

DAMNIFICADOS POR INUNDACIONES - Ruptura del derecho a la igualdad al interpretar el reglamento para adjudicación de apoyos a productores / AUXILIO PARA DAMNIFICADOS POR INUNDACIONES - Vulneración del derecho a la igualdad por interpretación errónea

Encuentra la Sala que en los listados vistos a folios 7 a 11 de este cuaderno los citados señores recibieron doblemente el auxilio durante el año 2007, siéndole vulnerado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el derecho fundamental a la igualdad respecto del demandante. Conculcado como quedó demostrado ese derecho, la Administración responde a la solicitud de tutela manifestando que ni el actor ni los señores Álvaro Villadiego, Guido Alberto Márquez y Humberto Jerónimo podían ser beneficiados con el auxilio, pues de acuerdo con una interpretación que se hace del numeral 3.2.1. del Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007, puede accederse solamente por una vez a dicho auxilio. El numeral 3.2.1. del reglamento atrás enunciado dispone lo siguiente: “3.2.1. El registro no puede hacerse sobre las áreas ni sobre las cabezas de ganado afectadas por la ola invernal ocurrida en el primer semestre de 2007 y que fueron objeto de apoyo creado por el Ministerio, mediante la Resolución 158 de 2007.” De la lectura simple de la norma se desprende que sobre las áreas y las cabezas de ganado que fueron objeto de compensación en el primer semestre de 2007 no puede solicitarse nuevamente el auxilio. Es decir, lo que pretende el gobierno con el precepto es evitar que se pague doblemente por el mismo hecho. Disquisición ésta que no equivale a decir que se tenga derecho sólo una vez al apoyo que ofrece el Estado, toda vez que, puede acontecer que la inundación del primer semestre de 2007 haya afectado una porción de terreno de una persona, objeto de compensación en ese primer semestre, y que en el segundo semestre de ese mismo año haya sobrevenido una nueva temporada invernal ocasionando inundaciones sobre otro predio o un área diferente pero que hace parte del mismo terreno de la persona que había sido compensada por un hecho diferente en el primer semestre.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LOCONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de septiembre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 23001-23-31-000-2008-00137-01

Actor: Fabio León Regino Bernal

Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Acción de Tutela

Se decide la impugnación formulada por el señor Fabio León Regino Bernal contra la sentencia del 19 de mayo de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante la cual se negó la acción de tutela.

I.- La pretensión y los hechos en que se funda

El 2 de mayo de 2008, el señor Fabio León Regino Bernal, actuando a través de apoderado, promovió acción de tutela contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que invocó como vulnerados los derechos de igualdad y mínimo vital.

En el acápite de las pretensiones solicitó:

“Con todo respeto me permito formular las siguientes pretensiones:

Con base en lo anteriormente expuesto, el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 y demás normas concordantes, solicito se ampare nuestro Derecho Fundamental al Mínimo Vital y de Igualdad, en el sentido que se ordene a la entidad accionada (SIC) MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, proceda a cancelarme el apoyo estatal

ofrecido a través de resolución No. 0234 del 12 de septiembre de 2007 (DOCIENTOS CIENCUENTA MIL PESOS M/L por hectárea de acuerdo al Reglamento técnico que regula la mencionada resolución), de igual manera solicito me reconozca las 20 Hectáreas de Arroz tecnificados que se reportaron desde la Alcaldía del Municipio de Ayapel - Córdoba¹.

Se exponen como fundamentos fácticos los que a continuación se enuncian:

1.- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en desarrollo de lo establecido en los artículos 1º y 7º de la Ley 101 de 1993 y en la Resolución No. 0234 del 12 de septiembre de 2007, ordenó el otorgamiento a los productores agropecuarios de un apoyo directo, con el objeto de compensar parcialmente los efectos de la inundaciones provocadas por la temporada invernal durante el segundo semestre del año 2007.

