...).

*Las actividades que desarrollará la señora Herrera Vásquez, serán las siguientes:*

*-Apoyar la ejecución de estrategias de divulgación permanente de las acciones desarrolladas por el Programa Agro Ingreso Seguro, a través de los diferentes medios de comunicación.*

*- Establecer y mantener una continua relación entre los ejecutivos del programa AIS y las distintas empresas periodísticas.*

*-Facilitar el flujo de información a través de diferentes canales informativos que hagan posible una difusión efectiva de los beneficios AIS para los usuarios potenciales del programa y la opinión pública.*

*-Proponer planes y espacios de divulgación*

*- Las demás actividades que determine el programa AIS por intermedio del interventor del contrato*

*[...]” (mayúsculas y negrillas originales).*

- Según Acta nro. 13 del comité administrativo del Convenio nro. 078 de 2006, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, del 27 de agosto de 2007, en la que también estuvo presente la señora Nohora Beatriz Iregui González, directora de cadenas productivas, se aprobó lo siguiente:

*“[...] de acuerdo con la recomendación realizada por el Comité Interventor, el Comité Administrativo autoriza la destinación de ciento doce millones de pesos (\$112.000.000) para patrocinar la*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*realización del Seminario Internacional "Biocombustibles: Potencia de Colombia". Organizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y tres millones de pesos (\$3.000.000) para el montaje de un stand a través del cual se realizará la promoción y divulgación del Programa "Agro, Ingreso Seguro- AIS", para un total de ciento quince millones [...]"*

- Por último, mediante el Acta nro. 15 del Comité Administrativo Convenio nro. 078 de 2006, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA, del 24 de octubre de 2007, en la que también estuvo presente la señora Nohora Beatriz Iregui González, en calidad de Directora de Cadenas Productivas, se hizo el siguiente ajuste, con el objeto de "(...) reorganizar el Plan Operativo del Convenio, mediante la destinación de los recursos que aún no se han ejecutado de los rubros correspondientes a "imprevistos" e "interventoría", para aumentar el presupuesto asignado a "Divulgación, socialización y validación", según lo indicado en el siguiente cuadro":

"[...]"

**PLAN OPERATIVO CONVENIO AIS 2006- 2007**

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>Apropiación actual</b>	<b>Apropiación ajustada</b>
MONTAJE Y COORDINACIÓN DEL PROYECTO AIS	790.000.000	770.000.000
DIVULGACIÓN, SOCIALIZACIÓN Y VALIDACIÓN	2.103.349.843	2.164.691.188
INTERVENTORÍA	23.416.431	1.706.347
COSTOS OPERATIVOS	154.916.654	154.916.654
IMPREVISTOS	26.650.157	7.018.896
<b>TOTAL CONVENIO</b>	<b>3.098.333.085</b>	<b>3.098.333.085</b>

*Considerando el informe de ejecución presentado por el Comité Interventor, y conociendo la necesidad de aumentar el presupuesto para dicho rubro, el Comité Administrativo aprueba las modificaciones sugeridas. Así mismo, siguiendo la recomendación del Comité Interventor, este Comité aprueba la ejecución de veintinueve millones de pesos (\$29.000.000) con cargo al rubro "Divulgación, socialización y validación" para la elaboración del vídeo de difusión del Programa "Agro, Ingreso Seguro- AIS".*

*[...]" (mayúsculas y negrillas originales).*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

5.3.1.4. Atendiendo la prueba ordenada por el *a quo*, la coordinadora de talento humano del Ministerio de Agricultura, mediante oficio con radicado nro. 20163110063001 del 08-04-2016, certificó que "*(...) la exfuncionaria NOHORA BEATRIZ IRGUE GONZÁLEZ identificada con cédula (...) laboró en este Ministerio desde el 28 de agosto de 1989 y hasta el 02 de octubre de 2013*"<sup>19</sup>, respuesta ampliada mediante oficio del 22-04-2016, en la que se remitió la hoja de vida y la certificación laboral de tiempo de servicio y asignaciones básicas mensuales percibidas durante su vinculación el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que se precisó que "*(...) al momento de su desvinculación se encontraba en el cargo de Director 0100 Grado 20 de la Dirección de Desarrollo Rural*"<sup>20</sup>.

### 5.3.2. Las imputaciones que se hicieron a la señora Nohora Beatriz Iregui González para declararla fiscalmente responsable

5.3.2.1. En el auto nro. 042 de fecha 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*", proferido por la directora de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República, se explicó lo siguiente frente al Programa Agro Ingreso Seguro<sup>21</sup>:

*"[...] Las situaciones inherentes a la apertura económica, avocada por el Estado de Colombia desde los años 90 hasta la fecha, han llevado a la Industria agrícola y en especial al campesinado colombiano a escenarios desfavorables para sus propias economías y en consecuencia para el área agrícola en general, pues el atraso científico y tecnológico acaecido por dicho sector en el país, ha generado para el mismo, que al momento de la reducción y/o desmonte de los aranceles que grababan los productos agrícolas extranjeros, las precios internos no fueran competentes con los traídos por la producción agrícola extranjera, sumado a los estándares de calidad que ofrece dicha industria agrícola, habida cuenta los estándares científicos y tecnológicos en ella involucrada, que frente a la producción manejada por el agro colombiano y el incipiente aporte científico y tecnológico que la ha soportado, hace que la producción del campo Colombiano resulte insuficiente para atender las necesidades que avoca la apertura económica y los tratados de libre comercio y de economía globalizada que desde esa data se vienen forjando a nivel mundial y de la cual no puede ser ajeno Colombia.*"

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

(...)

*En desarrollo de la Política Pública de Agro Ingreso Seguro, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fundado en las justificaciones anteriormente plasmadas, suscribió los Convenios de Cooperación Nos. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008, 037 de 2009 con el INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA — IICA (...) bajo la modalidad de "Convenios Especiales de Cooperación", a efectos de aunar esfuerzos y en ese orden obtener la cooperación en actividades científicas y tecnológicas.*

(...)

*La especial preocupación del Gobierno colombiano y de los estamentos del Estado por la ciencia y la tecnología, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, han dado un tratamiento preferente, especial, excluyente y privilegiado a los mencionados "Convenio de Cooperación" de ciencia y tecnología, como lo vemos en la literalidad del artículo 1 del Decreto Ley 393 de 1991 (...).*

(...)

*Se resalta de la norma transcrita, que los convenios enmarcados como de ciencia y tecnología, pueden decantar su desarrollo si y solo si su objeto y obligaciones se encuentran inmersas en actividades propias de ciencia y tecnología, sin que la norma en comento observe esguince alguno que permita a los ordenadores del gasto, vía este tipo de convenios, comprometer el presupuesto público en objetos y obligaciones disímiles, o en el peor de los casos, como en el que nos ocupa, enmarcar el convenio en dichas actividades, pero ejecutar actividades que no detenten los elementos propios de ciencia y/o tecnología; mas aún, cuando los convenios de cooperación científica y tecnológica, cuya ejecución motivan la decisión acá tomada, fueron suscritos, por una parte, por una de las entidades públicas con mayores obligaciones de orden constitucional para la implementación de ciencia y tecnología en el sector agropecuario como lo es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y un Instituto de raigambre internacional como lo es el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (...).*

*(...) Ahora bien, habida cuenta que el tema central de la decisión acá tomada, se centra en el elemento reiterado de los Convenios de Ciencia y Tecnología, cuya ejecución se reprocha, y cuya subcontratación se encargó, según los imputados y sus apoderados, de adelantar actividades de "difusión" para la "apropiación" de ciencia y tecnología, es pertinente, para las resultas de este proceso, traer apartes del documento construido por la máxima autoridad de Ciencia y Tecnología en Colombia de fecha septiembre de 2013, denominado "...Colciencias 40 años Entre la legitimidad, la normatividad y la práctica...", el cual en su capítulo 6 trata el tema denominado "...Entre la difusión, la apropiación y la gobernanza de la ciencia y la tecnología.. ..., capítulo éste que arroja conceptos que desvirtúan palmariamente los argumentos de defensa de los apoderados en cuanto a la forma en que se ejecutaron los recursos públicos destinados dentro del programa Agro Ingreso Seguro, para la Cooperación Científica y Tecnológica del sector agropecuario del país, a través de los subcontratos que ejecutaron los convenios de cooperación suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que motivan la decisión hoy aquí tomada, pues como*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*se ha repetido, la subcontratación difiere del concepto de difusión y apropiación científica y tecnológica.*