2.- El señor Fabio Regino Bernal se inscribió para ser beneficiario del citado apoyo, toda vez que como consecuencia del desbordamiento del río Cauca en octubre 26 de 2007 se produjo la inundación de las más de veinte (20) hectáreas de cultivo de arroz tecnificado de su propiedad.

3.- Solicitó la correspondiente inscripción en el censo de damnificados en la Alcaldía de Ayapel, entidad territorial que después de haber enviado a la Gobernación de Córdoba el listado sin incluir al

¹ Folio 3 de este Cuaderno.

demandante, procedió a corregirlo mediante oficio del 27 de diciembre de 2007 solicitando la debida inscripción.

4.- El Ministerio de Agricultura no lo incluyó en el listado final de beneficiarios de los apoyos, razón por la que el actor se dirigió a la Dirección Nacional de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura, con el fin de que le fuese informado el argumento que habían tenido en cuenta para no concederle el apoyo económico.

5.- El ente demandado respondió al señor Regino Bernal que no podía ser incluido porque había sido beneficiado con un apoyo en la primera temporada invernal.

Señaló que si bien es cierto que ya había sido el titular de un beneficio, también lo es que volvió a ser uno de los afectados en la segunda temporada invernal.

Afirmó que el Ministerio había desconocido el derecho a la igualdad, al haber permitido la inclusión en los listados de otras personas que se encontraban en la misma situación del actor, pues habían sido beneficiarios del apoyo en la primera temporada invernal.

Finalmente, arguyó que como consecuencia del devastador clima no solamente ha visto afectadas sus finanzas, sino que además se ha visto perjudicado en su núcleo familiar y laboral, pues al no tener un incentivo justo que le permita reiniciar sus actividades, el nivel de

endeudamiento ha ido creciendo en las entidades crediticias y en los almacenes de insumos agropecuarios, de modo que no ha tenido cómo sostener económicamente a su familia ni como pagarle a sus trabajadores, afectándose entonces su mínimo vital.

II.- La Respuesta de los Demandados

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contestó la demanda haciendo referencia a los hechos que dieron lugar a la acción de tutela.

Trajo a colación el contenido del Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007, para decir que fue por medio de la presente demanda que fue posible detectar el error en el otorgamiento del auxilio a los señores Álvaro Villadiego Pérez, Guido Alberto Marquez Torres y Humberto Jerónimo Blanquicet Pereira, a pesar de que estas personas ya habían recibido durante el primer semestre una ayuda por haberse visto afectados por las inundaciones.

Adujo la improcedencia de la tutela por carencia de objeto, como quiera que el señor Fabio Leon Regino Bernal no recibió el auxilio esperado en virtud de que las condiciones expuestas en el reglamento no se cumplieron y de acuerdo con su contenido deben ser rigurosamente acogidas por los futuros beneficiarios. Al tenor expuso lo siguiente:

“Por lo tanto, si el supuesto de hecho que da lugar al ejercicio de la acción ha sido superada o jamás existió, como en el caso objeto de estudio, en la medida en que el accionante no recibió el auxilio esperado en virtud de las condiciones de obligatoriedad establecidas en el Reglamento Interno que fue expedido para la adjudicación del apoyo directo para productores pecuarios y agrícolas afectados por inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007, la acción de tutela incoada carece de fundamento”.²

Sostuvo que no existió vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que no puede tomarse como el parámetro de discriminación el hecho de que se hayan otorgado indebidamente unos subsidios a personas que no tenían derecho a ello de acuerdo a la normativa que regula el caso. Así pues, no podría ordenarse el correspondiente pago al actor, ya que significaría continuar incurriendo en el error so pretexto de amparar el derecho a la igualdad.

Afirmó que el mentado derecho no puede ser el fundamento para violar el ordenamiento jurídico y legalizar de esa manera una conducta, por demás reprochable, de ciudadanos que pretendieron engañar al Estado cobrando un apoyo al que no tenían derecho evitando que otros colombianos logran obtener el apoyo estatal.