*(...) En tal sentido, no es admisible interpretación alguna que permita invalidar la subcontratación reprochada por este Despacho, que esta desprovista en su totalidad de contenidos científicos o tecnológicos que permitieran al campesinado apropiarse del conocimiento que les hubiese dado las herramientas científicas y tecnológicas pretendidas por el programa Agro, Ingreso Seguros a través de los convenios de cooperación científica y tecnológica objeto de este Proceso de Responsabilidad Fiscal.*

*(...)*

*Así, los Convenios Nos. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008, 037 de 2009 suscritos con el IICA que fueron motivados para lograr los cometidos o finalidades del Programa "Agro, Ingreso Seguro – AIS" bajo el enfoque del desarrollo de actividades en ciencia y tecnología, y que serían desarrollados por medio de contratos, observan en su contenido los siguientes acuerdos y características, los cuales, no obstante estar soportados en sus consideraciones, objeto y obligaciones en los concebido por la normatividad especial que trata la ciencia y la tecnología, contrario sensu su ejecución inobservó los postulados y finalidades buscadas por el legislador para el efecto y por ende se constituyó en una pérdida patrimonial, como a continuación se evidencia.*

*[...]". (destacado original del fallo)*

En cuanto al daño patrimonial al Estado, el fallo de responsabilidad fiscal de primera instancia explicó lo siguiente:

*"[...] por los hechos relevantes que se han descrito en el aparte anterior, este Despacho ha encontrado que el marco normativo de la figura contractual (convenios especiales de cooperación científica y tecnológica) se sujetan a obligaciones que debían observarse por acción y omisión y al haberse omitido y por la disposición de recursos públicos por medio de una gestión fiscal inoportuna e ineficaz, ocasionaron la lesión al patrimonio público.*

*(...)*

*De acuerdo con las pruebas obrantes en el presente proceso de responsabilidad fiscal, y conforme al análisis que en detalle se ha presentado, este Despacho ha establecido que de manera injustificada y a través de una serie de hechos y desviaciones de recursos en subcontrataciones sin fundamento en la finalidad convenida en propósitos de ciencia y tecnología para los convenios especiales de ciencia y tecnología números 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008 y 037 de 2009, ha sido afectado el patrimonio público en desarrollo de una gestión fiscal inoportuna e ineficaz, con las cuales se desviaron recursos públicos que permitieron la disminución, menoscabo y pérdida del presupuesto destinado para la atención de actividades de ciencia y tecnología derivadas del Programa "Agro, Ingreso Seguro –AIS", en las no se aplicó el cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado buscados en los mismos, por lo menos en la subcontratación reprochada ya identificada.*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

(...)

### 5.1. Daño patrimonial en el caso concreto

*Las pruebas obrantes en el proceso permiten determinar que existe un daño producido al patrimonio del Estado- Entidad Afectada MADR, derivado de una gestión fiscal que es inoportuna e ineficaz. Una de las acepciones latas del concepto de inoportunidad, entiende por éste, a aquello que está por fuera de un propósito; inoportunidad ésta consagrada en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 (...).*

*(...) Este Despacho considera que de conformidad con la consagración legal del daño patrimonial: 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 tecnología, 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.*

(...)

*En el presente proceso se puede evidenciar el daño objetivo al patrimonio público que es cierto, actual, anormal, y cuantificable, causado con la ejecución de los convenios especiales de cooperación técnica y científica números 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008 y 037 de 2009 suscritos con el IICA, y de manera específica en la ejecución de los subcontratos derivados de aquellos convenios mediante los cuales se contrataron bienes y servicios, que no guardan relación con lo que se debe entender por actividades de ciencia y tecnología [...].*

Específicamente respecto del Convenio nro. 078 de 2006 el fallo expuso<sup>22</sup>:

*"[...] La relación de los sub- contratos de publicidad o de promoción del Programa "Agro, Ingreso Seguro AIS", celebrados por el IICA con ocasión de la suscripción del Convenio de Cooperación Científica y*

<sup>22</sup> Dicha relación consta en las páginas 91 a 93 del auto nro. 042 fallo de responsabilidad fiscal de primera instancia.





Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*Tecnológica No. 078 de 2006, cuyos objetos y obligaciones se apartaron de la divulgación y/o socialización en ciencia y tecnología (apropiación científica y tecnológica), fueron:*

CONTRATOS DE BIENES Y SERVICIOS PARA DIVULGACIÓN Y SOCIALIZACIÓN (PUBLICIDAD) SIN NINGÚN CONTENIDO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	OBJETO CONTRATADO y actividades y/o productos	VALOR EFECTIVAMENTE PAGADO POR EL CONTRATO	SOPORTES DE PAGO DEL CONTRATO	ACTA DEL COMITÉ QUE APROBÓ LA CONTRATACIÓN
1. MARTHA HERRERA VÁSQUEZ (comunicadora social) (...)	Ejecutar estrategias de divulgación permanente de las acciones desarrolladas por el Programa Agro Ingreso Seguro a través de diferentes medios de comunicación.	\$36.000.000	(...)	Acta nro. 8 (...).
2. HERICH JAVIER FRASSER GARCÍA (comunicador social) (...)	Apojar el proceso de ejecución de las estrategias de divulgación y establecer y mantener una relación continua entre los ejecutivos del programa AIS con las distintas empresas periódicas	\$27.000.000	(...)	Acta nro. 8 (...).
3. INITIATIVE MEDIA COLOMBIA (...).	Llevar a cabo las labores necesarias para el diseño y ejecución de una campaña publicitaria y un plan de medios que logre la promoción, posicionamiento y consolidación a nivel nacional, regional y local del Programa Agro Ingreso Seguro	\$1.100.000.000	(...)	Acta nro. 5 (...).
Otrosí nro. 1		\$200.000.000		Acta nro. 6 (...).
4. MARKET MEDIOS (...)	Llevar a cabo una campaña informativa de los distintos	\$32.849.843	(...)	Acta nro. 1 Comité administrativo (...)



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

	<i>componentes del programa Agro Ingreso Seguro con base en los contenidos definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</i>			
5. CUARTO PODER	<i>Montaje de un stand para la promoción y divulgación del programa AIS en el Seminario Internacional de Biocombustibles</i>	<i>\$3.000.000</i>	<i>(...)</i>	<i>Acta nro. 13 del Comité Administrativo</i>
6. PRODUCCIONES EU MARTHA HERRERA	<i>Elaboración de un video de difusión del programa Agro Ingreso Seguro AIS</i>	<i>\$29.000.000</i>	<i>(...)</i>	<i>Acta nro. 15 del Comité Administrativo (...)</i>
7. CUARTO PODER OR	<i>Patrocinar la realización del seminario internacional de combustibles de potencia de Colombia organizado por el MADR</i>	<i>\$111.226.646</i>	<i>(...)</i>	<i>Acta nro. 13 del Comité Administrativo (...).</i>

VALOR TOTAL

*\$1.539.076.489 m/cte*

*(...)*

*En ese orden, el convenio bajo análisis, se celebró para la obtención de logros en ciencia y tecnología en el sector agropecuario Colombiano, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA encontró pruebas que le permite concluir que durante la ejecución gastos en la adquisición de bienes del citado **Convenio 078 de 2006** se hicieron gastos de bienes, productos y servicios para la socialización y divulgación que no poseen contenido alguno de ciencia tecnología, y que fueron cargados a los recursos del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica bajo el concepto de Socialización. Así, por contratos por fuera del objeto del Convenio, que ocasionaron pérdida del patrimonio del Estado que no corresponden con actividades de ciencia y tecnología, se celebraron siete (7) contratos por valor de: MIL QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES SETENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$ 1.539.076.489,00), suma a la que este Despacho llega, una vez descontado el ítem de Contratos Varios "Viáticos, tiquetes" tenido en la imputación de Responsabilidad Fiscal proferida en el presente proceso, habida cuenta que, no se logró determinar que lo adquirido con cargo a ese contrato (tiquetes aéreos, viáticos, etc.), no guardara relación con el Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica No. 078 de 2006.*

*[...]". (Subrayas y negrillas originales)*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

En cuanto a la actuación y responsabilidad de los imputados y, específicamente, de la señora Nohora Beatriz Iregui González, el fallo de responsabilidad fiscal de primera instancia, explicó lo siguiente<sup>23</sup>:

*"[...] Este Despacho, mediante Auto No. 0101-000650 del 10 de mayo de 2013, profirió Auto de Imputación, entre otros, en contra de NOHORA BEATRIZ IREGUI, identificada con cédula (...) quien para la época de los hechos se desempeñaba como Directora de Cadenas Productivas en el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural -MADR y quien actuó como miembro del Comité Administrativo de los convenios 078 de 2006 y 003 de 2007.*

(...)