En lo que hace con la presunta vulneración del derecho al mínimo vital, consideró inocuo cualquier pronunciamiento de fondo, pues, a su juicio, el demandante se refirió en su escrito al artículo 11 de la Constitución Política que corresponde al derecho a la vida, al cual no se alude en la demanda.

² Folio 35 ibídem.

Aseveró que no se demostró perjuicio irremediable que pueda justificar la procedencia de la acción, razón ésta adicional para solicitar que se deniegue la presente tutela por improcedente.

III.- El Fallo Impugnado

El Tribunal Administrativo de Córdoba mediante sentencia del 19 de mayo de 2008 decidió negar la acción de tutela.

Precisó que de acuerdo con lo estatuido en el numeral 3.2.1. del Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007, se infiere que los agricultores sólo tienen derecho por una sola vez a recibir el auxilio otorgado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En esa medida, teniendo en cuenta que el demandante fue beneficiario en el primer listado de 2007, se negará lo pretendido, pues el auxilio se agotó al ser disfrutado por el solicitante de la tutela en el primer semestre de 2007.

Aunado a ello, manifestó que en aplicación del Test de Proporcionalidad al cual está sometido el derecho a la igualdad, el señor Regino Bernal no puede predicar su desconocimiento pues a las personas que se encontraban en su misma situación de hecho, y les fue reconocido el auxilio de parte del ente demandado, les fue informado que carecían de la titularidad.

También, sostuvo que no existió vulneración del derecho al mínimo vital, como quiera que el Ministerio otorgó una ayuda para hacer menos penosa la situación del actor.

Ahora bien, aseguró el Tribunal que la protección transitoria al actor tampoco procede, dado que no se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable, toda vez que no se menciona ninguna situación específica de la que pueda deducirse que debe concederse la protección temporal.

IV.- La Impugnación

El señor Fabio León Regino Bernal impugnó la sentencia del Tribunal Administrativo de Córdoba, pero no sustentó las razones de su inconformidad.

V.- Consideraciones

1.- Pretende el demandante la protección de sus derechos constitucionales fundamentales de igualdad y al mínimo vital. En ese contexto, con miras a la protección de tales derechos solicita:

“Con todo respeto me permito formular las siguientes pretensiones:

Con base en lo anteriormente expuesto, el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 y demás normas concordantes, solicito se ampare nuestro Derecho Fundamental al Mínimo Vital y de Igualdad, en el sentido que

se ordene a la entidad accionada MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, proceda a cancelarme el apoyo estatal ofrecido a través de resolución No. 0234 del 12 de septiembre de 2007 (DOCIENTOS CIENCUENTA MIL PESOS M/L por hectárea de acuerdo al Reglamento técnico que regula la mencionada resolución), de igual manera solicito me reconozca las 20 Hectáreas de Arroz tecnificados que se reportaron desde la Alcaldía del Municipio de Ayapel - Córdoba³.

2.- En orden a resolver lo pertinente en este asunto, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política: *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública"* o de los particulares, en los casos señalados por el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

Dispone así mismo el mencionado artículo que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

3.- Pues bien, precisa la Sala que el problema jurídico gira en torno a dilucidar si la interpretación que se ha dado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la contestación de la demanda y por

³ Folio 3 ibidem

el Tribunal Administrativo de Córdoba del Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007, vulnera los derechos fundamentales del demandante a la igualdad y al mínimo vital.

Sea la primero advertir que en la forma y términos en que fue planteada la solicitud de tutela objeto de examen, considera la Sala que la misma es procedente, en los términos dispuestos en el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, por cuanto el demandante no dispone de otro medio de defensa judicial para lograr la protección de los derechos que estima conculcados con la actuación de la autoridad administrativa demandada, como quiera que el acto administrativo por medio del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural publicó la lista de beneficiarios del auxilio monetario a los damnificados por la temporada invernal en el país, es un acto de trámite que por su naturaleza no puede ser impugnado judicialmente al tenor de lo dispuesto en el artículo 50 del C.C.A.

En consecuencia, procederá la Sala a realizar el estudio del caso concreto con miras a determinar si existió o no vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital del señor Fabio León Regino Bernal.

Derecho a la igualdad

Plantea el señor Fabio Leon Regino Bernal que con ocasión de las inundaciones causadas por la temporada invernal del año 2007, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 101 de 1993 y de la Resolución No. 0234 del 18 de septiembre de 2007, decidió ayudar al sector agropecuario que resultara damnificado mediante el otorgamiento de unos auxilios económicos, previo el cumplimiento de algunos requisitos dispuestos en un reglamento técnico.

Afirmó haber sido beneficiario de tal ayuda monetaria en el primer semestre de 2007 en razón al perjuicio causado sobre cuatro (4) hectáreas del cultivo de arroz. Sin embargo, también señaló que en el segundo semestre del mismo año, exactamente el 26 de octubre de 2007, el Río Cauca se desbordó generando inundaciones en la zona rural del Municipio de Ayapel (Córdoba), afectando veinte (20) hectáreas de cultivo de arroz tecnificado de su propiedad.

Como consecuencia, decidió inscribirse nuevamente en la lista de damnificados para obtener el consiguiente auxilio del Estado, advirtiéndole que una vez publicada la lista por el Ministerio no se encontraba su nombre, razón por la cual se comunicó con la Directora Nacional de Cadenas Productivas, siéndole informado que no podía ser titular porque ya se había beneficiado del auxilio en el primer semestre de 2007.

No obstante, en el listado al que se hizo referencia se encontraban los nombres de tres personas (Álvaro Villadiego Pérez, Guido Alberto Márquez Torres y Humberto Jerónimo Blanquicet) quienes también habían recibido la ayuda en el primer semestre.

En efecto, encuentra la Sala que en los listados vistos a folios 7 a 11 de este cuaderno los citados señores recibieron doblemente el auxilio durante el año 2007, siéndole vulnerado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el derecho fundamental a la igualdad respecto del demandante.

Conculcado como quedó demostrado ese derecho, la Administración responde a la solicitud de tutela manifestando que ni el actor ni los señores Álvaro Villadiego Pérez, Guido Alberto Márquez Torres y Humberto Jerónimo Blanquicet podían ser beneficiados con el auxilio, pues de acuerdo con una interpretación que se hace del numeral 3.2.1. del *Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007*, puede accederse solamente por una vez a dicho auxilio.

En otras palabras, la Administración acudiendo a una interpretación que de la citada norma es errada, trata de validar su descuido, desconociendo además un derecho con categoría constitucional como es el de la igualdad.

El numeral 3.2.1. del reglamento atrás enunciado dispone lo siguiente:

“3.2.1. El registro no puede hacerse sobre las áreas ni sobre las cabezas de ganado afectadas por la ola invernal ocurrida en el primer semestre de 2007 y que fueron objeto de apoyo creado por el Ministerio, mediante la Resolución 158 de 2007.”⁴

De la lectura simple de la norma se desprende que sobre las áreas y las cabezas de ganado que fueron objeto de compensación en el primer semestre de 2007 no puede solicitarse nuevamente el auxilio. Es decir, lo que pretende el gobierno con el precepto es evitar que se pague doblemente por el mismo hecho.

Disquisición ésta que no equivale a decir que se tenga derecho sólo una vez al apoyo que ofrece el Estado, toda vez que, puede acontecer que la inundación del primer semestre de 2007 haya afectado una porción de terreno de una persona, objeto de compensación en ese primer semestre, y que en el segundo semestre de ese mismo año haya sobrevenido una nueva temporada invernal ocasionando inundaciones sobre otro predio o un área diferente pero que hace parte del mismo terreno de la persona que había sido compensada por un hecho diferente en el primer semestre.

Así las cosas, no puede el Ministerio excusarse en la presunta ocurrencia de un error administrativo mediante una interpretación alejada de cualquier consideración de racionalidad de una norma, que por lo demás como se vio es literalmente clara, para desconocer por un

⁴ Folio 42 ibídem.

lado el derecho fundamental a la igualdad del actor y por otro su derecho a ser titular del auxilio aquí solicitado.