#### **AUSENCIA ABSOLUTA DEL DOMINIO DEL HECHO**

*Manifiesta el apoderado de la señora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ que en lo que atañe a su representada hay ausencia absoluta del "dominio del hecho" puesto que ella no tuvo injerencia alguna en los estudios previos, en los estudios de conveniencia y oportunidad, si los hubo, ni en la celebración de los convenios que realizó el Ministerio de Agricultura con el IICA.*

*Para poder referirnos respecto de este argumento debemos recordar que en la denominada teoría del dominio del hecho, elaborada por el reconocido penalista Welsel y desarrollada después por el profesor Claus Roxin, también penalista, constituye según el profesor Santiago Mir Puig: "... la opinión dominante en la doctrina actual. Tiene su origen en el finalismo y en su tesis de que en los delitos dolosos es autor quien domina finalmente la ejecución del hecho, del mismo modo que ve lo decisivo de la acción en el control final del hecho. (se subraya)*

*En esta teoría se conjugan elementos objetivos y subjetivos en la consumación de la conducta, lo cual resulta útil a efectos de diferenciar la coautoría y la complicidad en la medida en que para que una persona pueda ser considerada coautora de un delito, no solo se exige su voluntad incondicional de realizarlo, sino también su contribución objetiva, es decir, la importancia de su aporte en la fase ejecutiva, pues ello es lo que en últimas determina el llamado "codominio del hecho", entendiendo como "hecho" el proceso causal que con la conducta se pone en marcha.*

*Así de acuerdo con la llamada "teoría del dominio del hecho", es autor aquél que se encuentra en capacidad de continuar, detener o interrumpir por su comportamiento, la realización del tipo.*

(...)

*No obstante, lo anteriormente expuesto por este Despacho sobre la teoría del dominio del hecho, debemos recordar que esta teoría resulta bastante útil en el ámbito del derecho penal pero el proceso que aquí se adelanta es de responsabilidad fiscal cuya naturaleza es distinta, básicamente administrativa- resarcitoria-, por lo que no resulta aplicable en este ámbito, y ha sido además claramente explicada por la jurisprudencia en sentencias como la SU 620 de 1995 (...).*

<sup>23</sup> Folios 390 a 421 del fallo de responsabilidad fiscal de primera instancia.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

(...)

*En virtud de lo anterior, el argumento traído a colación (...) no tiene cabida en el asunto que nos ocupa por encontrarnos frente a un proceso administrativo y no frente a uno penal, estructurado solo para resarcir el perjuicio al patrimonio público en donde la conducta que se reprocha no es a título de dolo ni de coautoría sino de culpa grave en la que no es menester probar que el presunto responsable tuvo dominio directo sobre la ejecución de los actos o sobre la omisión que llevaron a la concreción del hecho antijurídico como tampoco resulta necesario demostrarse que su aporte fue necesario e imprescindible para causar el daño.*

(...)

*En consecuencia, siendo miembro activo la señora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ de los Comités Administrativos designados por los Convenios 078 de 2006 y 003 de 2007, tenía injerencia en la toma de decisiones o la potestad para influir en la distribución de los recursos asignados para financiar cada uno de los rubros previstos en el Plan Operativo y que se ejecutaron dentro del marco de los convenios y los demás que estuvieron orientadas al cumplimiento del mismo.*

*No puede decirse entonces que la participación de NOHORA IREGUI GONZÁLEZ en los referidos comités se limitó a emitir las opiniones solicitadas por el servidor público que informaba a dichos comités sobre los contratos que iba a celebrar el IICA con las diferentes personas naturales o jurídicas y que en consecuencia su opinión o concepto no era vinculante pues no obra ninguna prueba que respalde lo afirmado por la defensa de la imputada y, por el contrario, todas las actas de los comités administrativos de los pluricitados convenios fueron suscritas por ella.*

(...)

#### LEGÍTIMA CONFIANZA

*Aduce al apoderado de la imputada NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ que en virtud de la profesión de su defendida es ajena completamente a los temas contractuales, el ámbito jurídico y que su dedicación es exclusivamente para temas técnicos agropecuarios, por lo que, en razón de ello no contaba con los elementos de juicio suficientes para dudar de la buena fe que además se debe presumir por mandato constitucional, y del conocimiento de las personas que armaron los contratos o las órdenes de servicio para presentarlos a los comités, quien sí tenían el dominio del hecho para comprender, analizar y presentar de manera convincente la conveniencia de cada contrato, no siendo en tales condiciones previsible que el proyecto de difusión terminara siendo ineficiente como lo señala la Contraloría.*

(...)

*En el caso que nos ocupa el apoderado de la imputada NOHORA IREGUI GONZÁLEZ arguye como causal de exoneración de responsabilidad fiscal que a ésta se le imputa que actuó de buena fe al aprobar las actas de los Comités Administrativos, pues dada su profesión y por estar dedicada a temas técnicos agropecuarios, era completamente ajena a los temas contractuales y al ámbito jurídico, frente a lo cual ha de manifestársele al libelista que "la ignorancia no exime el cumplimiento de la ley", tal y como ha sido ampliamente afirmado por la jurisprudencia en sentencias como la C- 651/97 que al respecto ha señalado (...).*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*Al invocarse por parte de la defensa la exoneración de responsabilidad de la imputada NOHORA IREGUI bajo el precepto de buena fe se está afirmando que su actuación no tuvo culpa alguna o que si la hubo ésta fue leve y que, por lo tanto, no puede endilgársele responsabilidad fiscal.*

*(...) En consideración a la época de los hechos, este operador fundamentará el análisis de la culpa tanto en el código civil y la Ley 678 de 2001, como en criterios auxiliares en materia de responsabilidad fiscal, no obstante, se tendrán en cuenta aspectos fundamentales considerados por el Consejo de Estado y la doctrina (...).*

*(...) Siendo claro que en la culpa grave el elemento intencional está ausente y que la conducta culposa se caracteriza por falta de diligencia o por una infracción al deber de cuidado frente a un resultado que era previsible, continuaremos analizando la conducta de quien ejerciera como miembro del Comité Administrativo de los Convenios de Cooperación Científica y Tecnológica 078 de 2006 y 003 de 2007, NOHORA BEATRIZ IREGUI, para lo cual verificaremos los documentos de la etapa precontractual, contractual y demás pruebas obrantes en el expediente a dichos Convenios.*

*(...)*

*Estando el Convenio 078 de 2006 dirigido, cuyo objeto es la cooperación científica y tecnológica para "... proteger los ingresos de los productores que la requieran ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuaria nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía colombiana cabe preguntarse ¿Cómo se evitaba con la ejecución de éstos contratos el deterioro de las condiciones de vida del productor por efectos adversos del mercado y para protegerlo de los riesgos inherentes a la comercialización de sus productos?*

*Y si el resultado esperado al suscribir este Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica era "Contribuir al mantenimiento de un ingreso remunerativo a los productores agropecuarios de acuerdo a los productos considerados como de atención prioritaria frente al Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos", es necesario preguntarnos si se alcanzó o no tal fin con la ejecución de estos contratos y la respuesta es no, porque como se anotó en las consideraciones del presente fallo, la situación del agro y el campesinado colombiano en general frente a la imperante internacionalización de la economía es notablemente desfavorable y por lo tanto los subcontratos derivados del convenio de cooperación científica y tecnológica no aportaron conocimiento científico y tecnológico al campesinado colombiano.*

*En donde se observa que estos subcontratos hubieran acatado el contenido del Artículo 2ª del Decreto 591 de 1991 conforme con el cual se entiende por actividades científicas y tecnológicas las actividades de investigación y difusión científica y tecnológica, esto es, ¿información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología? No puede pretenderse que porque los contratos sean de publicidad quedan enmarcados dentro de la norma citada, porque esta debe leerse en su integralidad y bajo el tráfico jurídico de la ciencia y tecnología como ya se vio, y no acomodadamente con el ánimo de evadir la evidente responsabilidad fiscal de quienes contribuyeron bajo el grado de culpa grave en la configuración del daño que aquí se trata, por cuanto los dineros que fueron invertidos en este contrato no se han recuperado en la medida en que no dieron ninguno de los resultados que buscaba la cooperación científica y tecnológica.*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*Por la misma razón es pertinente preguntarse ¿En dónde se ubica dentro de estos contratos la cooperación técnica y científica entre el MINISTERIO y EL IICA para desarrollar el diseño y puesta en marcha del programa Agro Ingreso Seguro- AI? Lo único que se evidencia aquí son contratos para publicitar el programa AIS, que en nada guardan relación con cooperación científica y tecnológica para el desarrollo serio de una política pública del Estado.*

*Y finalmente en cuanto a las funciones que tenía la imputada NOHORA BEATRIZ IREGUI como miembro del Comité Administrativo que aprobó el Plan Operativo y la suscripción de estos contratos, está particularmente la de "Señalar los lineamientos para la selección de las personas que se requiera contratar para la ejecución de las diferentes actividades materia del presente convenio", está demostrado en las actas de reunión del Comité Administrativo Nos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12 y 14, que en la que a contratación de personas se refiere, no se señalaron lineamientos para ella sino que simplemente se propuso la contratación de personas ciertas, naturales y/o jurídicas para que se desempeñaran como consultores y/o apoyos técnico del programa, se anexaron unos términos de referencia y se procedió a aprobar la contratación.*

*En la ejecución de estas actividades se evidencia un actuar negligente y descuidado de parte de imputada, es decir falta de prudencia, cuidado y previsión, pues no se atendieron las funciones propias de su cargo, como miembro del Comité Administrativo, ni los principios de la función pública, lo que derivó en el menoscabo, disminución o perjuicio del patrimonio público, o hizo imposible evitarlo, además de que su conducta, tal y como fue desarrollada, no estuvo encaminada a servir a la comunidad según la expuesto en párrafos anteriores, porque como se señaló en el Auto de Imputación 0101-000650 de mayo 10 de 2013, no se buscó la implementación de una asistencia técnica por medio de difusión o divulgación científica tecnológica (apropiación de conocimiento científico y tecnológico) que garantizara la tecnificación de los procesos productivos, ni gestionar la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego, sino que la único que se quiso realmente fue procurar campañas publicitarias del programa AIS.*

*[...]". (Mayúsculas y destacado original)*

Respecto al daño imputado en el caso concreto frente a la hoy demandante, se explicó:

*"[...] por consiguiente y deteniéndonos a lo expuesto en el punto referente a la "legítima confianza" en donde se relacionaron uno a uno los contratos celebrados en virtud del Convenio 078 del 11 de agosto de 2006, habida consideración a que en el mismo punto se determinó que no procedía endilgarle a la aquí imputada responsabilidad fiscal por el Convenio 003 del 2 de enero de 2007, se tiene que el monto del daño patrimonial al [E]stado para el caso de NOHORA BEATRIZ IREGUI es de MIL QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES SETENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$1.539.076.489.00).*

*[...]". (Mayúsculas originales)*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Finalmente, en el acápite indexación de la cuantía probado del daño fiscal se precisó lo siguiente<sup>24</sup>:

*"[...] Conforme a lo anterior, el Despacho procede a actualizar a valor presente el monto determinado como daño patrimonial, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes: (...)*

*Convenio nro. Valor detrimento a marzo/14*

*078 de 2006 \$2.039.003.212.07*

*[...]". (Mayúsculas originales)*

5.3.2.2. En el fallo nro. ORD- 80112-0054-2014 del 12 de junio de 2014, "por el cual se resuelven unos recursos de apelación y el grado de consulta dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. CD 000243", proferido por la Contralora General de la República, en el que se confirmó la responsabilidad fiscal de la hoy demandante, se dilucidó lo siguiente frente al recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la señora Nohora Beatriz Iregui González<sup>25</sup>:

*"[...] El doctor GUILLERMO FORERO ÁLVAREZ, (...) en su calidad de apoderado de la doctora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ, presentó el día 12 de mayo de 2014, Recurso de Reposición y en subsidio de Apelación contra la decisión adoptada en Auto No. 042 de fecha 21 de abril de 2014, bajo los siguientes argumentos:*

*En primer lugar, se vulnera el derecho a la defensa y en consecuencia el derecho al debido proceso, al disponer en el artículo trece del Auto No. 042 de fecha 21 de abril de 2014, un término de cinco (5) días para interponer los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, y no acatando la Ley que contempla un término de diez (10) días en el artículo 76 de la Ley 1137 de 2011 (...).*

*(...)*

*(...) Conforme lo anterior, el término estipulado en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, de cinco (5) días, es la oportunidad en la que se podrán interponer los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, atendiendo a la finalidad de la ejecutoria. Bajo esa perspectiva, el término de ejecutoria de las providencias está regulado en forma concreta y precisa, esto es, existe norma especial para el caso (artículo 56 de la Ley 610 de 2000), por lo que no es necesario aplicar la remisión normativa de que trata el artículo 55 de dicha ley ni a otras fuentes normativas.*

<sup>24</sup> Folios 971 y 972 del fallo de responsabilidad fiscal de primera instancia.

<sup>25</sup> Folios 117 a 120 del fallo de responsabilidad fiscal de segunda instancia.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

(...)

*En punto de lo dicho, no es procedente reponer ni decretar la nulidad, pues no se evidencia dentro del expediente vulneración al debido proceso ni al derecho de defensa, por estar acorde el Auto No. 042 de fecha 21 de abril de 2014, a la finalidad de la ejecutoria de las providencias, por lo cual, las decisiones que se emitan dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en sede distinta las audiencias previstas en la Ley 1474 de 2011, es de cinco (5) días contados a partir de la última notificación, conforme lo dispone el artículo 56 de la Ley 610 de 2000).*

*En este estado de cosas, no están llamadas a prosperar las pretensiones del recurrente, motivo por el cual este Despacho confirmará lo dispuesto por la Primera instancia*

[...]". (Mayúsculas originales)

#### 5.4. Análisis de la Sala

La parte actora en el recurso de apelación insiste en que debe declararse la nulidad de los actos acusados, invocando: (i) la legítima confianza porque las actuaciones en las que participó estaban respaldadas por el conocimiento de quienes hacían parte de las mismas; (ii) la teoría del dominio del hecho, ya que no tuvo ninguna participación en la suscripción del Convenio nro. 078 de 2006 y solo le correspondió su implementación, y (iii) la vulneración del debido proceso, por cuanto no se adelantó el proceso fiscal bajo el procedimiento verbal, sino por el ordinario, y no se le dio oportunidad de alegar de conclusión.

Por lo tanto, la Sala, para resolver, examinará los reproches expuestos por la recurrente, advirtiendo que no abordará los puntos resueltos por el *a quo* que no fueron objeto de apelación.

#### **Primer reproche. La confianza legítima**

Desde el proceso de responsabilidad fiscal la parte actora ha sostenido que las funciones que desempeñaba en el Ministerio de Agricultura eran ajenas al ámbito legal y contractual y que la actividad contractual que se desarrolló producto del Convenio de Cooperación Especial de Ciencia y Tecnología nro. 078 de 2006 estaba avalada por personal idóneo, por lo que no tenía un motivo fundado para desconfiar o poner en entredicho los





Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

asuntos que se sometían a consideración del comité administrativo del que hacía parte, y actuó con la firme convicción de que las decisiones que se aprobaron estaban ajustadas a derecho, dado que en el convenio se definieron los parámetros para su ejecución.

A su vez, el *a quo* consideró que la demandante, como miembro del comité administrativo, tenía entre sus funciones señalar los lineamientos para la selección de las personas que se contratarían para la ejecución de las diferentes actividades, y que en dichos comités se aprobó la contratación de personas naturales y/o jurídicas que se desempeñaron como consultores del programa, sin determinar la finalidad que debía cumplir dicha contratación y, por ende, su actuar fue negligente y descuidado.

La Sala confirmará lo resuelto por el tribunal, por las razones que pasan a explicarse:

(i) La Corte Constitucional ha señalado que del principio de la buena fe se desprende el de confianza legítima, *“que pretende que la administración se abstenga de modificar situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos, con base en la seriedad que – se presume – informa las actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza el estado constitucional de derecho”*<sup>26</sup>.

(ii) La Sala recuerda que, como se determinó en los hechos probados, en las consideraciones del Convenio de Cooperación Especial de Ciencia y Tecnología nro. 078 de 2006, que debía conocer la recurrente, se plasmó que su suscripción tenía como finalidad asegurar la ejecución de las actividades requeridas para elevar la eficiencia y la competitividad y adecuar el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural a la

<sup>26</sup> En Corte Constitucional. Sentencia T- 453 del 22 de noviembre de 2018. En la que se citó la sentencia T-180 A de 2010.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

internacionalización de la economía, con el fin de proteger los ingresos de los productores y mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional.

(iii) En el mismo convenio se estableció que el desarrollo de su objeto, y en particular la ejecución de las distintas actividades, estaba sujeta a un plan de operaciones que debía aprobar el comité administrativo, el cual debía especificar los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, así como los requerimientos del personal consultor y operativo.

(iv) En el caso concreto, la demandante suscribió las actas de reunión del comité administrativo en las que se aprobó la contratación de personas ciertas, naturales y/o jurídicas, para que se desempeñaran como consultores y/o apoyo técnico del programa, sin buscar “(...) *la implementación de una asistencia técnica por medio de difusión o divulgación científica tecnológica (apropiación de conocimiento científico y tecnológico) que garantizara la tecnificación de los procesos productivos, ni gestionar la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego, sino que la único que se quiso realmente fue procurar campañas publicitarias del programa AIS*”.

(v) En lo que tiene que ver con el plan operativo del convenio, se comprueba que la actora hizo parte de las decisiones plasmadas en las actas nros. 1, 5 y 15 del comité administrativo, en las que se destinó la suma de \$870.000.000 para montaje y coordinación del proyecto AIS, y la suma de \$1.550.000.000 millones de pesos para la divulgación y socialización del programa (acta nro. 1); mediante el acta nro. 5 se disminuyó a \$790.000.000 el montaje y coordinación del proyecto AIS para ampliar la divulgación y socialización a la suma de \$2.103.349.843 y, según se verifica en el acta nro. 15, se disminuyó a la suma de \$770.000.000 el montaje y coordinación del proyecto, para aumentar a la suma de \$2.164.691.188 el ítem de divulgación y socialización.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

(vi) Ahora bien, los contratos que autorizó el comité administrativo y que cuestionó la Contraloría, fueron los siguientes:

1. Contrato nro. 133 de 2007. Contratista. Martha Herrera Vásquez, con el objeto de, *“ejecutar estrategias de divulgación permanente de las acciones desarrolladas por el programa Agro Ingreso Seguro a través de los diferentes medios de comunicación. Establecer y mantener una continua relación entre los ejecutivos del programa AIS y las distintas empresas periodísticas. Facilitar el flujo de información a través de diferentes canales informativos que hagan posible una difusión efectiva de los beneficios que ASI tiene para los usuarios potenciales del programa y la opinión pública. Proponer planes y espacios de divulgación. Las demás actividades que determine el programa AIS por intermedio del interventor del contrato”*. Valor del contrato: \$36.000.000.

2. Contrato nro. 132 de 2007. Contratista: Herich Javier Frasser García. Objeto: *“Apoyar el proceso de ejecución de las estrategias de divulgación y establecer y mantener una relación continua entre los ejecutivos del programa AIS y las distintas empresas periodísticas”*. Valor del contrato \$27.000.000.

3. *“Contrato No. 443/2006 derivado del convenio 078/2006 IICA – MADR”, suscrito entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA e Initiative Media Colombia S.A., con el siguiente objeto: “Llevar a cabo las labores necesarias para el diseño y ejecución de una campaña publicitaria y un plan de medios que logre la promoción, posicionamiento y consolidación a nivel nacional, regional o local del programa “Agro Ingreso Seguro” del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme a la aprobación consignada en el Acta no. 5 del Comité Administrativo del Convenio 078/2006 suscrito entre el IICA Colombia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”*. Valor del contrato: la suma total de \$1.100.000.000 (cláusula quinta).



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

- *“Otrosí No. 1 al Contrato No. 443/2006 derivado del convenio 078/2006 IICA – MADR”, suscrito entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA e Initiative Media Colombia S.A. Valor del otrosí del contrato, la suma de \$200.000.000.*

4. Carta contrato A3CO/11268 del 4 de septiembre de 2006 suscrita por el representante legal del IICA en Colombia y el representante legal de Market Medios Comunicaciones S.A., con el objeto de *“llevar a cabo las labores de difusión y divulgación del Programa Agro Ingreso Seguro de acuerdo con los contenidos definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de informar en detalle a los agricultores y a la población en general sobre el objeto del programa AIS, las fechas de realización del registro y la verificación, los requisitos necesarios para la inscripción, el lugar donde se llevará a cabo el registro y demás información que se considere relevante dentro del proceso”*. Valor del contrato: \$32.849.843.

5. Contrato suscrito con CUARTO PODER. Objeto: *“Montaje de un stand para la promoción y divulgación del programa AIS en el Seminario Internacional de Biocombustibles: potencia de Colombia, organizado por MADR durante los días 7, 8 y 9 de septiembre de 2007”*. Valor del contrato: \$3.000.000.

6. Contrato suscrito con Producciones EU Martha Herrera. Objeto: *“Elaboración de un video de difusión del programa Agro Ingreso Seguro AIS”*. Valor del contrato: \$29.000.000.

7. Contrato suscrito con Cuarto Poder. Objeto: *“Patrocinar la realización del seminario internacional de combustibles potencia de Colombia organizado por el MADR durante los días 7,8 y 9 de septiembre de 2007”*. Valor del contrato: \$111.226.646.

(vii) Conforme con lo anterior, lo que se observa es que los referidos contratos estuvieron dirigidos a la ejecución de estrategias de divulgación



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

del programa Agro Ingreso Seguro a través de los medios de comunicación, y a realizar campañas publicitarias del programa, que en nada se ajustaban a los términos de referencia del Convenio nro. 078.

Al efecto, como lo dijo esta Sección en un caso similar<sup>27</sup>, “(...) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural apropió recursos públicos para el cumplimiento del programa de Agro, Ingreso Seguro, (...), lo cual justificó la suscripción del Convenio (...) el cual tenía como propósito la cooperación científica y tecnológica en el sector agropecuario, sin embargo, dichos recursos fueron destinados al pago de unos contratos que no guardaban relación con los lineamientos y finalidades del convenio suscrito con el IICA”; ya que “(...) la entrega de recursos públicos por parte de una entidad está condicionada a que sean utilizados para el objeto para el cual estaban destinados, a efectos de garantizar la adecuada protección de los recursos públicos invertidos”.

(vii) Es importante precisar que el artículo 2 del Decreto 591 del 26 de febrero de 1991<sup>28</sup> dispuso qué se entiende por actividades científicas y tecnológicas, así:

*“[...]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.*

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 26 de septiembre de 2024. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación nro. 25000234100020150034202.

<sup>28</sup> “Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas”.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

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.*

[...]”.

(viii) Según lo establecido en el mismo Convenio de Cooperación Especial de Ciencia y Tecnología nro. 078 de 2006, la dirección, seguimiento y evaluación estaba en cabeza del comité administrativo, que tenía entre sus funciones “*impartir las directrices e instrucciones para adelantar los procesos de contratación que se requieran para la correcta ejecución del convenio*”, y, aunque la demandante manifiesta que no era abogada, claramente era experta en el tema que se estaba desarrollando, conocía su propósito y fines, y tenía la capacidad de discernir si los procesos de contratación que contaban con su apoyo se correspondían con ellos.

Por lo tanto, no es de recibo que la recurrente señale que sus actuaciones se basaron en la confianza que tenía en las decisiones del entonces ministro o que por su profesión era ajena completamente a los temas contractuales, pues el desempeño de la labor le exige que se entere de los alcances y las limitaciones que ella tiene, más cuando corresponde a su experticia, y puede evaluar los resultados de las decisiones que toma y su correspondencia con las metas que se pretenden alcanzar, con capacidad e idoneidad; de manera que la falta de “*conocimientos jurídicos para evaluar la pertinencia legal de los subcontratos*” solo confirma la negligencia y culpa grave de la actora, pues tiene la capacidad de establecer si ellos están en consonancia con los fines que se buscan con la política pública y, además, está en el deber de asesorarse adecuadamente, o al menos abstenerse de votar, cuando tenga alguna duda sobre el particular.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

En efecto, acorde con nuestro ordenamiento, la ignorancia de la ley no sirve de excusa, en los términos de los artículos 6 y 95 de la Constitución Política, y 9 y 18 del Código Civil, salvo que se trate de un error invencible; pues en estos eventos bastaría con alegar simple y llanamente la ignorancia de la ley para exonerarse de responsabilidad, lo que es a todas luces inconducente en un estado de derecho, que se soporta en el estricto cumplimiento de ella para garantizar el orden y la convivencia de los ciudadanos, como se advierte de las disposiciones citadas en precedencia.

De tal manera que, precisamente, la participación de la recurrente en las decisiones del comité administrativo constituye la causa eficiente por la que se le endilgó responsabilidad a título de culpa grave.

Por lo expuesto, este reproche no prospera.

### **Segundo reproche. Teoría del dominio del hecho**

La parte recurrente manifiesta que la expresión "*dominio del hecho*" que ha utilizado a lo largo del proceso, no está referida al sentido que lo ha desarrollado el derecho penal, sino que ha pretendido significar es la ausencia total de dolo o culpa "*por no tener el control de la situación por la que se le sanciona fiscalmente*", y reitera que no obró con culpa grave, dado que no participó de forma directa o indirecta en la suscripción del convenio, y "*bajo la presunción de legalidad que contiene un componente de publicidad se dispuso su operación*", ya que, una vez suscrito, no tenía la posibilidad de controvertirlo por estar cobijado por la presunción de legalidad, y "*fue dentro de ese convenio que se creó el componente de publicidad*".

El *a quo* no dio prosperidad a este cargo y señaló que no procedía, como lo ha pretendido la actora, dar aplicación a la teoría, ya que no puede equipararse la responsabilidad fiscal para aplicar las categorías propias de la responsabilidad penal y que se estudie su conducta a partir de la teoría



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

del dominio del hecho para efectos de determinar si se actuó a título de autor, instigador o cómplice.

La Sala tampoco dará prosperidad a este cargo, por los motivos que pasan a señalarse:

(i) La Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Penal, ha explicado que del derecho comparado fluye la doctrina del dominio del hecho, sobre el que se edifica la autoría inmediata "(...) *surgida a partir de la evolución de las posturas teóricas que buscan explicar las distintas forma de intervención en el hecho delictivo desde los conceptos de AUTORÍA y PARTICIPACIÓN, la cual postula que AUTOR en términos generales, es quien domina finalmente el hecho típico controlando el curso causal de los acontecimientos, serán partícipes, los que carecen de ese poder de ordenación*"<sup>29</sup>.

La citada Corporación también ha precisado que "(...) *únicamente quien tiene el dominio del hecho puede tener la calidad de coautor, mientras que el cómplice es aquél que se limita a prestar una ayuda o brinda un apoyo que no es de significativa importancia para la realización de la conducta ilícita, es decir, participa sin tener el dominio propio del hecho*"<sup>30</sup>.

(ii) Para que haya lugar a declarar la responsabilidad fiscal, deben estar acreditados los requisitos a que se refiere el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, esto es, una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; un daño patrimonial causado al Estado y el nexo causal entre los dos elementos anteriores.

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal, Auto del 23 de septiembre de 2015. Proceso nro. 34788. Providencia nro. AP 5553-2015.

<sup>30</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 25 de julio de 2018. SP2981-2018. Radicación 50394. En la que se cita: CSJ SP. 9 mar. 2006. Rad. 22327.





Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Acerca de dichos elementos esta Sección ha explicado que el<sup>31</sup>: “[...] i) **elemento objetivo**, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) **elemento subjetivo**, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) **elemento de relación de causalidad**, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. [...]” (Negrillas de la providencia).

(iii) Por ende, al tratarse de un proceso que tiene como propósito resarcir el perjuicio causado al patrimonio público, en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000, lo que debe estar acreditado es que ejerció gestión fiscal, entendida como “*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 (...)*”.

De tal forma que, no solo son sujetos de responsabilidad fiscal los servidores públicos y los particulares que de manera directa administren o manejen recursos o fondos públicos, sino también quienes, encontrándose bajo esa misma circunstancia por su acción u omisión, hayan incidido de manera determinante en causar un daño patrimonial, consideración que reafirma en la sentencia C-840 de 2001 de la Corte Constitucional cuando, al estudiar la exequibilidad de la expresión “*contribuyan*”, precisó que “*dicho daño puede ser ocasionado por los servidores públicos o los particulares que causen una lesión a los bienes o recursos públicos en forma directa, o contribuyendo a su realización*”.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de septiembre de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez, radicado nro. 17001-23-31-000-2010-00313-01.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

iv) En este contexto, que puede ser el propio del *dominio de hecho* al que se refiere el recurrente cuando manifiesta que no es la noción de la que trata el derecho penal, sino enfocado sobre la culpa, no se entiende entonces su argumento, pues es evidente que las decisiones que tomó el comité al que pertenecía su representada y que ella votó afirmativamente *contribuyeron* en el daño, como quiera que sobre ellas se estructuraron los contratos a los que se refiere la Contraloría. Y está perfectamente acreditado que ella tenía dominio sobre su actuación, que es precisamente la que se le imputa, pues no fue constreñida a pronunciarse como lo hizo, ni consta salvedad alguna que permita establecer que no quería el resultado.

(iv) Así mismo, está demostrado el nexo causal entre la conducta y el daño, puesto que las decisiones del comité administrativo del Convenio de Cooperación Especial de Ciencia y Tecnología nro. 078, del que hizo parte la demandante, fueron causa eficiente para la inversión de los recursos públicos del convenio, ya que el comité administrativo tenía a su cargo la adopción del plan de operaciones y la ejecución de las distintas actividades del mismo.

(v) En consecuencia, además de que la teoría del dominio del hecho no tendría aplicación, pues se trata de una figura propia para determinar la participación en los delitos en materia penal, aun argumentando su eventual aplicación en el régimen de la culpa para otros supuestos, tampoco le asiste razón a la parte recurrente cuando pretende justificar su actuación y responsabilidad en que no participó de forma directa o indirecta en la suscripción del convenio, pues de éste no deriva el daño, sino de las decisiones que se tomaron, entre otros, por el comité.

A lo dicho se agrega que, de acuerdo con lo acreditado dentro del proceso, no es de recibo que se afirme que la participación de la señora Iregui González en los referidos comités "(...) *se limitó a emitir las opiniones solicitadas por el servidor público que informaba a dichos comités sobre*



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*los contratos que iba a celebrar el IICA con las diferentes personas naturales o jurídicas y que en consecuencia su opinión o concepto no era vinculante”, pues no obra ninguna prueba que respalde dicha afirmación, o que permita deducir las funciones del Comité al que pertenecía se reducían a ello.*

Por lo explicado, este reproche tampoco prospera.

### **Tercer reproche. Violación del debido proceso**

La recurrente reiteró que los actos administrativos acusados transgredieron el debido proceso porque no se adelantó el proceso de responsabilidad fiscal bajo el procedimiento verbal, sino por el ordinario, y que la ley posibilitó que el proceso ordinario pueda transformarse al proceso verbal, pero no al revés. Cuestiona que en este caso se adecuó el trámite al proceso verbal, pero se declaró la nulidad de todo lo actuado y se siguió bajo el proceso ordinario, y, por último, que tampoco se otorgó la oportunidad de alegar de conclusión, por lo que se omitió una etapa fundamental en dicho proceso.

A su vez, el *a quo* explicó que en el proceso está evidenciado que el mismo se mutó al procedimiento al verbal mediante Auto nro. 00031 de 2012, y que, “(...) *al declararse la nulidad de todo lo actuado por Auto nro. 000145 de 2012, confirmado por la Contralora General de la República por Auto nro. 024 de 2012 (...) el procedimiento continuó con el trámite del proceso ordinario hasta su culminación*”, por lo que no se evidenciaba la violación del debido proceso, y que, en los términos de los artículos 51 y 52 de la Ley 610 de 2000, una vez practicadas las pruebas decretadas debía proferirse el fallo, lo que efectivamente ocurrió.

La Sala advierte que los reproches planteados por la parte recurrente tampoco tienen vocación de prosperidad por las razones que pasan a señalarse:



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

(i) El artículo 97 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011<sup>32</sup> estableció el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, precisando que el mismo se sometería a las normas generales de responsabilidad fiscal previstas en la Ley 610 de 2000 y en la Ley 1474.

La aludida disposición también previó un régimen de transición en el párrafo primero, en el entendido que el procedimiento verbal sería aplicable al nivel central de la Contraloría General de la República a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, esto es, 12 de julio de 2011, y en el párrafo tercero precisó que "(...) *en los procesos de responsabilidad fiscal en los cuales no se haya proferido auto de imputación a la entrada en vigencia de la presente ley, los órganos de control fiscal competentes, de acuerdo con su capacidad operativa, podrán adecuar su trámite al procedimiento verbal en el momento de la formulación de la imputación (...)*".

Por último, en el párrafo tercero dispuso que: "*en las indagaciones preliminares que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente ley, los órganos de control fiscal competentes podrán adecuar su trámite al procedimiento verbal en el momento de calificar su mérito, profiriendo auto de apertura e imputación si se dan los presupuestos señalados en este artículo. En los procesos de responsabilidad fiscal en los cuales no se haya proferido auto de imputación a la entrada en vigencia de la presente ley, los órganos de control fiscal competentes, de acuerdo con su capacidad operativa, podrán adecuar su trámite al procedimiento verbal en el momento de la formulación del auto de imputación, evento en el cual así se indicará en este acto administrativo, se citará para audiencia de descargos y se tomarán las provisiones procesales necesarias para continuar por el trámite verbal. En los demás casos, tanto las indagaciones preliminares como los procesos de*

<sup>32</sup> "Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad de control de la gestión pública".



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*responsabilidad fiscal se continuarán adelantando hasta su terminación de conformidad con la Ley 610 de 2000”.*

(ii) En el caso concreto, por auto nro. 000145 del 6 de septiembre de 2012 proferido por la Contralora Delegada Intersectorial nro. 4 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, se dispuso<sup>33</sup>:

*“[...] PRIMERO.- Decretar de oficio la nulidad total del auto de imputación N° 000031 del 23 de mayo de 2012, proferido dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° CD 000243 de 2010, por la Contraloría Delegada Intersectorial 4 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.*

***SEGUNDO.-** Ordenar reponer todo lo actuado a partir del 23 de mayo de 2012, fecha de expedición del acto anulado, es decir, auto de imputación N° 000031 del 23 de mayo de 2012, por el cual se imputa responsabilidad fiscal dentro del proceso CD 000243 de 2010.*

***TERCERO.-** Conservar la validez de las pruebas legalmente practicadas dentro de la actuación procesal, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 610 de 2000.*

***CUARTO.-** Contra la presente decisión procede el recurso de reposición y apelación que deberá ser interpuesto en esta misma audiencia de conformidad con el numeral 11 del artículo 99, el inciso 3° del artículo 102 y el inciso final del literal B del artículo 104 de la Ley 1474 de 2011.*

***QUINTO.-** La presente decisión queda notificada por estrados conforme a lo dispuesto literal B del artículo 104 de la Ley 1474 de 2011.*

*[...]”*

Para resolver en dicho sentido, la providencia indicó lo siguiente:

*“[...] En Bogotá a los 6 días del mes de septiembre de 2012, sienta las 9 de la mañana se reanuda la audiencia de descargos suspendida el día 2 de agosto de 2012 para decidir las nulidades planteadas por los diferentes apoderados y/o vinculados en las respectivas intervenciones realizadas los días 24, 25 de julio y 2 de agosto de 2012, dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° CD 000243, teniendo como entidad afectada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho de la Contraloría Delegada Intersectorial N° 4 de la Contraloría General de la República, de conformidad con los artículos 105 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 37 de la Ley 610 de 2000, procedió a la verificación de la existencia o no*

<sup>33</sup> Visto en el índice 39 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 25000 23 41 000 2015 00185 01. Expediente digitalizado.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*de irregularidades sustanciales que afectaran el debido proceso de los vinculados en el proceso de responsabilidad fiscal que nos ocupa, y considerando que las principales actuaciones procesales dentro del mismo son:*

- *La Contraloría Delegada para Investigaciones. Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, profirió el Auto N° 000208 del 24 de febrero de 2011, por medio del cual se decretó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal número CD 000243.*
- *Los Hechos contenidos en el auto N° 000208 del 24 de febrero de 2011, fueron declarados como de impacto nacional mediante auto N° 023 del 4 de noviembre de 2011, proferido por la Señora Contralora General Dra. Sandra Morelli Rico.*
- *Mediante Auto 001243 de fecha 9 de noviembre de 2011, la Contraloría Delegada de Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva remite el expediente a la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, atendiendo a lo dispuesto por la Contralora General de la República en el Auto de Declaratoria de Impacto Nacional, siendo asignado a la Contraloría Intersectorial N° 8 mediante oficio 20111E72995 del 30 de noviembre de 2011, avocando conocimiento esta última mediante auto de fecha 2 de diciembre de 2011.*

*(...)*

*Este Despacho de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 610 de 2000 el cual reza:*

*"...En cualquier etapa del proceso en que el funcionario advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas practicadas legalmente conservarán su plena validez..."*

*Considerándose entonces, que por la aplicación de las presunciones de culpa contenidas en las normas ya identificadas, se configura en la causal de nulidad descrita como "...comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso..." establecida en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, al afectarse de manera significativa el debido proceso que les asiste a cada uno de los implicados ya identificados en este auto, aunado al quebrantamiento del principio de legalidad aplicable al presente proceso por expresa disposición legal del artículo 2° de la Ley 610 de 2000 el cual predica que:*

*"...En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo..."*

*[...]"*

Por lo que decretó de oficio la nulidad del auto de imputación nro. 000031 del 23 de mayo de 2012.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Contra el citado auto interpusieron recurso de apelación, entre otros, el apoderado de la señora Nohora Beatriz Iregui González, el cual fue desatado por la Contralora General de la República por auto nro. 0024 del 24 de septiembre de 2012, que al confirmar la decisión explicó<sup>34</sup>:

**"[...] 2.3. Auto No. 000243 del 06 de septiembre de 2012**

*La Contraloría Delegada Intersectorial 4 de la Unidad de Investigaciones especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, a través del Auto del 06 de septiembre de 2012, decidió decretar de oficio la nulidad total del Auto de Imputación No. 000031 del 23 de mayo de 2012, proferido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. CD 000243 de 2010 y reponer todo lo actuado desde el 23 de mayo de 2012; bajo los siguientes argumentos:*

*2.3.1. Teniendo en cuenta las nulidades planteadas por los apoderados y/o vinculados en las respectivas intervenciones realizadas los días 24, 25 de julio y 2 de agosto dentro del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal, y a su vez lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1474 de 2011 y 37 de la Ley 610 de 2010, se procedió a la revisión oficiosa de la existencia o no de anomalías sustanciales que afectaran el debido proceso de los vinculados considerando las principales actuaciones procesales.*

*2.3.2. En el curso de la motivación del Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal No. 000031 de 23 de mayo de 2012, específicamente en lo que atañe a la determinación de la culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal a cada uno de los implicados, se tomó la presunción de culpa grave establecida en el literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 a los señores CAMILA REYES DEL TORO, EDELMIRA RIVERA QUINTERO, JUAN MANUEL RAMÍREZ ROLDÁN, AMPARO MONDRAGÓN BELTRÁN, ALBA SÁNCHEZ RÍOS, JAVIER ENRIQUE ROMERO MERCADO, GISELLA DEL CARMEN TORRES ARENAS, JAIRO ALONSO MESA GUERRA y EDWIN ARTURO SÁNCHEZ RAMÍREZ.*

*2.3.3. En atención a la intervención hecha en el desarrollo de la audiencia de descargos por parte del Doctor HECTOR FERRER LEAL en su calidad de apoderado de la señora AMPARO MONDRAGÓN y a su vez, por parte de la doctora BEATRIZ CUERVO CRÍALES apoderada del señor EDWIN ARTURO SÁNCHEZ RAMÍREZ, en la que argumentaron sobre la aplicabilidad del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, en la medida que rige en aquellas conductas que se presentan con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma, correspondiente al día 12 de julio de 2012, el despacho verificó el auto de imputación aludido encontrando que en el análisis de la responsabilidad fiscal, conducta y nexos causales de los vinculados, se imputó responsabilidad a título de culpa grave de conformidad con dicho artículo sin tener en cuenta que los hechos acaecieron con antelación a ese término.*

*2.3.4. Así las cosas, de conformidad con lo establecido en los artículos 36 y 37 de la Ley 610 de 2000, aplicable al Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal de acuerdo al artículo 105 de la Ley 1474 de 2011, donde se establece la facultad para el funcionario de conocimiento de*

<sup>34</sup> Ibidem.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

*declarar nulidad sea total o parcial sobre lo actuado desde el momento que se presentó la causal, la Contraloría Delegada Intersectorial 4 de la Unidad de Investigaciones especiales hizo lo propio, señalando que la nulidad evidenciada y tratada oficiosamente se refiere como consecuencia de la aplicación del literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, la cual se originó particularmente en el Auto de Imputación No. 000031 del 23 de mayo de 2012, vulnerándose el debido proceso y el principio de legalidad.*

*2.3.5. Por último, advierte que no se pronunció de fondo dicha instancia sobre las nulidades interpuestas por los diferentes apoderados en la audiencia de descargos, ya que, por sustracción de materia, en la medida que al decretarse la nulidad del Auto de Imputación No. 000031 de 23 de mayo de 2012, sus efectos jurídicos dejaron de existir dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal, siendo inoficioso en virtud del principio de economía procesal entrar a resolver solicitudes presentadas sobre dicha providencia.*

#### **2.4. Recurso de Apelación No. 1.**

*El censor GUILLERMO FORERO ÁLVAREZ, apoderado de la doctora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ, identificada con la cédula (...), presentó No. el día 6 de septiembre de 2012, dentro del término legal, Recurso de Apelación contra el Auto 000145 de 6 de septiembre de 2012, bajo los siguientes argumentos:*

*2.4.1. Señala el recurrente que la Primera Instancia debió pronunciarse previamente sobre la solicitud por él presentada, referente a que su defendida no es sujeto de Responsabilidad Fiscal dentro del presente proceso.*

*2.4.2. Manifiesta que, no obstante, la Contralora Intersectorial No. 4 haya encontrado una causal de nulidad dentro del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal, no es óbice para resolver la solicitud anteriormente descrita.*

*(...)*

**3. Consideraciones del Despacho Frente a los Recursos de Apelación interpuestos contra el Auto No. 000145 de fecha 06 de septiembre de 2012, por medio del cual se decreta de oficio nulo el Auto de Imputación No. 000031 de 23 de mayo de 2012 y se ordena reponer todo lo actuado**

*(...)*

#### **3.2. Recurso de Apelación No. 1.**

*Con relación al recurso presentado por el Doctor GUILLERMO FORERO ÁLVAREZ, apoderado de la doctora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ, en el cual señala que su mandante no es sujeto de responsabilidad fiscal, es pertinente indicar lo siguiente:*

*(...)*

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como organismo de la administración nacional que maneja recursos del Estado, es sujeto de control fiscal, en ese sentido, sus funcionarios y República, contratistas pueden ser objeto de investigación por parte de la Contraloría General de la por la gestión que estos desplieguen en el ejercicio de sus funciones como lo establece la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000.*





Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

(...)

*Es así como esta Entidad de Control Fiscal ordenó la apertura del presente Proceso de Responsabilidad Fiscal en atención a la investigación adelantada por la Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva al Programa de Agro Ingreso Seguro — AIS— adelantado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre hechos alusivos a convenios y contratos celebrados para la divulgación y socialización de dicho programa en las Vigencias 2006 - 2010, que produjeron un presunto daño patrimonial al Estado por cuantía de CATORCE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y UN PESOS (\$14.982.982.461) M/CTE.*

*Es importante anotar que, en los convenios celebrados para desarrollar el Programa Agro Ingreso Seguro, suscritos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA y el Fondo para Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO (Nos. 078 de 2006, 003 de 2007, 018 de 2008, 037 de 2009 y 040 de 2010), se conformaron Comités Administrativo e Interventor para corroborar la dirección, seguimiento y evaluación de estos, los cuales presuntamente omitieron 2007, verificar la destinación de recursos al tenor de lo exigido en el artículo 1° de la Ley 1133 de siendo utilizados en cambio, para divulgación y socialización.*

*Los funcionarios y contratistas que hicieron parte, tanto en la celebración de dichos convenios, como aquellos que tomaron decisiones en los Comités Administrativo e Interventor de los mismos para la ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro, fueron vinculados por este Organismo de control como sujetos de presunta Responsabilidad Fiscal, en razón de la destinación irregular de recursos, como acaeció con la doctora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ en su calidad de Directora de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la época de los hechos.*

*Así las cosas, como quiera que por investigación adelantada por la Comisión Auditora asignada la Contraloría Delegada para Contraloría Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la General de la República, dio como resultado la presunta existencia de un daño patrimonial al Estado por la destinación exagerada de recursos del Programa AIS en socialización y divulgación, así como el hecho de contar con indicios serios de los presuntos responsables fiscales que participaron en ello, bien sea en su condición de funcionarios o contratistas, en cumplimiento del artículo 40 de la Ley 610 de 2000, se profirió el Auto de 000208 de 24 de Febrero de 2011.*

*Por lo anterior, no es conducente acceder a las pretensiones del recurrente, en la medida que la doctora NOHORA BEATRIZ IREGUI GONZÁLEZ en su calidad de Directora de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, participó desde su cargo, en la divulgación y socialización del Programa Agro Ingreso Seguro, motivo por el cual resulta pertinente se indague por la gestión fiscal que desplegó con ocasión de dicho cargo, con el fin de recaudar elementos de juicio conducentes a determinar si le asiste o no responsabilidad fiscal como consecuencia de dicho accionar.*

[...]”.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

Conforme con lo anterior, y al margen de que el motivo por el que el apoderado de la hoy recurrente interpuso el recurso de apelación en sede administrativa contra el auto que declaró la nulidad del auto de imputación de responsabilidad fiscal haya sido que su representada no era sujeto de responsabilidad fiscal y que ahora alegue que el proceso verbal era más garantista, la Sala advierte que la nulidad decretada por el órgano de control estuvo sustentada en que los hechos investigados eran anteriores a la fecha en que entró a regir la Ley 1474 de 2011, es decir, al 12 de julio de 2011, de manera que, precisamente para garantizar el debido proceso a los implicados, fue que se ordenó continuar el proceso fiscal bajo el procedimiento ordinario, sin que esté demostrado que esto les haya impedido el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

Al respecto, valga indicar que la parte recurrente aduce que *“el proceso verbal garantiza plenamente el debido proceso”*, pero no explica ninguna razón que permita demostrar que el proceso fiscal adelantado bajo el procedimiento ordinario haya vulnerado las garantías que lo componen, tales como presentar descargos, aportar pruebas y controvertir las pruebas existentes en su contra.

Por último, en lo referido al argumento de que el ente de control omitió la oportunidad de alegar de conclusión, se observa que le asiste razón *a quo*, en el sentido que la Ley 610 de 2000 no previó la etapa de alegatos, por lo que no se trata de un yerro con la potencialidad de viciar de nulidad la decisión que aquí se cuestiona.

Al efecto, el artículo 52 de la Ley 610 dispone que *“vencido el término de traslado y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo denominada fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso (...)”*.

Por consiguiente, ello en manera alguna se traduce en que los implicados no tengan derecho a ser escuchados en el proceso fiscal que se adelante



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

en su contra mediante la presentación de descargos o argumentos de defensa contra el auto que les impute responsabilidad fiscal, e igualmente en la etapa probatoria tienen la posibilidad de aportar pruebas y de controvertir las existentes, de manera que no es acertado lo señalado por la parte recurrente en el sentido que *"(...) los alegatos de conclusión se constituyen en la única oportunidad que existe para expresar la argumentación jurídico conceptual, el análisis de la situación fáctica y en particular la valoración probatoria (...)"*, ya que a lo largo del proceso fiscal los implicados pueden pronunciarse frente a la imputación y a las pruebas aducidas en su contra.

Corolario de lo explicado, será confirmada la decisión de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda, por no estar desvirtuada la legalidad de los actos acusados en cuanto atribuyeron responsabilidad fiscal a la parte actora.

#### **5.5. Costas procesales en segunda instancia**

El artículo 188 del CPACA prevé que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas y para su liquidación se tendrán en cuenta las normas del Código General del Proceso.

A su turno el artículo 365 del Código General del Proceso previó que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso, las cuales proceden cuando aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

En el caso concreto, se condenará en costas en esta instancia a la parte vencida, esto es, a la parte actora, dado que le será resuelto desfavorablemente el recurso.

Al efecto, en lo que concierne a las agencias en derecho, se comprueba que la Contraloría General de la República acudió a este proceso por



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

conducto de apoderado. En consecuencia, se dará aplicación a lo previsto por el Acuerdo nro. 1887 del 27 de agosto de 2003<sup>35</sup>, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, que estableció las tarifas de las agencias en derecho para los procesos Contencioso Administrativos, en el capítulo tercero del artículo sexto, y se impondrá por este concepto a su favor y a cargo de la parte actora, el pago de la suma equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente<sup>36</sup>.

Por último, dado que no está acreditada la causación de gastos procesales, esta Sala no condenará en costas por dicho concepto.

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

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 2 de diciembre de 2016 por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la parte actora a pagar por concepto de agencias en derecho la suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente a favor de la Contraloría General de la República.

**TERCERO:** Devolver el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

<sup>35</sup> Gaceta de la judicatura. Consultado en [actosadministrativos.ramajudicial.gov.co](http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co).

<sup>36</sup> Atendiendo a que la disposición establece que en los procesos de segunda instancia con cuantía se impondrá hasta el cinco por ciento del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.



Radicación: 25 000 23 41 000 2015 00185 01  
Demandante: Nohora Beatriz Iregui González

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Presidenta  
Consejera de Estado  
Aclara voto

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES    HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Consejero de Estado  
Aclara voto

Consejero de Estado  
Aclara voto

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.