Ahora bien, de haberse constatado cualquier irregularidad frente al caso del demandante, a lo que debió proceder el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fue a hacer las investigaciones sobre la veracidad de los listados que el Municipio de Ayapel le había remitido a la Gobernación de Córdoba, en cumplimiento del trámite que para el caso dispone el numeral 3º del *Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007*, respetando de esta manera el derecho al debido proceso y, de ser pertinente, dando aplicación a lo previsto en el numeral 6º del citado reglamento⁵.

En ese contexto, resulta claro para la Sala que existió vulneración del derecho a la igualdad del demandante, y del debido proceso, pues la

⁵ “ **6. CONDICIONES OBLIGATORIEDAD:** Es importante que el Ministerio atenderá a través de la Bolsa, el pago contemplado en este Reglamento siempre y cuando los productores afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal y las Gobernaciones, cumplan estrictamente con los requisitos exigidos en las fechas establecidas en el presente documento.

De igual forma, no se atenderán las solicitudes extemporáneas por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ni pagos por parte de la Bolsa.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá directa o indirectamente, realizar visitas de verificación sobre las áreas reportadas como afectadas. Si el Ministerio encuentra que existe falsedad en la información entregada por el productor afectado, dará instrucciones por escrito a la Bolsa para el no pago del apoyo, de haberse efectuado el desembolso respectivo, el Ministerio solicitará al beneficiario la restitución del apoyo económico sin perjuicio de las acciones legales que sean procedentes.

El plazo máximo de los beneficiarios para reclamar los apoyos, será hasta el 21 de marzo de 2008.”

Administración, so pretexto de desconocer un derecho subjetivo, hizo un análisis normativo que desconoció por completo los derechos fundamentales del demandante y el trámite que para el caso el mismo Ministerio había regulado.

Derecho al Mínimo Vital

Adujo el actor que por el hecho de no habersele reconocido el incentivo que otorgaba el Gobierno Nacional, tanto su núcleo familiar como el de las personas que dependían de la actividad agropecuaria que realizaba, se han visto afectadas, pues no ha podido reiniciarla, y aunado a ello, también acontece que el nivel de endeudamiento ha ido creciendo tanto en los almacenes de insumos agropecuarios como en las entidades crediticias a tal grado que no ha tenido cómo sostener económicamente a su familia, vulnerándose su derecho al mínimo vital.

Encuentra la Sala que el actor no demuestra tal afectación económica, en la medida en que no allegó al proceso certificados de endeudamiento, ni los contratos laborales o de prestación de servicios, por medio de los cuales se permita evidenciar la crisis económica de la que presuntamente es víctima por la acción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En ese orden de ideas, debe la Sala revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, y en su lugar, ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que de acuerdo con el

Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007, estudie la factibilidad del otorgamiento del auxilio en los terrenos respecto de los cuales no se haya cancelado el respectivo incentivo en el primer semestre de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3.2.1. del citado reglamento; y de encontrar que tiene derecho al mentado incentivo otorgárselo en el término que para ello se establecerá en la parte resolutive de este fallo.

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

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la Sentencia impugnada, y en su lugar, **AMPÁRASE** el derecho fundamental a la igualdad del demandante, y en consecuencia, se ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que de acuerdo con el *Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos para productores pecuarios y agrícolas afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2007,* estudie la factibilidad del otorgamiento del auxilio en los terrenos respecto de los cuales no se haya cancelado el respectivo incentivo en el primer semestre de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3.2.1. del citado reglamento, para lo

cual se le concede un término de quince días, contados a partir de la ejecutoria de esta decisión; de acuerdo con los resultados del citado estudio deberá adoptar la decisión que corresponda dentro de los cinco (5) días siguientes al plazo anteriormente señalado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 22 de septiembre de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente
Ausente con Permiso

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN