

Sentencia T-555/10

ACCION DE TUTELA CONTRA MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-Caso en que se vulnera el derecho a la igualdad y debido proceso en actuación administrativa en adjudicación de apoyos a damnificados por ola invernal al ser excluidos sin motivación

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantía constitucional respecto a reglas mínimas sustantivas y procedimentales como límite al ejercicio de autoridades judiciales o administrativas

ACTUACION ADMINISTRATIVA Y DERECHO DE DEFENSA-Garantía del administrado de conocer e impugnar providencias adversas a sus intereses

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Derecho de la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Garantía de transparencia de los poderes públicos/NOTIFICACION-Concepto/NOTIFICACION-Finalidad/NOTIFICACION-Objetivo/DECISION ADMINISTRATIVA-Notificación

DERECHO A LA IGUALDAD Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por indebida notificación y falta de publicación de actos administrativos y aplicación de procedimiento no contemplado en el reglamento para adjudicación de apoyos

ACCION DE TUTELA CONTRA MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-Procede amparo constitucional por vulneración al debido proceso por no dar oportunidad de ejercer derechos de contradicción e impugnación

Siendo un derecho de los ciudadanos enterarse de las decisiones tomadas por la administración y el principio de publicidad una garantía de transparencia en la actuación y un recurso para el reconocimiento de los derecho o para el control del ejercicio del poder, la Sala advierte que la actuación administrativa adelantada por el Ministerio de Agricultura, Gobernación del Atlántico y Alcaldía del municipio para la adjudicación de los apoyos directos destinados a los pequeños productores afectados por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal del segundo semestre de 2008, vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes, por no haber sido informados de las medidas que los pudieran afectar y por

cuanto en la toma de las decisiones, esto es, la elaboración de la lista de excluidos en la que se consignó la razón de la exclusión, no se les dio la oportunidad de ejercer sus derechos de contradicción e impugnación.

Referencia: expediente T-2464667

Acción de tutela instaurada por Carlos Acuña Martínez y otros contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil diez (2010).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.1. Los señores Carlos Acuña Martínez, Ever Olivero Arévalo, Nohora Escobar Berdugo, Alejandro Mosquera Majjul, Rosa Ávila de Cantillo, Héctor Cantillo Romero, Román Morales Orozco, Manuela Castilla Barraza, Hermez Orozco Ávila, Nicolás Castilla Castillo, Demostene Pino Julio, Celia Orozco Díaz, Edith Castillo de Castilla, Joselina Parra Orozco, Manuel Julio Salas, Rengifo Castilla Barraza, Guido Cera Muñoz, Justo Peña Morales, Arnaldo Acuña Martínez, Gil Vizcaino Niño, Antonio Oliveros Ortiz, en su condición de campesinos del municipio de Manatí (Atlántico) afectados por la ola invernal del segundo semestre de 2008, el 18 de mayo de 2009 interpusieron acción de tutela contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso al haber sido excluidos del listado final de beneficiarios de los apoyos directos que les otorgó el Gobierno Nacional.

2. Sostienen los accionantes que siendo propietarios de tierras adjudicadas por el Estado y de las cuales derivan su sustento a través de la explotación ganadera o en sembrados destinados a la comercialización o la alimentación familiar, debieron recurrir a préstamos que han sido refinanciados y en muchos casos no han podido terminar de pagar. Atribuyen el incumplimiento de las deudas a la reducción de sus ingresos a causa de la baja productividad de las tierras debido a las inundaciones generadas por la omisión del Estado en el mantenimiento de los canales de drenaje que reciben agua de varios municipio del sur del departamento que al llegar la ola invernal se encuentran sedimentados, con maleza y las estaciones de bombeo funcionando a media marcha.

3. Ante tal situación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Resolución N°. 000371 de 2008, estableció el programa de apoyo para compensar a los productores agropecuarios afectados por la temporada invernal del segundo semestre de 2008, que se reconocería bajo los mecanismos, lineamientos y condiciones definidas en el Reglamento Técnico que haría parte de la mencionada Resolución, en el que además, definió el objeto, el valor del apoyo, los requisitos para acceder a él y su forma de pago.

4. Explican los accionantes que de acuerdo con el reglamento: (i) la Gobernación del Atlántico era la directa responsable de la inscripción de los productores, del cumplimiento de los requisitos y de la veracidad de la información que debía enviarse al Ministerio para el pago de los apoyos; (ii) la UMATA municipal se encargó de realizar el censo de los afectados a través del diligenciamiento de formatos en los que se consignó la información personal y la afectación de la tierra, adjuntando copia del documento de identificación de cada uno; (iii) una vez diligenciados, el Alcalde de Manatí y el Director de UMATA remitieron a la Gobernación del Atlántico el 19 de diciembre de 2008¹ “41 formatos con 13 productores inscritos en cada uno para un total de quinientos treinta y seis (536) productores inscritos”², dentro de los cuales se encontraban incluidos los accionantes y a su vez la Gobernación remitió los listados al Ministerio de Agricultura; (iv) cumplido lo anterior, le correspondía al Ministerio publicar el listado de potenciales beneficiarios para luego remitirlo al municipio, de manera que pudieran hacer las reclamaciones y enmendar los errores en los números de identificación y de nombres. No obstante, el Ministerio omitió este paso, pasando a publicar directamente el listado final de beneficiados “reconociéndoles el derecho sólo a 488 productores agropecuarios y dejándonos a 51 campesinos afectados sin el reconocimiento”³, para lo cual envió la lista al Banco Agrario para el pago; (v) por último, el Ministerio de

Agricultura asignó un supervisor, quien en lugar de realizar las visitas de verificación de las áreas reportadas como afectadas como lo estipula el Reglamento Técnico, se limitó a solicitar nuevamente desde el casco urbano, la documentación que ya habían aportado al momento de la inscripción, con lo cual se presentaron “los ilógicos casos de beneficiar dos parceleros vecinos de lado y lado y justo el parcelero de en medio, que lógicamente sufrió inundación la hayan dejado sin reconocimiento del apoyo, esta es una constante en nuestros casos”. 4

5. Afirman que el Ministerio de Agricultura no les dio la oportunidad de reclamar por la exclusión del referido beneficio, puesto que de conformidad con el Reglamento Técnico contenido en la Resolución N°. 000371 del 1° de diciembre de 2008, el término para ello contaba a partir de la publicación del listado de posibles beneficiarios, lo que no realizó el Ministerio argumentando el incumplimiento de requisitos e irregularidades cometidas por la Gobernación del Atlántico, tal como lo explicó en los comunicados que publicó en la página Web.

6. Consideran que en virtud de la variación en la aplicación de la Resolución N°. 000371 de 2008 y su Reglamento Técnico por parte de las entidades públicas responsables de la selección de los campesinos afectados por la ola invernal, se les ha vulnerado sus derechos a la igualdad y al debido proceso, en tanto que se le impidió acceder a la compensación económica establecida por el Ministerio para mitigar la afectación de sus ingresos familiares a causa de la pérdida de los cultivos y pastos que constituía la única fuente de subsistencia familiar, en las mismas condiciones que se otorgó a los demás campesinos afectados por la ola invernal “que igual a nosotros entregaron la misma documentación en el mismo término que lo hicimos nosotros, y que igualmente fueron relacionados como nosotros, en los formatos que remitió el municipio a través de la oficina de la UMATA a la gobernación, y fue la realción (sic) que esta última remitió al Ministerio de Agricultura como afectados; por lo tanto debimos beneficiarnos igualmente.”5

7. Por lo anterior solicitan además de la tutela de los derechos fundamentales alegados de los 51 campesinos de Manatí que cumplieron los requisitos para acceder al apoyo económico, se ordene al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el reconocimiento y pago del apoyo económico directo en igualdad de condiciones a los demás campesinos afectados por la ola

invernal.

8. Mediante declaración rendida el 27 de mayo de 2009 bajo la gravedad de juramento ante el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, los accionantes Guido Cera Muñoz⁶ y Carlos Acuña Martínez⁷ se ratificaron de las afirmaciones de la demanda de tutela.

2. Contestación a la demanda de tutela

Mediante auto del 19 de mayo de 2009, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla admitió la solicitud de tutela y ordenó notificar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Posteriormente, mediante auto del 28 de mayo de 2009, ordenó la vinculación al trámite procesal del Director de la UMATA de Manatí.

2.1. Dentro del término legalmente establecido, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dio contestación a la demanda de tutela para solicitar sea denegada por improcedente por considerar que existe carencia actual de objeto ante la no vulneración de derecho fundamental alguno de los accionantes, en la medida en que no cumplieron con los requisitos establecidos para la entrega de los apoyos directos.

Precisó en primer lugar que de acuerdo a lo establecido en la Ley 101 de 1993, la Resolución N°. 000371 del 1° de diciembre de 2008 y su Reglamento Técnico, éste se “aplicaría únicamente para pequeños agricultores definidos para el efecto, por el numeral 2 del mismo, así: ‘se entiende como pequeño productor agrícola aquel que tenga hasta 15 hectáreas’ ”.⁸ En el Reglamento Técnico también se estableció que la Gobernación sería la responsable de la inscripción de los pequeños productores, del cumplimiento de los requisitos y de la veracidad de la información, así como de enviar al Ministerio a más tardar el 2 de enero de 2009, los listados junto con una certificación que avalara los listados y además la condición de pequeños productores. Por su parte, el Ministerio debía publicar el 16 de enero de 2009 los potenciales beneficiarios en su página de Internet y las gobernaciones y alcaldías debían publicarlos en lugares visibles de sus dependencias. Así, entre el 17 y el 21 de enero de 2009, los inscritos podían solicitar modificaciones en cuanto al documento de identificación, número de hectáreas afectadas y el municipio donde hizo el reporte, con el fin de que la Gobernación entregara al Ministerio el listado definitivo a más tardar el 23 de enero de 2009, el cual debía ser publicado por el Ministerio el 30 de enero de 2009, previa verificación de la

totalidad de los requisitos.

Así entonces, de conformidad con el numeral 7° del reglamento, quien no se encontrara en el listado final, no cumpliera los requisitos o presentara solicitud extemporánea, no podría ser beneficiario del apoyo directo. Además, el pago se efectuaría siempre y cuando los productores afectados por las inundaciones y las Gobernaciones cumplieran estrictamente con los requisitos exigidos, en las fechas establecidas.

Precisado el procedimiento, afirma que efectivamente el Ministerio “NO PUBLICÓ EL LISTADO de posibles beneficiarios para el departamento de Atlántico. Ello, como consecuencia de que la Gobernación del Atlántico, NUNCA AVALÓ, NI CERTIFICÓ LA CALIDAD DE PEQUEÑOS PRODUCTORES de quienes se presentaban como damnificados.”⁹ Pese a lo anterior, aclara que el Ministerio:

“SI PUBLICÓ los comunicados de prensa que se adjuntan a la presente contestación, en donde claramente se explicó que:

Para el departamento de Atlántico, no se publicaba el listado de potenciales beneficiarios de los apoyos directos por la ola invernal del segundo semestre de 2008, debido a que no cumplieron con la totalidad de los requisitos establecidos en el Reglamento Técnico, en especial el numeral 4.4., ya que no certificaron la condición de pequeños productores.

Asímismo, (sic) en el comunicado de prensa del cronograma de apoyos se instó a los pequeños productores para que, solicitaran las modificaciones por inconsistencias a las correspondientes. Hay que tener en cuenta que la no certificación, no se tuvo en cuenta dentro del punto 4.6. del reglamento técnico, en donde se expresaban las modificaciones que podrían ser solicitadas. Sin embargo, se les dio la oportunidad de que ellos mismos le solicitaran a las gobernaciones que realizaran la certificación, con el fin de completar los requisitos para acceder al apoyo.”¹⁰

Por lo anterior, considera que “si los accionantes no resultaron beneficiados por el apoyo, se debió a dos situaciones posibles: la primera, que estos no instaron a la gobernación para que cumpliera los requisitos o que la gobernación no hubiera cumplido y la segunda, que ellos mismos no hayan cumplido con los requisitos.”¹¹ Por tanto, no se puede comparar la situación de los accionantes con las personas que accedieron al apoyo y que cumplieron con

los requisitos establecidos por el Ministerio.

También precisa que para la entrega de los apoyos, el Ministerio celebró un convenio con la Corporación Colombiana Internacional, CCI, para la verificación de los datos reportados por las gobernaciones, de la cual se obtuvo: “un listado de 15853 beneficiarios rechazados específicamente por NO CUMPLIR con los requisitos previstos en el reglamento técnico, de donde se deduce que dichos casos fueron inscritos bajo información no veraz reportada por las gobernaciones. Lo anterior, fue denunciado a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que realice la correspondiente investigación.”¹²

Concluye que contrario a lo afirmado por los accionantes, estos sí recibieron un trato igualitario, al haber sido informados el 16 de enero de 2009, sobre la razón por la cual no se publicaría el listado de posibles beneficiarios e instándolos para que le solicitaran a la Gobernación que cumpliera con los requisitos establecidos mediante el Reglamento Técnico. Quien no cumplió con los parámetros fijados en el Reglamento Técnico “fue la Gobernación del Atlántico, así como los pequeños productores, que al no haber participado activamente cuando han debido hacerlo, (entre el 16 y el 21 de enero), interponen de manera extemporánea una acción de tutela, aduciendo un incumplimiento que no existió y endilgando a esta Cartera una responsabilidad que era de competencia exclusiva de sus correspondientes gobernaciones.” ¹³

Por último, estima en relación con el derecho a la igualdad, que “aún que en un primer momento pueda advertirse un trato desigual al otorgarle un beneficio a unas personas específicas y la exclusión de otras, la protección al derecho de igualdad no puede ser fundamento para contrariar de manera consciente unas reglas claras que fueron impuestas no solamente para los accionantes sino para todas las personas que por no haber aportado la totalidad de documentos o no haber cumplido a cabalidad con los requisitos solicitados, que debían sustentar su condición de damnificados, quedaron sin la posibilidad de acceder a este beneficio.”¹⁴

No encuentra vulneración del debido proceso, puesto que “los comunicados de prensa fueron publicados en la página web del Ministerio, como se tenía previsto, y que la gobernación no los hubiera divulgado, no es responsabilidad que pueda recaer en cabeza de esta Cartera”¹⁵,

además, el incumplimiento de los requisitos por parte de los accionantes, no puede justificar el acceso directo a un apoyo, máxime cuando la acción se presentó 4 meses después de haber vencido el tiempo de reclamación.

Tampoco encuentra que haya existido vulneración del derecho de petición, pues revisada la correspondencia del Ministerio, no se encontró radicada la petición elevada por la personera del municipio de Manatí, a que hacen referencia los accionantes en su escrito de tutela.

2.2. Mediante escrito presentado el 1º de junio de 2009 ante el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, el Director de la Secretaría Agropecuaria, UMATA del municipio de Manatí dio respuesta al requerimiento judicial indicando que la documentación requerida para acceder al beneficio consistió en la fotocopia del documento de identidad ampliada al 50%, reporte de las pérdidas ante el UMATA en el respectivo formato enviado por la Secretaría de Desarrollo Económico Departamental, certificación de pertenencia a los pequeños productores del municipio, el cual debía cumplir con el requisito de no superar las 15 hectáreas puesto que llegaría a no ser acreditado como pequeño productor. Allegó los listados de las personas inscritas y de las favorecidas con el beneficio en el municipio de Manatí y explicó que los accionantes sí aparecen relacionados como damnificados por la ola invernal del segundo semestre de 2008. Por último indicó que el trámite a seguir para obtener el beneficio, estaba contenido en el Reglamento Técnico que también allegó con su escrito.

3. Sentencias de tutela objeto de revisión

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia proferida el 2 de junio de 2009, negó el amparo por considerar que no se vulneró el derecho a la igualdad, ya que si bien existió un trato diferente, el mismo se encuentra justificado por cuanto los actores no cumplieron con todos los requisitos establecidos por el Ministerio, en especial el relacionado con la acreditación de la condición de pequeños productores y en algunos casos por no aportar información veraz. Tampoco se presenta la vulneración del derecho al debido proceso alegada, por haber quedado demostrado que con los comunicados de prensa publicados por el Ministerio, se les dio la oportunidad a los participantes que certificaran su condición de pequeños productores y además se le informó que no todos cumplieron con los requisitos para acceder al apoyo.

Impugnación

De otra parte, afirman que el juez de manera imprecisa, acepta como prueba de la no vulneración del debido proceso e igualdad, como si el Reglamento lo contemplara, el comunicado que no se publicó en la prensa “ni en ningún medio de amplia circulación como lo establecen las leyes pertinentes, sino, según el ministerio en su página WEB; como si nosotros los campesinos supiéramos de manejo de computadores o nos fuese fácil acceder a la internet”.¹⁶ A través de la exhibición pública de la información, era la forma en que se les podía garantizar un verdadero mecanismo de defensa y no negando tajantemente el derecho sin explicarles claramente por qué fueron excluidos como beneficiarios de los apoyos directos. En su parecer, no hay prueba de “que hicieron nuestros compañeros para beneficiarse que dejamos de hacer nosotros; o cual fue el criterio real del Ministerio para beneficiarlos a ellos y no a nosotros; tan sólo de manera general hace algunas apreciaciones que nunca demuestra.”¹⁷

Reiteran que se violó el debido proceso contemplado en el Reglamento Técnico, puesto que el funcionario contratado no realizó las visitas de verificación a las áreas afectadas de Manatí y el Ministerio al respecto se limitó a afirmar que el resultado de esa actividad, arrojó un total de 15.853 beneficiarios rechazados por no cumplir, sin precisar si dicho concepto cobijaba a los campesinos de Manatí excluidos. Por último, explican que el derecho de petición al que hacen referencia, fue recibido en el área de Cadenas Productivas donde se manejó el asunto de los apoyos directos, de conformidad con la constancia de su envío vía fax, que presentaron como prueba con la demanda.

Sentencia de segunda instancia

Mediante fallo proferido el 14 de septiembre de 2009, el Tribunal Administrativo del Atlántico confirmó la decisión con los mismos argumentos del a quo y además por cuanto no se encuentra demostrado que el Ministerio accionado haya dado un tratamiento desigual a los accionantes con respecto a los demás campesinos del municipio de Manatí, ni tampoco que les haya vulnerado su derecho de defensa y al debido proceso, puesto que la actuación se ajustó a los parámetros establecidos previamente en la Resolución y el Reglamento Técnico. Concluye afirmando que “Como quiera que los accionantes no se encontraban en el listado

final, no cumplieron con los requisitos o presentaron solicitud extemporánea, no podían ser beneficiarios del apoyo directo que entregó dicha cartera ministerial, conforme al numeral 7 del reglamento Técnico.” 18

4. Pruebas

Documentos allegados por los accionantes

Con la demanda los accionantes allegaron documentos, dentro de los cuales se destacan los siguientes que reposan en el cuaderno principal del expediente:

4.1. Relación de campesinos afectados por la ola invernal del segundo semestre de 2008 que avalan la acción de tutela (fl. 8).

4.2. Fotocopia de la Resolución N°. 000371 de 1º de diciembre de 2008 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por la cual se establece el programa de apoyos para los productores agropecuarios afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2008 (fl.10).

4.3. Fotocopia del Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos (fl.12).

4.4. Fotocopia del Oficio radicado el 19 de diciembre de 2008 ante la Secretaría de Desarrollo Económico de la Gobernación del Atlántico, suscrito por el Alcalde del municipio de Manatí y el Director de la Secretaría Agropecuaria Umata de Manatí, mediante el cual hacen entrega de los listados de damnificados inscritos (fl. 16).

4.5. Fotocopia del Oficio N°. 01140 del 9 de diciembre de 2010 suscrito por el Secretario de Desarrollo Económico de la Gobernación del Atlántico, mediante el cual le solicitó al Alcalde de Manatí la remisión del listado de productores afectados (fl.17).

4.6. Fotocopia del listado de los 536 campesinos inscritos damnificados de la ola invernal (fls. 18 a 58).

4.7. Fotocopia del listado definitivo de los 488 productores beneficiarios de los apoyos directos de Manatí (fls.60 a 74).

4.8. Fotocopia del listado de los 50 productores no beneficiados (fls.79 a 82).

4.9. Fotocopia del derecho de petición presentado por la Personera de Manatí en representación de los campesinos afectados por la ola invernal de 2008 con constancia de recibo vía fax en la Dirección de Cadenas Productivas el 30 de abril de 2009 (fl.75).

4.10. Fotocopia de certificaciones expedidas el 28 de abril de 2009 por el Director de la Secretaría Agropecuaria UMATA de Manatí en la que consta que los 50 productores no beneficiados son campesinos del municipio y que fueron damnificados por la ola invernal del segundo semestre de 2008 (fls.83 a 134).

4.11. Video en CD, de la inundación de la parcela de propiedad del accionante Carlos Acuña Martínez, finca El Esfuerzo (fl.134).

Documentos allegados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- Ante el juzgado de conocimiento durante el trámite de la acción de tutela, el Ministerio allegó los documentos relacionados en el escrito de contestación, entre los cuales se destacan los siguientes que reposan en el cuaderno principal del expediente:

4.12. Fotocopia de la modificación N°. 2 del Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos (fl.150).

4.13. Fotocopia del comunicado expedido el 16 de enero de 2009 en el que se informó que para el Departamento de Atlántico no se publicaría el listado de potenciales productores beneficiarios (fl.156).

4.14. Fotocopia del comunicado publicado el 16 de enero de 2009 en la página Web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que se informó que no se publicarían los listados de beneficiarios del programa en las fechas previstas en el numeral 4.9 del Reglamento Técnico (fl. 157)

4.15. Fotocopia de las constancias de publicación de los comunicados explicando las razones

de la no publicación de los listados, el 16 de enero de 2009 en la página Web (fls.158 a 160).

- En sede de revisión ante la Corte Constitucional, allegó los documentos que relacionó en el escrito de respuesta al requerimiento, dentro de los cuales se destacan los siguientes que reposan en el cuaderno dos del expediente:

4.16. Copia del correo electrónico del 1° de diciembre de 2008 mediante el cual la Directora de Cadenas Productivas solicita al Coordinador del Grupo de Sistemas gestionar la publicación en la página Web de la Resolución, el Reglamento y el listados del programa de apoyos a los damnificados por la ola invernal (fl.82).

4.18. Fotocopia de la publicación en la página de Internet del 2 de diciembre de 2008 titulada “\$20 MIL MILLONES PARA SUBSIDIAR PRODUCTORES AFECTADOS POR INVIERNO” (fl.85).

4.19. Fotocopia del correo electrónico enviado el 2 de diciembre de 2008 a las gobernaciones. (fl.86)

4.20. Fotocopia del boletín oficial N°. 194 del 2 de diciembre de 2008 (fl.87).

4.21. Fotocopia de la constancia de la publicación del Reglamento Técnico en la página de Internet del 2 de diciembre de 2008 (fl.89).

4.22. Fotocopia de la constancia de la publicación en la página de Internet del 10 de diciembre de 2008, de la modificación del Reglamento Técnico de la ola invernal de 2008 (fl.90).

4.23. Fotocopia de la constancia de la publicación en la página de Internet del 7 de abril de 2008 de la segunda modificación del Reglamento Técnico de la ola invernal de 2008 (fl.91).

4.24. Fotocopia del boletín oficial N°. 004 del 16 de enero de 2009, mediante el cual se insta a los pequeños productores para que soliciten a las gobernaciones las modificaciones por inconsistencias (fl.94).

4.25. Fotocopia del correo electrónico enviado el 10 de diciembre de 2008 a los Secretarios y Coordinadores del Programa (fl.96).

4.26. Fotocopia de la constancia de la publicación en la página de Internet del 20 de abril de 2008 del comunicado de esa fecha (fl.97).

4.27. Fotocopia del comunicado mediante el cual informa que el apoyo directo asignado a los productores favorecidos en el programa se ajustará a 50.000 que se podrán reclamar en el Banco Agrario a partir del 20 de abril de 2009 y hasta el 15 de mayo de 2009 (fl.98).

4.28. Un CD que contiene la declaración del Ministro en rueda de prensa, en la cual denuncia las anomalías presentadas en el reporte de los damnificados entregados por las gobernaciones, en relación con el número de hectáreas y la condición de pequeños propietarios, en especial en los Departamentos de Guajira, Magdalena, Córdoba, Bolívar y Cauca y explica que se suspenderá el pago de los apoyos hasta que se haga la verificación de cada predio (fl.107).

4.29. Fotocopia de la noticia publicada en la página de Internet en abril de 2009, titulada “se verificará predio a predio para entregar recursos a afectados por el invierno” (fl.109)

4.30. Fotocopia de la denuncia penal presentada el 24 de abril de 2009 ante la Fiscalía General de la Nación en relación con el reporte de información no veraz sobre los damnificados de la ola invernal por parte de las gobernaciones (fl.111).

4.31. Fotocopia de la certificación expedida el 16 de enero de 2009 por el Gobernador (e) del Departamento del Atlántico, sobre la calidad de pequeños productores (fl.114).

4.32. Fotocopia del listado de productores no habilitados del municipio de Manatí para el apoyo directo por afectación de la ola invernal, elaborado por la Corporación Colombia Internacional (fls.115 y 116).

4.33. Fotocopia del oficio de fecha 23 de abril de 2009, mediante el cual la Directora de Cadenas Productivas dio respuesta a la petición presentada por el Alcalde del municipio de Manatí en oficio del 3 de abril de 2009 (fl.118).

4.34. Fotocopia del oficio de fecha 3 de abril de 2009, suscrito por el Alcalde del municipio de Manatí en el que solicita al Ministerio le informen las consideraciones que se tuvieron en cuenta para determinar las personas que fueron objeto del subsidio, las diferencias en la adjudicación, lo irrisorio del beneficio y la razón por la cual de los 536 inscritos sólo se

relacionaron 488 en el listado que se remitió para el cobro (fl.120).

4.35. Fotocopia del oficio de fecha 22 de febrero de 2009, mediante el cual la Directora de Cadenas Productivas solicitó a la Presidenta de la Corporación Colombia Internacional informar si en esas dependencias se radicó el derecho de petición presentado por la Personera del municipio de Manatí, así como el trámite que se le impartió (fl.150).

- Por último, allegó en sede de revisión de la Corte Constitucional los siguientes documentos que reposan en el cuaderno dos del expediente:

4.36. Copia del oficio recibido el 10 de junio de 2010, suscrito por la Directora de Cadenas Productivas, mediante el cual dio respuesta a la petición formulada por la Personera del municipio de Manatí y radicada en el Ministerio el 10 de abril de 2009 (fl.158).

4.37. Copia del oficio recibido el 15 de junio de 2010, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, mediante el cual solicita a la Fiscalía General de la Nación información sobre la denuncia penal interpuesta por las irregularidades encontradas (fl.165).

Documentos allegados por la Gobernación del Departamento de Atlántico

Con la respuesta al requerimiento de la Corte Constitucional la apoderada judicial de la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Atlántico, allegó los documentos que relacionó en el escrito, dentro de los cuales se destacan los siguientes que reposan en el cuaderno dos del expediente:

4.38. Primera modificación al Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos, en la que se incluye la definición de pequeño productor (fl.41).

4.39. Certificación de fecha 22 de diciembre de 2008, suscrita por el Alcalde de Manatí sobre la condición de pequeños productores (fl.66).

4.40. Oficio sin número de fecha 21 de enero de 2009, suscrito por el Alcalde del municipio de Manatí y el Director de UMATA, mediante el cual remite el listado de los damnificados inscritos (fl.67).

4.41. Oficio N°. 00934 del 30 de diciembre de 2008, mediante el cual el Gobernador del Atlántico remitió a la Directora de Cadenas Productivas los listados de damnificados (fl.68).

4.42. Oficio N°. 0030 del 22 de enero de 2009 suscrito por el Subsecretario de Gestión Agropecuaria de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Gobernación del Atlántico dirigido a la Directora de Cadenas Productivas, mediante el cual remite la información corregida de varios municipios del Departamento, entre ellos el de Manatí (fl.71).

II. ACTUACIÓN EN SEDE DE REVISION

1. Mediante Auto del 8 de febrero de 2010, la Sala Quinta de Revisión de tutelas dispuso ordenar de manera oficiosa la vinculación de la Gobernación del Atlántico y de la Alcaldía municipal de Manatí para que se pronuncien acerca de las pretensiones y el problema jurídico que plantea la aludida acción de tutela. Adicionalmente, por considerar necesario verificar los supuestos de hecho y normativos que originaron la presente acción, la Sala estimó indispensable ordenar a las entidades vinculadas responder cuestionarios que permitan obtener los elementos de juicio que se requieren para adoptar la decisión definitiva.

2. Es así como, se solicitó en el mismo Auto al Gobernador del Atlántico que, informe en relación con el cumplimiento de cada uno de los requisitos establecidos en el Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos a que se refiere la Resolución N°. 000371 del 1° de diciembre de 2008, sobre los siguientes puntos:

1. ¿En qué normas, procedimientos y reglamento técnico se fundamentó para la elaboración de los listados y demás trámites que adelantó en el proceso de la adjudicación de los apoyos directos para campesinos afectados por la ola invernal del segundo semestre de 2008?. Allegue copia de la documentación pertinente.

2. ¿De qué manera realizó el censo de hectáreas de productos agrícolas y pastos?. Explique el procedimiento empleado y allegue copia del documento que se elaboró, en el que se señale el número total de hectáreas afectadas por cada uno.

3. ¿Cómo se informó a los afectados que sólo podían ser registrados los pequeños

productores poseedores de hasta 15 hectáreas y que en caso de ser superior serían retirados del apoyo?; ¿Por qué razón se incluyó en los formatos a poseedores de más de 15 hectáreas? ¿Por qué se excluyó a poseedores de menos de 15 hectáreas?.

4. ¿De qué manera se realizó el registro de afectados?. Explique el procedimiento y los documentos que debían adjuntar para comprobar el número de hectáreas, así como los mecanismos que estableció la Gobernación para comprobar la veracidad de la información reportada por los afectados y especifique fecha de realización, área responsable de la elaboración y de la información que se consignó en el formato adjunto al reglamento técnico. Adjunte copia de los listados de inscritos.

5. ¿Realizó el listado de potenciales beneficiarios?. En caso positivo, explique el procedimiento, especifique fecha de realización y área responsable. Adjunte copia de los listados. En caso de no haberlo realizado explique detalladamente la razón.

6. ¿Con base en qué documentación conformó el listado definitivo de afectados?; ¿Envió al Ministerio de Agricultura el listado definitivo de afectados y la certificación que avala los listados a que se refiere el reglamento técnico?. En caso negativo, informe la razón para no hacerlo. Explique el procedimiento y allegue copia de los listados.

7. ¿Elaboró la Gobernación del Atlántico el listado de los no beneficiados con el apoyo?; ¿Cuántos afectados fueron excluidos?; ¿Qué requisito incumplió cada uno de ellos?; ¿Por qué después de estar inscritos, fueron excluidos los señores Carlos Acuña Martínez, Ever Olivero Arévalo, Nohora Escobar Berdugo, Alejandro Mosquera Majjul, Rosa Ávila de Cantillo, Héctor Cantillo Romero, Román Morales Orozco, Manuela Castilla Barraza, Hermez Orozco Ávila, Nicolás Castilla Castillo, Demostene Pino Julio, Celia Orozco Díaz, Edith Castillo de Castilla, Joselina Parra Orozco, Manuel Julio Salas, Rengifo Castilla Barraza, Guido Cera Muñoz, Justo Peña Morales, Arnaldo Acuña Martínez, Gil Vizcaino Niño, Antonio Oliveros Ortiz, accionantes en la presente tutela?; ¿Qué mecanismo empleó la Gobernación para notificar a los inscritos la decisión de excluirlos del beneficio?; ¿Qué fundamento (legal o fáctico) se invocó a quienes fueron excluidos después de estar inscritos?; ¿Publicó la lista de excluidos?. Explique el procedimiento para la exclusión y allegue copia del listado de excluidos y demás documentos de soporte.

8. ¿Por qué razón no envió al Ministerio de Agricultura las certificaciones sobre la condición

de pequeños productores que debía acompañar con la remisión de los listados de inscritos?

9. ¿Tuvo conocimiento de los comunicados de fechas 16 y 30 de enero de 2009, expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante los cuales informó las razones por las que no publicaría el listado de potenciales productores beneficiados y el de los definitivos, que reposan a folios 156 y 157 del expediente?. En caso de haberlos conocido informe: ¿Por qué medio se enteró, qué instrucciones recibió del Ministerio y qué correctivos adoptó?. Explique si publicó los comunicados en lugar visible de la Gobernación y si los dio a conocer a las Alcaldías. En caso de no haberlos conocido informe si: ¿Durante los días 17 a 21 de enero de 2009, la Gobernación estableció un mecanismo para dar a conocer a los potenciales beneficiarios las modificaciones que debían presentar en cuanto al documento de identificación, número de hectáreas o municipio donde reportó la afectación?. Anexe copia de la documentación pertinente.

10. ¿Tuvo conocimiento de inconsistencias presentadas en la información que la Gobernación reportó al Ministerio de Agricultura?; ¿Tuvo conocimiento de las denuncias y quejas presentadas al Ministerio sobre irregularidades en el proceso de inscripción?. En caso de haberlos conocido informe: ¿Por qué medio se enteró y qué correctivos adoptó?. Informe el resultado de las investigaciones adelantadas o de los correctivos impuestos y señale el nombre de las personas respecto de las cuales se presentaron las irregularidades o inconsistencias. Anexe copia de la documentación pertinente.”

Dentro del término fijado, la apoderada judicial de la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Atlántico, dio respuesta al requerimiento de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Respecto del punto primero del interrogatorio, informó que mediante el Resolución N°. 000371 de 2008, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estableció el programa de apoyo para los productores agropecuarios afectados por la inundaciones de la temporada invernal del segundo semestre de 2008, el cual tiene anexo un Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos, que fue modificado por el Ministerio “en el ítem No. 4 de los ‘requisitos para acceder al apoyo’, 4.4. Insertando en dicha columna el número de hectáreas que posee el afectado, ítem que no contenía el formato anterior.”

Al punto segundo, informó que de conformidad con lo dispuesto en el punto 4 del

Reglamento Técnico y siendo las Gobernaciones las directas responsables de la inscripción de los pequeños productores, del cumplimiento de los requisitos exigidos y de la veracidad de la información, la Gobernación del Atlántico, encargó a los alcaldes, oficinas de planeación municipal, Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuarias - UMATA y comités locales de emergencia de la recopilación de la información de los pequeños productores para lo cual se diligenciaron los formatos suministrados por el Ministerio, los cuales una vez allegados a la Subsecretaría de Gestión Agropecuaria fueron remitidos mediante el oficio N°. 00934 del 30 de diciembre de 2008, suscrito por el Gobernador del Atlántico y oficio N°. 0030 del 22 de enero de 2009, suscrito por el Subsecretario de Gestión Agropecuaria, por correo certificado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Precisa que en el caso concreto del municipio de Manatí, al Alcalde municipal certificó el 22 de diciembre de 2008, la condición de pequeños productores poseedores de menos de 15 hectáreas de las personas relacionadas en el listado elaborado por UMATA.

Al punto tercero, explica que en razón a que el Ministerio modificó el anexo inicial de la Resolución N°. 000371 en el sentido de crear un ítem nuevo denominado “número de hectáreas que posee”, que no se encontraba en el formato anterior, la Gobernación del Atlántico a través del oficio N°. 01140 del 9 de diciembre de 2009, suscrito por el Secretario de Desarrollo Económico, procedió a solicitar nuevamente la información al señor Alcalde del municipio de Manatí.

Al punto cuarto, informa que tal como se estableció en la modificación del Reglamento Técnico, una vez recopilada la información, el Alcalde del municipio de Manatí mediante certificación del 22 de diciembre de 2008, hace constar la veracidad de la información remitida.

Al punto quinto, reitera que “Así como lo señalamos anteriormente, la Gobernación a través de la UMATA, recopilan el listado de los posibles beneficiarios de los subsidios que entrega el Ministerio, para ello el Alcalde municipal certifica los requisitos para acceder a los mismos”.

Al punto sexto, informa que los listados definitivos fueron elaborados con base en la información certificada que remitieron los alcaldes de los municipios del Atlántico, “fueron elaborados por las UMATA’s y certificados en su veracidad por los respectivos alcaldes, enviados por la Gobernación del Atlántico a través de la Secretaría de Desarrollo Económico

al MADR con oficio y certificación del Señor Gobernador de que recibe de los alcaldes una información certificada por ellos de su veracidad.”

Al punto octavo manifestó que “El Departamento del Atlántico, si envió tal certificación la cual fue suscrito (sic) por el Alcalde Municipal, donde consta la condición de las personas inscritas.”. Agregó: “Lo anterior en atención a que en el Reglamento Técnico el numeral 4.1 establece que: “Para poder acceder a los apoyos de que trata el presente programa, el productor debe estar registrado en el listado final de productores beneficiados con el apoyo, que emitirá el MADR el día 30 de enero de 2009” (Subrayado nuestro)”

Los puntos 9 y 10 del cuestionario no fueron respondidos por la Gobernación del Atlántico.

3. De la misma forma se solicitó a la Alcaldía del municipio de Manatí, respuesta a los siguientes interrogantes:

1. ¿Con base en qué reglamento técnico elaboró el registro de afectados?; ¿Qué documentos debían anexar los afectados para comprobar las hectáreas afectadas y la posesión de las tierras?; ¿Cuántas personas fueron inscritas?; ¿Suscribió, en su calidad de Alcalde, cada uno de los listados?. Explique el procedimiento que empleó para comprobar la veracidad de la información reportada y especifique fecha de realización y la fecha en que remitió los listados a la Gobernación del Atlántico. Adjunte copia del reglamento y de los listados de inscritos.

2. ¿Cómo se informó a los afectados que sólo podían ser registrados los pequeños productores poseedores de hasta 15 hectáreas y que en caso de ser superior serían retirados del apoyo?; ¿Por qué razón se incluyó en los formatos a poseedores de más de 15 hectáreas?; ¿Por qué se excluyó a poseedores de menos de 15 hectáreas?.

3. ¿Recibió de la Gobernación del Atlántico para su difusión el listado de potenciales productores beneficiados?. En caso positivo, informe la forma en que lo difundió en la Alcaldía. En caso negativo informe si se estableció algún mecanismo para que durante los días 17 a 21 de enero de 2009, los pequeños productores inscritos pudieran solicitar modificaciones en cuanto al documento de identificación, número de hectáreas o municipio donde reportó la afectación. Allegue copia de la documentación pertinente.

4. ¿Recibió de la Gobernación del Atlántico para su difusión el listado de productores beneficiados?. En caso positivo, informe la forma en que lo difundió en la Alcaldía. En caso negativo informe la manera como lo conoció y si la Alcaldía estableció algún mecanismo para darlo a conocer a los afectados. Allegue copia de la documentación pertinente.

5. ¿Cómo conoció la lista de excluidos o no beneficiados?; ¿Cuántos afectados fueron excluidos?; ¿Qué requisito incumplió cada uno de ellos?; ¿Por qué fueron excluidos los señores Carlos Acuña Martínez, Ever Olivero Arévalo, Nohora Escobar Berdugo, Alejandro Mosquera Majjul, Rosa Ávila de Cantillo, Héctor Cantillo Romero, Román Morales Orozco, Manuela Castilla Barraza, Hermez Orozco Ávila, Nicolás Castilla Castillo, Demostene Pino Julio, Celia Orozco Díaz, Edith Castillo de Castilla, Joselina Parra Orozco, Manuel Julio Salas, Rengifo Castilla Barraza, Guido Cera Muñoz, Justo Peña Morales, Arnaldo Acuña Martínez, Gil Vizcaino Niño, Antonio Oliveros Ortiz, accionantes en la presente tutela, después de estar inscritos?; ¿Cómo se informó a los inscritos la decisión de excluirlos del beneficio?; ¿Qué fundamento (legal o fáctico) se invocó a quienes fueron excluidos después de estar inscritos?; ¿Publicó la lista de excluidos?. Allegue copia del listado de excluidos y demás documentos.

6. ¿La Gobernación del Atlántico le informó la razón por la que no publicaría los listados del 16 y 30 de enero de 2009 previstos en el reglamento técnico?; ¿Tuvo conocimiento de los comunicados de fechas 16 y 30 de enero de 2009, expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que reposan a folios 156 y 157 del expediente?. En caso de haberlos conocido informe: ¿Por qué medio se enteró, qué instrucciones recibió de la Gobernación y qué correctivos adoptó?; ¿Publicó los comunicados en lugar visible de la Alcaldía?.

7. ¿Tuvo conocimiento de inconsistencias presentadas en la información que se consignó en los formatos que la Gobernación reportó al Ministerio de Agricultura en cumplimiento de la asignación de los beneficios?; ¿Tuvo conocimiento de las denuncias y quejas presentadas al Ministerio sobre irregularidades en el proceso de inscripción?. En caso de haberlos conocido informe: ¿Por qué medio se enteró, qué instrucciones recibió de la Gobernación del Atlántico y qué correctivos adoptó?. Informe el resultado de las investigaciones adelantadas o de los correctivos impuestos y señale el nombre de las personas respecto de las cuales se

presentaron las irregularidades o inconsistencias. Anexe copia de la documentación pertinente.

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 5 de marzo de 2010, el Secretario General de la Alcaldía municipal de Manatí, dio respuesta al requerimiento de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

El registro de afectados se elaboró con base en el Reglamento Técnico para la adjudicación de los apoyos directos, que fue entregado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con la Resolución N°. 000371 del 1º de diciembre de 2008.

En relación con los documentos que los afectados debían anexar para comprobar las hectáreas afectadas y la posesión de tierras, explicó que eran los relacionados en el punto 3.3. del Reglamento Técnico que estipula: “nombre y apellidos completos del productor, número de cédula de ciudadanía o documento de identificación, departamento y municipio, cultivo afectado (si son varios inscribir cada uno), área afectada del cultivo o de los cultivos en forma separada discriminando el número de hectáreas.”. Además aclara que los afectados debían entregar fotocopia de la cédula de ciudadanía, pero no se les exigió en ningún momento copia del documento de propiedad o de sana posesión del terreno afectado para evitar una tramitología mayor, teniendo en cuenta que el plazo para entregar los documentos fue muy corto.

Precisa que en el municipio de Manatí se inscribieron 536 personas afectadas y el Alcalde Municipal suscribió cada uno de los listados de los inscritos.

En relación con el procedimiento que empleó para comprobar la veracidad de la información reportada explicó que: “Nuestro municipio fue informado el día 11 de diciembre de 2008 por intermedio de la Secretaría Agropecuaria Municipal y su personal técnico realizó la respectiva inscripción de las personas afectadas desde el 12 de diciembre de 2008 en las oficinas de la Secretaría Agropecuaria Municipal teniendo en cuenta la ubicación de cada productor puesto que es de conocimiento de transporte cuales fueron las parcelaciones afectadas en nuestro municipio. Los listados fueron remitidos a la Gobernación del Atlántico el día 19 de diciembre del 2008 a las 9:00 AM por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Departamental.”

En cuanto a la forma como se informó a los afectados que sólo podían ser registrados los

pequeños productores poseedores de 15 hectáreas, informó que “se nos fue informando días después de la entrega de los listados a la secretaría de Desarrollo Departamental sin que pudiéramos realizar las respectivas correcciones a los listados.”

Respecto a la razón por la que se incluyó en el listado a poseedores de más de 15 hectáreas, informó que de acuerdo a lo ya respondido en el punto anterior, “ya que en ningún momento antes de entregar la documentación a la secretaría de desarrollo departamental se nos informó que se iba a tener en cuenta las determinadas hectáreas información que dieron después de haber entregado dicha documentación.”

Sobre la exclusión de los poseedores de menos de 15 hectáreas, informó: “Por parte de la secretaría agropecuaria municipal no se excluyó a ninguna persona, si tenía menos de 15 hectáreas con mucha mayor razón, puesto que por parte de la Secretaría Agropecuaria Municipal y unidades municipales de atención agropecuarias (UMATAS) se atiende y se precisa asistencia a pequeños productores como reza en la ley de asistencia técnica 607 de 2000.”

Sostiene que no recibió por parte de la Gobernación del Atlántico el listado de posibles beneficiarios, aunque precisa que “en los días del 17 al 21 de Enero de 2009 se acercaron al municipio funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para realizar modificaciones a las personas afectadas por la temporada invernal dichas modificaciones y verificaciones fueron realizadas por lis (sic) funcionarios en el casco urbano.”

Afirma que en cambio sí recibió el listado de productores beneficiados de la Secretaría de Desarrollo Departamental de la Gobernación del Atlántico vía email. Por tanto, la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría Agropecuaria Municipal lo difundió, colocándolo en la cartelera pública y además solicitando vía radial a las personas que realizaron la respectiva inscripción para que se acercaran a las dependencias de la Alcaldía.

Informa también que se enteraron de las personas no beneficiadas “cuando realizamos una comparación de los listados remitidos y los recibidos eran menos beneficiados que los inscritos: luego detallamos cuales fueron las personas no beneficiadas”, que en total fueron 48 personas.

Reitera que por parte de la Secretaría Agropecuaria municipal de Manatí, no se realizó ninguna exclusión del personal inscrito, pues “las personas antes mencionadas fueron incluidos en los listados entregados a la Secretaría de Desarrollo Económico Departamental.” Por tanto, no se les informó a los inscritos la decisión de excluirlos del beneficio, ni se invocó fundamento legal o fáctico a los excluidos, porque por parte de la Secretaría Agropecuaria Municipal no se realizó ninguna exclusión del personal. Tampoco se publicó la lista de las personas no beneficiadas.

Sostiene que por parte de la Gobernación del Atlántico no recibió explicación alguna sobre la razón por la que no se publicaron los listados del 16 al 30 de enero de 2009 previsto en el Reglamento Técnico.

Tampoco tuvo conocimiento de las inconsistencias presentadas en los formatos que la Gobernación reportó al Ministerio de Agricultura, y tampoco en ningún momento se les informó de las quejas presentadas por irregularidades en el proceso de inscripción.

4. Por último, se solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se pronuncie sobre los siguientes interrogantes:

1. ¿En qué fecha y por qué medio se publicó la Resolución No.000371 del 1° de diciembre de 2008?. Allegue copia de la publicación.

2. ¿En qué fechas fueron expedidos el reglamento técnico, la modificación y la modificación 2 al reglamento técnico?; ¿En qué fecha y por qué medio se publicaron?. Explique las razones de las modificaciones y allegue copia de cada uno de ellos y de la publicación.

3. ¿En qué normas, procedimientos y reglamento técnico se fundamentó el Ministerio para adelantar el proceso de la adjudicación de los apoyos directos para campesinos afectados por la ola invernal del segundo semestre de 2008?. Allegue copia de la documentación pertinente.

4. ¿Cuál fue la razón para que en la Resolución No.000371 del 1° de diciembre de 2008, se haya creado el programa de apoyos directos para compensar a los productores agropecuarios y en la modificación No.2 del reglamento técnico se haya especificado que dicho apoyo se otorgaría a los pequeños productores?. Explique la diferencia entre los dos

tipos de productores, indique el fundamento legal para la modificación y allegue copia de los documentos que soporten la necesidad del cambio.

5. Dado que la publicación del listado de potenciales beneficiarios no se llevó a cabo por la razones expuestas en el comunicado publicado el 16 de enero de 2009, ¿Se concedió a los pequeños productores un término durante el cual pudieran solicitar las modificaciones a la inscripción, según lo establecido en el punto 4.6 del reglamento técnico?; ¿De qué manera instó a los beneficiarios inscritos para que solicitaran a la Gobernación del Atlántico que cumpliera con la expedición de las certificaciones y demás requisitos faltantes?; ¿Por qué razón debían los beneficiarios ser los encargados de instar a la Gobernación al cumplimiento de los requisitos faltantes? Allegue copia de los documentos pertinentes.

6. ¿De qué manera dio a conocer el comunicado mediante el cual informó la decisión del Ministerio de no publicar el día 30 enero de 2009 los listados de beneficiados a que se refiere el numeral 4.9 del reglamento técnico?; ¿Qué instrucciones impartió a la Gobernación del Atlántico para corregir las inconsistencias y deficiencias detectadas?; ¿Cuándo interpuso la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y en qué estado se encuentra actualmente la investigación? Allegue copia de la denuncia y de los documentos pertinentes.

7. ¿Recibió de la Gobernación del Atlántico, en el término previsto en el numeral 4.7 del reglamento técnico, el listado definitivo de afectados, así como las certificaciones avalando los listados?. En caso positivo informe si la Gobernación cumplió con los requisitos faltantes y corrigió las irregularidades detectadas por el Ministerio, en especial si allegó las certificaciones sobre la calidad de pequeños productores. En caso negativo, informe ¿Con base en qué documentos fueron incluidos los beneficiados en la lista definitiva?. Allegue fotocopia de los listados y de los documentos soporte.

8. ¿Elaboró la lista de excluidos o no beneficiados?; ¿Qué mecanismo empleó el Ministerio para informar a los inscritos que habían sido excluidos del apoyo?; ¿Qué fundamento (legal o fáctico) se invocó a quienes fueron excluidos después de estar inscritos?; ¿Qué requisitos incumplieron los señores Carlos Acuña Martínez, Ever Olivero Arévalo, Nohora Escobar Berdugo, Alejandro Mosquera Majjul, Rosa Ávila de Cantillo, Héctor Cantillo Romero, Román Morales Orozco, Manuela Castilla Barraza, Hermez Orozco Ávila, Nicolás Castilla Castillo, Demostene Pino Julio, Celia Orozco Díaz, Edith Castillo de Castilla, Joselina Parra Orozco,

Manuel Julio Salas, Rengifo Castilla Barraza, Guido Cera Muñoz, Justo Peña Morales, Arnaldo Acuña Martínez, Gil Vizcaino Niño y Antonio Oliveros Ortiz, demandantes en la presente acción de tutela, para ser excluidos del beneficio después de haber sido inscritos? Allegue copia del listado de los excluidos y del medio de comunicación o notificación.

9. ¿ Se encuentran los 51 excluidos del Municipio de Manatí dentro del listado de 15.853 beneficiados rechazados elaborado por la Corporación Colombiana Internacional (CCI), con cargo al convenio 027 de 2008?; ¿Se señala en dicho listado la información no verdadera que cada uno de los accionantes alegó?; ¿Se dio a conocer a los interesados las razones de ese rechazo?. Allegue copia de la parte pertinente del listado en que aparezcan los 51 excluidos del municipio de Manatí.

10. Teniendo en cuenta que el derecho de petición dirigido por la Personera del Municipio de Manatí al Ministerio de Agricultura al que se refieren los accionantes, fue radicado ante la Corporación Colombiana Internacional, con quien ese Ministerio suscribió el convenio 027 de 2008, según fax recibido el 30 de abril de 2009 que reposa a folios 75 a 78 del expediente, informe: ¿Qué respuesta dio a la petición? Adjunte copia de la respuesta o explique el trámite que se le impartió o la razón por la cual no se ha dado la respuesta.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Económico, dio respuesta al requerimiento de la Corte Constitucional adjuntando el informe técnico rendido por la Dirección de Cadenas Productivas relacionado con el cuestionario elaborado por esta Corporación.

En primer lugar informa que la Resolución N°. 000371 fue publicada el día 2 de diciembre de 2008 en la página de internet del Ministerio, en el Diario Oficial N°. 47.191 y además se envió por correo electrónico a las Gobernaciones, mientras que el Reglamento Técnico, fue publicado ese mismo día, la primera modificación el 10 de diciembre de 2008 y la segunda modificación el 7 de abril de 2009, los cuales fueron comunicadas también en la página de internet.

En segundo lugar explica que la primera modificación del Reglamento Técnico, obedeció a la limitación de los recursos destinados por el Estado para la ejecución del Programa. En relación con la segunda modificación explica que: “El soporte normativo surgió de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 101 de 1993, toda vez que determinó que el Gobierno

Nacional podía otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva; por lo tanto, se determinó que el apoyo referido, de la cuantía limitada del mismo, debía ser destinado a los pequeños productores agrícolas por la inminente necesidad de superar las inundaciones sufridas por la temporada invernal, definiéndolos como aquellos productores que tenían hasta quince (15) Hectáreas.” Aclara además, que para los medianos y grandes productores afectados con la ola invernal, pero con mejores condiciones económicas que los pequeños productores, diseñó otro tipo de apoyos dirigidos a la reestructuración, consolidación y refinanciación de créditos.

La segunda modificación, se realizó para evitar que los apoyos fueran irrisorios, razón por la que fijó la suma de \$50.000.00 como valor mínimo, toda vez que de conformidad con las quejas de los beneficiarios y Alcaldes y una vez realizado el cruce de información de los inscritos, algunos de los pequeños productores tenían menos de 0.1 hectáreas afectada, con lo cual le correspondería menos de \$7.000.00, equivalente al apoyo al que tendría derecho.

En tercer lugar reitera que el proceso de adjudicación de los apoyos directos en forma selectiva, se soportó en lo dispuesto en la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, expedida en desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política para proteger las actividades agropecuarias y pesqueras y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. En el artículo 7º se facultó al Gobierno Nacional para que brindara apoyos e incentivos a los productores agropecuarios de forma selectiva en los siguientes términos: “Artículo 7: Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.”

En relación con la cuarta pregunta, informa que la razón para modificar los beneficiarios del apoyo directo pasando de productores agropecuarios a pequeños productores, se encuentra consignada en el artículo 7º de la Ley 101 de 1993 que preceptúa la forma selectiva y

temporal en la que el Gobierno Nacional puede otorgar los incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva. En ese sentido, el Ministerio de Agricultura determinó de forma preferente que el apoyo debía ser dirigido a beneficiar a los pequeños productores agropecuarios que tenían hasta 15 hectáreas, toda vez que los recursos del Estado para el apoyo directo eran limitados. Explica que el término Productor Agropecuario es la generalidad que incluye a los pequeños, medianos y grandes productores y el de Pequeño Productor es la especie.

La respuesta a la quinta pregunta se consignó en los siguientes términos:

“Sí, el plazo otorgado para solicitar modificaciones a la inscripción, fue desde el diecisiete (17) al veintiuno (21) de enero de 2009, según lo establecido en el numeral 3.7 del Reglamento Técnico.

Se aclara que las Gobernaciones fueron las responsables de enviar los listados de los afectados, junto con los requisitos exigidos, de divulgar la información respectiva y avisar a las Alcaldías respectivas, como lo expresan los numerales 3.8 y 3.9 del Reglamento Técnico: por lo tanto, se instó a la Gobernación del Atlántico para que cumpliera con los requisitos faltantes vía telefónica, la cual mediante correo electrónico envió la respectiva certificación avalando la condición de pequeño productor.”

En relación con la sexta pregunta referente a la forma como se dio a conocer el comunicado, las instrucciones impartidas a la Gobernación para corregir las inconsistencias y la denuncia penal, respondió que: “La decisión de no publicar el listado definitivo en la fecha establecida, fue divulgada en la página de internet y en los medios masivos de comunicación. // Del mismo modo, se solicitó a la Gobernación del Atlántico para que cumpliera con los requisitos faltantes, la cual mediante correo electrónico envió la respectiva certificación avalando la condición de pequeño productor.” Informa también, que la denuncia penal fue interpuesta el 29 de abril de 2009 ante el Fiscal General de la Nación, de cuyo resultado informarán en los próximos días, puesto que aún no se tiene conocimiento, en razón a la reserva de la investigación penal.

En relación con la pregunta séptima, informó que la Gobernación del Atlántico envió las certificaciones faltantes.

Respecto de la pregunta octava, el Ministerio respondió:

“No se elaboró la lista de excluidos, toda vez que según el Numeral 4.9 del Reglamento Técnico, este Ministerio Público tiene la obligación de publicar el listado de beneficiarios, entendiéndose con ello que las personas que no se encuentren registradas, quedan excluidas del mismo.

Ahora bien, cuando los postulantes solicitaban explicaciones en relación con los listados definitivos de beneficiarios, publicados en la página de internet, eran solucionadas mediante correos electrónicos, oficios, vía telefónica, etc.; del mismo modo, en caso de encontrar viable la reclamación se revisó el caso concreto y se realizaron los ajustes necesarios para proceder con el pago del respectivo apoyo, como en efecto se hizo.

Las razones de índole jurídica que soportaron la exclusión de los inscritos para el apoyo referido, se encuentran determinadas en el numeral 3 del Reglamento Técnico; toda vez que los afectados que no allegaron los documentos que soportaron el cumplimiento de requisitos exigidos en el mismo, fueron excluidos del listado de beneficiarios.

Concretamente, quienes no aportaron o informaron lo siguiente:

* La certificación de la Dirección Nacional de Prevención y Desastres, de los Municipios afectados por la temporada invernal del segundo semestre de 2008: el registro de afectados ante la Gobernación respectiva.

* Información personal: nombres y apellidos completos del productor, número de identificación, Departamento y Municipio.

* Cultivo afectado.

* Área afectada del cultivo o de los cultivos en forma separada, discriminando el número de hectáreas.

En relación con los tutelados, se aclara que de los cincuenta y un (51) productores que aparecen en calidad de accionantes, dentro de la acción de tutela de la referencia:

* 30 fueron excluidos por poseer más de 15 hectáreas.

* 9 fueron excluidos en la verificación del campo por la CCI por no cumplir con los requisitos de área y afectación directa por la ola invernal,

* 10 cobraron el apoyo,

* 1 está duplicado,

* 1 fue publicado en el Banco Agrario con otro nombre pero el interesado no hizo la reclamación respectiva. (Ver Anexo—)

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que no todos los Accionantes fueron excluidos del apoyo referido; por el contrario, sólo aquellos que incumplieron los requisitos previstos en la Reglamentación respectiva, resultaron no beneficiarios del mismo; por el contrario, diez (10) fueron beneficiarios.”

En relación con la pregunta novena, respondió que una vez se realizó la verificación en campo por parte de la Corporación Colombiana Internacional, fueron excluidas 9 personas de los 51 del listado. Aclara que la CCI “posterior a la publicación del resultado de beneficiarios, realizó un reporte de las visitas de campo, detallando la información recopilada; en el cual, se encuentra determinada la causal de exclusión de cada postulado. Así quienes no cumplieron con los requisitos o los plazos establecidos en la Resolución N°. 000371 de 2008 y el Reglamento Técnico, no fueron beneficiados con el apoyo.

Por último, en relación con la petición elevada por la Personera de Manatí ante el Ministerio, informó que mediante correo electrónico del 18 de febrero de 2010, se solicitó a la Corporación Colombiana Internacional CCI explicara el trámite impartido.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241

numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2.1. Los accionantes campesinos del municipio de Manatí, Atlántico, damnificados con la ola invernal del segundo semestre de 2008, interpusieron acción de tutela contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso al haber sido excluidos del listado final de beneficiarios de los apoyos directos que les otorgó el Gobierno Nacional, sin haber tenido la oportunidad de reclamar por la exclusión, puesto que de conformidad con el Reglamento Técnico contenido en la Resolución N°. 000371 del 1° de diciembre de 2008, el término para ello contaba a partir de la publicación del listado de posibles beneficiarios, lo que no realizó el Ministerio argumentando el incumplimiento de requisitos e irregularidades cometidas por la Gobernación del Atlántico, tal como lo explicó en los comunicados que publicó en la página Web.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce que en efecto no publicó el listado de los posibles beneficiarios, pero tal hecho no vulnera los derechos fundamentales alegados por los accionantes, por haberlo reemplazado por la publicación en la página web del Ministerio de un comunicado en el que explicó que tal publicación no se llevaría a cabo debido al incumplimiento de la Gobernación del Atlántico de la totalidad de los requisitos establecidos en el Reglamento Técnico al no haber certificado la calidad de pequeños productores. Agrega también que los pequeños productores tampoco instaron a las gobernaciones como se señaló en el comunicado, a corregir las inconsistencias en la información y a completar la información faltante. Por ello, considera que los accionantes no cumplieron con los requisitos establecidos para la entrega de los apoyos directos y en consecuencia no tienen derecho a su acceso.

Los jueces de instancia negaron el amparo por considerar que no se vulneró el derecho a la igualdad por cuanto los actores no cumplieron con todos los requisitos establecidos por el Ministerio, en especial el relacionado con la acreditación de la condición de pequeños productores y en algunos casos por no aportar información veraz. Tampoco se presenta la vulneración del derecho al debido proceso alegada, pues quedó demostrado que con los

comunicados de prensa publicados por el Ministerio, se les dio la oportunidad a los participantes que certificaran su condición de pequeños productores y además se les informó que no todos cumplieron con los requisitos para acceder al apoyo.

2.2. De acuerdo a lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural vulneró los derechos a la igualdad y al debido proceso de los accionantes, al haberlos rechazado como beneficiarios del apoyo directo otorgado a los damnificados de la ola invernal del segundo semestre de 2008, sin darles la oportunidad de corregir las inconsistencias encontradas, puesto que la entidad no dio a conocer suficientemente las reglas establecidas en el Reglamento Técnico que regía la selección de los apoyos, ni publicó los listados de potenciales beneficiarios, ni tampoco informó a los interesados las razones de la exclusión.

Para tal fin, esta Sala reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con el derecho al debido proceso administrativo y la garantía del principio de publicidad de las actuaciones judiciales y administrativas. Efectuado lo anterior, abordará el estudio de fondo del asunto.

3. El derecho al debido proceso administrativo y la garantía del principio de publicidad.

3.1. El derecho al debido proceso administrativo es una garantía que se encuentra consagrada expresamente en el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política¹⁹ y ha sido ampliamente estudiado por esta Corporación²⁰. Se exige de las actuaciones de las autoridades judiciales y de las autoridades administrativas, quienes deben ejercer sus funciones bajo el principio de legalidad. En tal virtud la Corte ha entendido que forman parte de la noción de debido proceso y se consideran como garantías constitucionales que presiden toda actividad de la Administración desde su inicio hasta su culminación, los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas, de publicidad, entre otros, los cuales se extienden a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración.

En la sentencia T- 982 de 2004, la Corte explicó que la existencia del derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, se concreta en dos garantías mínimas, a saber: (i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure

la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación. En la misma Sentencia, se afirmó que el debido proceso administrativo se ha definido: “como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122).”

Existe una relación inescindible entre el derecho al debido proceso y el derecho de defensa. En tal sentido ha dicho también la Corporación:

“El derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelanta e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique.”²¹

Por tanto, las autoridades que adelantan las actuaciones judiciales y administrativas tienen un doble deber en relación con el derecho de defensa: (i) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación, y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.²²

También ha dicho esta Corporación²³, que el debido proceso administrativo comprende las garantías necesarias para sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el

desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades judiciales o administrativas, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales. Así mismo, es desarrollo del principio de legalidad, según el cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y el trámite a seguir antes de la adopción de determinadas decisiones. Igualmente, el principio de legalidad impone a las autoridades el deber de comunicar adecuadamente sus actos y el de dar trámite a los recursos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico.

Siendo desarrollo del principio de legalidad, el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio del poder político, en la medida en que las autoridades públicas únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas.²⁴

3.2. Uno de los elementos del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad de las actuaciones y decisiones judiciales y administrativas que permite su conocimiento tanto por las partes o terceros interesados en el proceso o actuación como por la comunidad en general, con lo cual se garantiza el ejercicio del derecho de defensa.

En la Sentencia C-1114 de 2003, la Corte afirmó que tratándose de las partes o terceros interesados en la actuación, el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción.

Sobre la notificación, ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación:

“La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten

que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria".²⁵

También en la Sentencia T-103 de 2006, la Corte Constitucional explicó que sin una adecuada oportunidad de conocer el contenido de las decisiones administrativas, el particular afectado con ellas no tendrá una oportunidad real de utilizar los mecanismos jurídicos a su alcance para oponerse a ellas. Además, la notificación determina con claridad el momento a partir del cual comienzan a correr los términos de preclusión para ejercer tales mecanismos jurídicos, concretamente los plazos para el agotamiento de la vía gubernativa o para la interposición de las acciones contenciosas a que haya lugar. Con lo anterior se facilita la realización práctica del principio de celeridad de la función pública. Por ello, la jurisprudencia ha señalado que "la notificación cumple dentro de cualquier actuación administrativa un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de los recursos y acciones que procedan en cada caso. También la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública."²⁶

Tratándose de la comunidad, el principio de publicidad se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley. Es decir, aparte de las notificaciones como actos de comunicación procesal, el principio de publicidad comporta también el reconocimiento del derecho ciudadano a enterarse de las decisiones tomadas por la administración y la jurisdicción, aunque, desde luego, con las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico. En este último evento, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder.

3.3. Ahora bien, esta Corporación ha sostenido en múltiple jurisprudencia, que en relación

con el principio de publicidad de los actos administrativos, existe en el ordenamiento jurídico variados tipos de notificación, distintas a la notificación personal, que constituyen formas válidas y razonadas de cumplir con el requerimiento de este tipo de notificación. En efecto, ha dicho la Corte que resulta perfectamente razonable y proporcionado que el legislador, en uso de la facultad de configuración legislativa, establezca un tipo de publicidad diferente a la notificación personal, que no resulte altamente dispendiosa para la administración pública, en especial cuando se trata de actos administrativos que abarcan una cantidad amplia de destinatarios o una multitud, perfectamente determinada e individualizada.

Así las cosas, el legislador ha previsto válidamente como excepciones al principio general de notificación de los actos administrativos de carácter personal y concreto que la notificación se entienda efectuada: (i) con la publicación de una lista en un lugar público; o (ii) por cualquier otro sistema de notificación válido, como los medios electrónicos destinados al suministro u obtención de información.

En relación con la primera de las formas, en la sentencia C-620 de 2004, la Corte Constitucional señaló:

“Si bien es cierto, el principio general en materia de publicidad, de los actos administrativos de carácter particular y concreto es la notificación personal; existen casos en los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido un tipo de notificación diferente para dichos actos. Notificación esta que es la excepción a la regla.

(...)

Así las cosas, el legislador extraordinario señaló una excepción al principio general de notificación personal de los actos administrativos de carácter personal y concreto. Dicha excepción consiste en que la notificación de este acto particular se llevará a cabo a través de una notificación no personal sino que se “ entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva.”

Este tipo de notificación, obedece al tipo de acto administrativo particular y concreto que se emite. Es decir, el acto de nombramiento de jurados de votación puede implicar la selección de una multitud de personas con el fin de que ejerzan ese deber constitucional.

En otras palabras, este acto administrativo particular y concreto, puede establecer deberes constitucionales a miles de personas –el caso de las grandes ciudades – perfectamente determinadas e individualizadas. Lo que produce, que sea un acto administrativo particular y concreto, pero además sui generis, por la cantidad de destinatarios que posee.

En concordancia con aquello, el legislador extraordinario, estableció un sistema que no fuera altamente dispendioso para la administración pública – que hubiera consistido en realizar una notificación personal a cada jurado seleccionado – y optó por realizar una notificación que se entendería efectuada con la fijación o publicación de la lista de jurados seleccionados, en un lugar público.

En conclusión, debido a la especialidad del acto administrativo particular y concreto de nombramiento de jurados de votación, se creó una excepción a la regla general de notificación de dichos actos.”

También ha dicho la Corte que la notificación de los actos administrativos mediante la fijación en lista es un mecanismo razonable y proporcional y por ende ajustado a la Constitución, debido a la cantidad de específicos destinatarios. Ha sostenido, que se entenderá por lugar público para efectos de la notificación “aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía (la Alcaldía, la Registraduría, la plaza central del municipio, entre otros) de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan con antelación indicada en el mismo precepto jurídico [artículo 105 del Decreto 2241 de 1986], su deber constitucional”. Así en torno a la notificación, es deber de la administración pública informar a los ciudadanos con anterioridad, a través de medios masivos de comunicación y con total claridad sobre el lugar público escogido para dar a conocer a los destinatarios el acto que se quiere publicar.²⁷

No obstante, tratándose de los medios electrónicos, sin ignorar la facultad con que cuenta el legislador para incorporar al régimen de notificaciones procesales los avances tecnológicos planteados por la informática, es claro que tal incorporación debe realizarse sin desconocer la teleología que anima a aquellas como actos de comunicación procesal y que no es otra que permitirles a los interesados el conocimiento de las decisiones de la administración con miras al ejercicio de su derecho de defensa.²⁸

Ahora bien, en cuanto a la notificación por medios electrónicos, ha afirmado la Corte que el servicio de Internet, a pesar de su notable desarrollo, no es accesible a todas las personas, principalmente a las de escasos recursos económicos y, en consecuencia, gran parte de los interesados citados por ese medio no tendrían la posibilidad real de conocer la existencia de la actuación y hacer valer sus derechos y ejercer el derecho de defensa. Por tal razón, la Corte considera que para garantizar los derechos de defensa e igualdad de los interesados, este mecanismo de notificación excepcional debe ser utilizado conjuntamente con otros medios principales de comunicación admisibles como son la transmisión en medio masivo de comunicación o la fijación en lista en lugar público.²⁹

3.4. De lo anteriormente expuesto, se destacan las siguientes conclusiones: (i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, ya que se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general, como son, entre otras, los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) la adecuada notificación de los actos administrativos de carácter particular tiene especial importancia para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, y los principios de publicidad y de celeridad de la función administrativa; (vi) como regla general las actuaciones administrativas de carácter general o particular están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales.³⁰

4. Análisis del caso concreto

4.1. Mediante la Resolución N°. 000371 del 1º de diciembre de 2008, publicada en el diario oficial No. 47.161 del martes 2 de diciembre de 2008, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Programa de apoyos directos para compensar a los productores agropecuarios

afectados por las inundaciones ocasionadas por la temporada invernal del segundo semestre de 2008 de los municipios en situación de emergencia que sean certificados por la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres. El reconocimiento del apoyo, se haría bajo los lineamientos y condiciones definidas en el Reglamento Técnico expedido por el Ministerio que forma parte integral de la citada Resolución.

En desarrollo de tal disposición, el Ministerio de Agricultura expidió el 2 de diciembre de 2008 el Reglamento Técnico dirigido en principio, a los productores agropecuarios que hubieran sido afectados con la ola invernal (fl.12). Posteriormente, de conformidad con lo explicado por el Ministerio de Agricultura, en razón a la limitación de los recursos destinados por el Estado para la ejecución del Programa y con base en la facultad del Gobierno Nacional de otorgar en forma selectiva este tipo de apoyos según lo previsto en el artículo 7º de la Ley 101 de 1993, expidió el 10 de diciembre de 2008, la primera modificación al Reglamento Técnico, fundamentalmente para destinar el apoyo a los pequeños productores con 15 hectáreas afectadas (fl.41). Por último, el 9 de abril de 2009, se expidió la segunda modificación al Reglamento Técnico con el propósito de fijar el valor mínimo del apoyo en la suma de \$50.000.00, dado que de conformidad con la fórmula que se previó para el pago, en algunos casos los valores resultaron irrisorios (fl.150).

De la misma forma, en el Reglamento se estipularon los requisitos que debían cumplir las gobernaciones, las alcaldías y los beneficiarios, así como el procedimiento que se debía adelantar para el pago del respectivo apoyo.

4.2. En relación con las Gobernaciones, estipuló el Reglamento que aquellas serían responsables directas de la inscripción de los pequeños productores, del cumplimiento de los requisitos y de la veracidad de la información que debía enviarse al Ministerio de Agricultura para el pago de los apoyos. En desarrollo de tal responsabilidad, la gobernación debía enviar a más tardar el día 2 de enero de 2009 al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los siguientes documentos:

- Certificación de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres de los municipios afectados por la temporada invernal, la cual debía entregarse a la Gobernación antes del 19 de diciembre de 2008.

- Registro de afectados ante la gobernación. Para tal efecto en el punto 4.4. del Reglamento se estipuló que la gobernación debía elaborar un listado donde se detallara cada uno de los afectados en medio magnético, en forma Excel y en físico, con la totalidad de la información requerida para los afectados en el punto 4.3. en el siguiente formato, en el cual cada hoja de reporte enviada al Ministerio debía ser firmada por el respectivo Alcalde y Gobernador:

Hectáreas

Municipio

Nombre y Apellidos Del Afectado

Número del documento de identificación

Número de hectáreas que posee

Nombre del cultivo

Nombre del cultivo

Nombre del cultivo

Nombre del cultivo

Total hectáreas

- Certificación avalando los listados y avalando la condición de pequeños productores.

4.3. Por su parte, de conformidad con el punto 4.3. del reglamento, los afectados, debían reportar ante la gobernación en el formato previsto en el punto 4.4. los siguientes datos, advirtiendo claramente que sólo podían registrarse pequeños productores poseedores de hasta 15 hectáreas, que el productor que inscribiera predios superiores a 15 hectáreas sería retirado del apoyo y que el registro debía realizarse en la respectiva gobernación a partir del 2 de diciembre de 2008, teniendo como fecha máxima para efectuar el registro por parte de los afectados, el día 19 de diciembre de 2008:

- Nombre y apellidos completos del pequeño productor.
- Número de la cédula de ciudadanía o documento de identificación.
- Departamento y municipio.
- Número de hectáreas que posee. (Este requisito se agregó en la primera modificación al Reglamento técnico)
- Cultivo afectado (Si eran varios se debía inscribir cada uno)
- Área afectada del cultivo o de los cultivos en forma separada, discriminando el número de

hectáreas.

4.4. También previó el Reglamento Técnico un trámite a cargo del Ministerio de Agricultura, que debía reflejarse en las gobernaciones y en las alcaldías en la siguiente forma:

4.6. Entre el 17 y el 21 de enero de 2009 los pequeños productores podrán solicitar modificaciones a la gobernación en cuanto a documento de identificación, número de hectáreas o municipio donde reportó la afectación. No se podrán incluir nuevos productores afectados.

4.7. Hasta el 23 de enero de 2009 las gobernaciones deberán enviar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el listado definitivo de afectados tal como se describe en el punto 4.4.

4.8. La gobernación deberá enviar una certificación avalando los listados a más tardar el 23 de enero de 2009.

4.9. El 30 de enero de 2009 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural publicará en su página de Internet (www.minagricultura.gov.co), el listado definitivo de los pequeños productores beneficiados y los apoyos para cada uno. Así mismo, la gobernación publicará dichos listados en lugares visible de su departamento y en las alcaldías de los respectivos municipios.

4.10. El 30 de enero de 2009 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural enviará por vía electrónica al banco agrario, el listado definitivo de los productores beneficiados y los apoyos para cada uno. Así mismo el Banco Agrario publicará el listado en su página de Internet.”

4.5. Por último, en relación con las condiciones para el pago del apoyo, en el punto 5.1 del Reglamento se estipuló que para poder acceder a los apoyos, el pequeño productor debería estar inscrito en el listado final de productores beneficiados que debía emitir el Ministerio de Agricultura el 30 de enero de 2009. De la misma forma, en el punto séptimo del Reglamento se fijaron, las condiciones de obligatoriedad en los siguientes términos: “Es importante recordar que el Ministerio atenderá a través del Banco Agrario el pago contemplado en este Reglamento siempre y cuando los pequeños 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”.

4.6. En relación con la forma como cada uno de los responsables cumplió con los requisitos y el procedimiento establecido en el Reglamento Técnico, de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente se tiene lo siguiente:

4.6.1. La Gobernación del Atlántico, solicitó al Alcalde del municipio de Manatí a través del Secretario de Desarrollo Económico, mediante oficio N.01140 del 9 de diciembre de 2008, enviar antes del 19 de diciembre de 2008 un listado detallado con las hectáreas y productores afectados en la jurisdicción de su municipio, advirtiéndole que: “La oportunidad y veracidad de la información que se nos remita es responsabilidad administrativa y legal de la Alcaldía Municipal, esperando contar con su valioso apoyo, permitiendo así a los pequeños productores de ese municipio contar con el apoyo específico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. // Cualquier información adicional se puede obtener directamente en la página del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (www.minagricultura.gov.co), estando igualmente atentos a cualquier interrogante materia de nuestra estricta competencia.” (fl.17 Cd. Ppal.)

Una vez recibida la información solicitada de parte de la Alcaldía de Manatí en el plazo estipulado (19 de diciembre de 2008), mediante Oficio N°. 00934 del 30 de diciembre de 2008, el Gobernador del Atlántico remitió a la Directora de Cadenas Productivas del Ministerio, 18 fólder es que contienen la información de los damnificados de la ola invernal de los diferentes municipios del departamento, entre los cuales relaciona los 536 damnificados del municipio de Manatí con un total de 465.75 hectáreas afectadas. En el mismo oficio adjuntó certificación de los Comités de Prevención y Atención de Desastres expedidos por las alcaldías de los municipios afectados, listado de los damnificados debidamente firmados por el Gobernador y por cada uno de los alcaldes de los municipio, fotocopias de las cédulas de ciudadanía y medio magnético de los respectivos formatos (fl. 68 Cd. 2).

Adicionalmente, el 16 de enero de 2009 el Gobernador (e) del Departamento del Atlántico, expidió la certificación sobre la calidad de pequeños productores con predios de menos de 15 hectáreas de las personas relacionadas en el censo municipal de la población afectada por la ola invernal (fl. 114 Cd.2).

Por último, mediante Oficio N°. 0030 del 22 de enero de 2009, el Subsecretario de Gestión

Agropecuaria de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Gobernación del Atlántico, remitió a la Directora de Cadenas Productivas del Ministerio la información corregida de los municipios, entre los cuales relaciona el municipio de Manatí (fl. 71 Cd. 2).

4.6.2. El Alcalde del municipio de Manatí y el Director de la Secretaría Agropecuaria, Umata de Manatí, radicaron el 19 de diciembre de 2008 la respuesta a la orden impartida por la Gobernación del Atlántico en el oficio N°. 01140, en la que enviaron el listado de las personas afectadas en 41 formatos con 13 productores inscritos en cada uno, para un total de 536, al igual que copia del acta de reunión del CLOPAD, donde se decreta la urgencia manifiesta (fl.16 Cd. Ppal.). En el expediente también se encuentra fotocopia del Oficio sin número de fecha 21 de enero de 2009, suscrito por el Alcalde del municipio de Manatí y el Director de UMATA mediante el cual remiten al Secretario de Desarrollo Económico de la Gobernación del Atlántico, el listado de las personas afectadas con la ola invernal del segundo semestre de 2008 en el municipio de Manatí, de acuerdo con lo solicitado en el oficio No.01140 (fl. 67 Cd.2).

- La Secretaría Agropecuaria - Umata del municipio de Manatí elaboraron los listados de los damnificados de la ola invernal de 2008, que constan en 41 formatos de 13 productores inscritos en cada uno para un total de 536, discriminado por: número de orden, municipio, nombre del beneficiario, cédula, parcelación, hectáreas que posee, área afectada por hectáreas por cultivos frutales (yuca, maíz, frijol, plátano, melón, patilla, guandul, frutales, pasto) y total hectáreas afectadas (fls. 18 a 58 Cd. Ppal).

- El Alcalde de Manatí expidió certificación de fecha 22 de diciembre de 2008, en la que consta que “las personas afectadas por la ola invernal del año 2008 en el semestre B, pertenecen a los pequeños productores registrados los cuales no poseen más de quince (15) hectáreas, los cuales se encuentran relacionados en el listado enviado.” (fl. 66 Cd. 2).

- El Director de la Secretaría Agropecuaria Umata de Manatí, expidió el 28 de abril de 2009, certificaciones en las que consta que los 50 productores no beneficiados son campesinos de Manatí y que fueron damnificados por la ola invernal del segundo semestre de 2008 (fls. 83 a 134 Cd. Ppal).

4.6.3. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para dar a conocer el programa, la Resolución que lo creó y el Reglamento Técnico, publicó el 2 de diciembre de 2008 en la

página de Internet del Ministerio (fl. 85 Cd. 2) y en el boletín oficial No. 194 la noticia titulada “\$20 MIL MILLONES PARA SUBSIDIAR PRODUCTORES AFECTADOS POR INVIERNO”, en el que además se indicó, que las Gobernaciones debían recoger entre el 2 y el 19 de diciembre de 2008 el informe de las hectáreas y productores afectados y enviarlos al Ministerio para su análisis y entrega de recursos (fl. 87 Cd. 2).

También envió el 2 de diciembre de 2008 por correo electrónico a través de la funcionaria Yecenia Zambrano Urrego, de la Dirección de Cadenas Productivas, a las gobernaciones la Resolución N°. 00371, el Reglamento Técnico y el formato del segundo semestre para la adjudicación de los apoyos. (fl. 86 Cd. 2))

De la misma forma, para dar a conocer el Reglamento Técnico y sus modificaciones, publicó en la página de Internet del Ministerio de Agricultura el 2 de diciembre de 2008 el Reglamento Técnico, el 10 de diciembre de 2008 la modificación y el 7 de abril de 2009 la segunda modificación (fls. 89, 90 y 91 Cd.2).

Es así como, por correo electrónico del 10 de diciembre de 2008, la funcionaria de la Dirección de Cadenas Productivas del Ministerio, remitió la modificación al Reglamento Técnico a los Secretarios y Coordinadores del “Programa Ola Invernal”, y les reiteró la orientación “hacia los pequeños productores, dando un límite de hasta 15 hectáreas para ser beneficiario de los pagos definidos en el reglamento”, así como la necesidad de que ellos soliciten a la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres la certificación de declaración de emergencia de los municipios afectados por la ola invernal, el cual es requisito a la hora de enviar la información al Ministerio (fl. 96 Cd. 2).

El 16 de enero de 2009 expidió un comunicado que publicó en la página Web del Ministerio de Agricultura, en el que se informó que para el Departamento de Atlántico “no se publica listado de potenciales productores beneficiarios de los apoyos directos por la ola invernal segundo semestre 2008, debido a que no se cumplieron con la totalidad de los requisitos establecidos en el REGLAMENTO TÉCNICO PARA LA ADJUDICACIÓN DE LOS APOYOS DIRECTOS PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS AFECTADOS POR LAS INUNDACIONES OCASIONADAS POR LA TEMPORADA INVERNAL DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2008, en especial el numeral 4.4., ya que no certificaron la condición de pequeños productores (menores de 15 hectáreas) (fl. 156 Cd. Ppal).

El mismo 16 de enero de 2009, expidió otro comunicado que publicó en la página Web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que se informó que las razones para no publicar los listados de beneficiarios del programa en las fechas previstas en el numeral 4.9 del Reglamento Técnico consistieron en :

“- El informe sobre la verificación de áreas afectadas por las entidades del sector muestran graves inconsistencias frente a la información reportada por las gobernaciones , tales como la de productores que no cumplen con la condición de pequeño productor, área afectada menor a la inscrita ante la respectiva gobernación y la inscripción de personas que no son agricultores.

* Denuncias y quejas enviadas de diferentes regiones del país al Ministerio sobre irregularidades en el proceso de inscripción de potenciales productores damnificados, como las relacionadas con la manipulación en el proceso de inscripción por parte de algunos funcionarios de alcaldías excluyendo a agricultores e inscribiendo a personas que no tienen derecho al incentivo.” (fl. 157 Cd. Ppal)

El mismo día, también expidió el comunicado que publicó en el boletín oficial N°. 004 del 16 de enero de 2009 del Ministerio, titulado “Para la ola invernal del segundo semestre de 2008 - Gobierno entregará subsidios a productores para aliviar estragos del invierno”, mediante el cual instó a los pequeños productores para que entre el 16 y el 21 de enero de 2009 solicitaran a las gobernaciones las modificaciones por inconsistencias (en el nombre y número de cédula; no haber demostrado la condición de pequeño productor con 15 hectáreas; que el área publicada difiera del área real afectada, caso en el cual se debe justificar la inconsistencia; que se detecten municipios no reportados por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, en cuyo caso se debe solicitar la respectiva certificación), las cuales debían ser reportadas a su vez a la Dirección de Cadenas Productivas del Ministerio antes del 23 de enero de 2009. Adicionalmente se informó que el Ministerio realizaría audiencias públicas entre el 19 y el 21 de enero en las gobernaciones con la asistencia de delegados de los productores, la Procuraduría Agraria Departamental, gremios, entidades del sector y Alcaldías municipales (fl. 94 Cd. 2).

De la misma forma, en el mes de abril de 2009, mediante rueda de prensa (fl. 107 Cd. 2),

publicada en la página interna del Ministerio (fl. 109 Cd. 2) y denunció a la Fiscalía General de la Nación (fl. 111 Cd. 2), el Ministerio anunció las anomalías encontradas en el reporte de los damnificados especialmente en el número de hectáreas y advirtió sobre la necesidad de suspender los pagos hasta tanto se hiciera verificación predio a predio para poder realizar los pagos.

Posteriormente, según lo manifestado por el Ministerio una vez realizado el listado definitivo de los 488 productores beneficiarios de los apoyos directos del municipio de Manatí (fls. 60 a 74 Cd. Ppal) y el listado de los 50 productores no beneficiados (fls. 79 a 82 Cd. Ppal), la Corporación Colombia Internacional - CCI con la cual el Ministerio celebró el convenio 027 de 2008, realizó un reporte de las visitas de campo y elaboró el siguiente listado de productores no habilitados del municipio de Manatí para el apoyo directo por afectación de la ola invernal, en la cual relacionó los nombres de las personas excluidas y en la columna de observaciones se indicó la razón del rechazo (fls. 115 y 116 Cd. 2):

No. de orden

No. de inscripción

NOMBRE

Hectáreas que registró al momento de inscribirse

Razones esgrimidas por la CCI para el rechazo del apoyo

1

12

OLIVERO ORTIZ ANTONIO M

16

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

2

13

OLIVERO AREVALO EVER

14

En el archivo magnético enviado por la gobernación aparece afectación mayor a 15 hectáreas.

3

22

SIERRA MAZA FELIX

20

Rechazado por la CCI por tener más de 15 hectáreas.

4

ESCOBAR BERDUGO NOHORA

20

Rechazado por la CCI por tener más de 15 hectáreas.

5

37

CERA CANTILLO CÉSAR

16

Rechazado por la CCI por tener más de 15 hectáreas.

6

39

ACUÑA MARTÍNEZ CARLOS

16

Rechazado por la CCI por tener más de 15 hectáreas.

7

54

MARQUEZ ZARATE MIGUEL

16

Rechazado por la CCI por tener más de 15 hectáreas.

8

57

MOSQUERA MAJJUL ALEJANDRO

20

Rechazado por la CCI por tener más de 15 hectáreas.

9

91

AVILA DE CASTILLO ROSA

44

10

93

ZAPATA CANTILLO JOSÉ

5

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

11

100

CANTILLO ROMERO HÉCTOR

5

En la visita de campo por la CCI no se evidenció impacto en el predio por el invierno.

12

109

MORALES OROZCO RAMON

8

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

13

124

HORTA CERA WILFRAN

20

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

14

139

DOMINGUEZ DE CERA CARMEN

20

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

15

165

CASTILLA BARRAZA MANUELA

8

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

16

176

OROZCO AVILA HERMEZ

20

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

17

197

CASTILLA CASTILLO NICOLAS

19

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

18

202

HERERIA SANTANA DAIRO

36

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

19

212

11

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

20

218

OROZCO DÍAZ CELIA

19

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

21

233

CASTILLO DE CASTILLA EDITH

8

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

22

247

PARRA DE OROZCO JOSELINA

17

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

23

255

VIZCAINO NIÑO GIL

50

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

24

258

CASTILO MAJJUL CLARITZA

22

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

25

265

ACUÑA MARTÍNEZ JULIO

29

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

26

271

CERA DOMINGUEZ EDUARDO

24

27

272

JULIO SALAS MANUEL

17

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

28

300

CASTILLA BARRAZA RENGIFO

12

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

29

341

CERA MUÑOZ GUIDO

22

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

30

358

JULIO UTRIA LEONIDAS

5

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

31

360

LÓPEZ TRUJILLO JULIO

8

En la visita de campo de la CCI se evidenció que poseía más de 15 hectáreas.

32

368

MACHACÓN DOMINGUEZ ARELYS

40

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

33

390

OROZCO AVILA WALTER

24

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

34

423

PEÑA MORALES JUSTO

17

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

35

465

MATUTE NIÑO DOMINGO

20

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

466

MAZA BARRAZA JOSE E.

25

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

37

470

ACUÑA MARTÍNEZ ARNALDO

50

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

38

486

MOSQUERA RODRIGUEZ JOSE F.

20

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

39

517

MOSQUERA RODRÍGUEZ ANA ELOISA

25

Rechazado por tener más de 15 hectáreas.

Es de anotar que en el listado se relacionaron los señores Tarquino Cervantes Torrenegra, Juan Olivero Padilla, Ana América Marrigo de Villa, Guillermo Castillo de la Hoz, Luis A Matute Niño, José Rodríguez Ortíz, Francisco Peña Solano, Morales Alejandro Castaño, José Castro Tapias y Lorenza Herrera de Caicedo, quienes cobraron el apoyo y el señor Antero Cantillo Ruiz a quien le fue aprobado el apoyo pero no lo cobró.

4.7. De lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que es evidente la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de igualdad de los accionantes por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el curso de la actuación administrativa adelantada para la adjudicación de los apoyos destinados a los damnificados con la ola invernal, en tanto que no encuentra válida, justificada ni razonada la actuación administrativa con la cual fueron excluidos los accionantes del beneficio previsto para los damnificados, pues con tal proceder: (i) no se le dio a conocer adecuadamente los requisitos para la inscripción y el trámite o procedimiento a seguir para la asignación de los apoyos directos, puesto que no tuvieron claro que no se podían inscribir predios de más de 15 hectáreas; (ii) no se les puso en conocimiento el resultado de las visitas de verificación de predio a predio que el Ministerio contrató con la CCI, (iii) se les cercenó la posibilidad de solicitar modificaciones a las inconsistencias; (ii) se les impidió conocer las razones de la exclusión, puesto que por ningún medio de notificación se les puso en conocimiento de la existencia del listado de excluidos.

En efecto, de conformidad con el Reglamento Técnico la publicación del listado de potenciales productores beneficiados en la página de Internet del Ministerio y en lugares visibles de la gobernación y de las alcaldías municipales el día 16 de enero de 2009, no era un asunto optativo de tales entes, por cuanto dicha publicación se constituía en el medio por el cual entre el 17 y el 21 de enero los pequeños productores podían solicitar las modificaciones a que hubiere lugar respecto de los datos que constaban en los listados, por errores o inconsistencias que les fueran atribuibles. A juicio de la Sala, la decisión de no publicarlos y en su lugar publicar una serie de comunicados en la página interna de la entidad, explicativos de las razones para no hacerlo, las cuales en su totalidad resultaban ajenas a los accionantes, vulneró el debido proceso de los actores, puesto que aplicó un procedimiento no previsto en el Reglamento y además les cercenó la posibilidad de conocer las razones de la exclusión y la oportunidad para solicitar del Ministerio en uso del derecho de defensa, la revisión de su caso particular para lograr así el acceso al derecho.

Por otro lado, las razones expuestas en los comunicados expedidos por el Ministerio para no publicar los listados de potenciales beneficiarios, relacionadas con la no certificación de la condición de pequeños productores, con las inconsistencias frente a la información reportada por las gobernaciones y con las irregularidades en el proceso de inscripción a cargo de las alcaldías, resultó ser una carga excesiva que debieron soportar los inscritos, en tanto que siendo la causa para no publicar el listado, no correspondía a los inscritos entrar a corregirlas, ni mucho menos instar a las gobernaciones para que cumplieran los requisitos que eran de su responsabilidad según el reglamento, desconociendo además, que de conformidad con las pruebas allegadas al expediente, el Alcalde del municipio de Manatí expidió el 22 de diciembre de 2008 la certificación sobre la calidad de pequeños productores (fl. 66 Cd. 2) y el Gobernador del Atlántico, expidió la misma certificación el 16 de enero de 2009 (fl. 114 Cd. 2) y además en la fecha estipulada [30 de diciembre de 2008], el Gobernador del Atlántico remitió al Ministerio de Agricultura la información solicitada en el Reglamento Técnico y sus correcciones (fls. 68 y 71 Cd. 2).

Por tanto, aquellas no podían ser las razones válidamente invocadas por el Ministerio para no dar a conocer a los interesados las listas de potenciales beneficiarios, quitándoles la posibilidad de realizar toda reclamación, puesto que los documentos exigidos en el

Reglamento Técnico y que se echan de menos en los comunicados fueron allegados por la Alcaldía del municipio de Manatí a la Gobernación del Atlántico y ésta a su vez las remitió al Ministerio de Agricultura en su oportunidad. Así incluso lo reconoce el Ministerio en su escrito de respuesta al requerimiento de la Corte al responder las preguntas 5, 6 y 7 del cuestionario.

De la misma forma encuentra la Sala que siendo el Ministerio la entidad responsable de la elaboración de los listados de potenciales beneficiarios, así como del listado de quienes resultaron seleccionados y de quienes resultaron excluidos, lo cual hizo a través del convenio 027 de 2008 celebrado con la Corporación Colombiana Internacional sin la intervención de la Gobernación del Atlántico ni la Alcaldía de Manatí, al omitir el deber de poner en conocimiento de los interesados tales decisiones así como las visitas de verificación realizadas predio a predio, vulneró la garantía del derecho de defensa, por impedirles que pudieran oponerse a ellas o controvertir su contenido. El hecho de que la ley 101 de 1993, faculte al Gobierno Nacional para otorgar en forma selectiva ese tipo de apoyos, no significa en manera alguna que la entidad se excuse por tal hecho de cumplir con los términos del debido proceso administrativo.

4.8. Ahora bien, en relación con la forma como se dio a conocer a los interesados y responsables de la aplicación, los requisitos para la inscripción contenidos en el Reglamento Técnico, el trámite o procedimiento a seguir para la asignación de los apoyos directos y la causal de rechazo establecida para los productores que inscribieran predios superiores a 15 hectáreas, se tiene que de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, la utilización de los medios electrónicos a través de la página Web interna del Ministerio constituyó el principal medio de comunicación de esa entidad. La Gobernación del Atlántico, utilizó las comunicaciones escritas con la Alcaldía y esta a su vez comunicó a los interesados del municipio de Manatí algunas de las decisiones, por fijación en lista en lugares públicos o por medios radiales.

Otras actuaciones como el listado de potenciales beneficiarios, el resultado de las visitas de verificación de los predios y la lista de excluidos en la que se consignó las razones de la exclusión elaboradas por el Ministerio de Agricultura a través de la CCI, no fueron ni siquiera

dadas a conocer a las Gobernaciones y Alcaldías, ni tampoco a los interesados y en otros casos, la información fue tardía, deficiente o confusa.

En efecto, la Sala observa que a pesar de que mediante correos electrónicos y boletines de prensa se dio a conocer a las gobernaciones el Reglamento Técnico desde el 2 de diciembre de 2008, es evidente que al momento en que se realizó el censo de damnificados o la inscripción de los afectados, ni la Alcaldía de Manatí ni los interesados tenían conocimiento de la modificación que sufrió el reglamento, especialmente en cuanto a la limitación que se estableció para los pequeños productores con 15 hectáreas después de haber sido expedido, publicado y divulgado el Reglamento inicial.

Es así como de conformidad con la información suministrada por la Alcaldía de Manatí al momento de responder el requerimiento de la Corte Constitucional, sobre la forma como se informó a los damnificados que sólo podían ser registrados los pequeños productores de hasta 15 hectáreas y que en caso de ser superior serían retirados como lo estipula el reglamento, explicó que “se nos fue informando días después de la entrega de los listados a la secretaría de Desarrollo Departamental sin que pudiéramos realizar las respectivas correcciones a los listados.” Respecto a la razón por la que se incluyó en el listado a poseedores de más de 15 hectáreas, informó que “ya que en ningún momento antes de entregar la documentación a la secretaría de desarrollo departamental se nos informó que se iba a tener en cuenta las determinadas hectáreas información que dieron después de haber entregado dicha documentación.” Es de anotar que la Gobernación guardó silencio sobre este aspecto en el requerimiento de la Corte Constitucional.

No obstante la anterior información, también sostiene la Alcaldía que en los listados fueron incluidas personas con más de 15 hectáreas, toda vez que la información sobre la modificación al Reglamento fue dada a conocer solamente hasta el 10 de diciembre de 2008 y a partir del 12 de diciembre se elaboraron los listados, los cuales fueron remitidos a la Gobernación del Atlántico el 19 de diciembre de 2008. Informa el ente municipal que lo que sí se difundió fue el listado de productores beneficiados, en virtud de la información suministrada por la Secretaría de Desarrollo Departamental de la Gobernación del Atlántico

vía email, el cual fue dado a conocer a través de la Secretaría Agropecuaria municipal, colocándolo en la cartelera pública y además solicitando vía radial a las personas que realizaron la respectiva inscripción para que se acercaran a las dependencias de la Alcaldía.

Afirma que se enteró de las personas no beneficiadas “cuando realizamos una comparación de los listados remitidos y los recibidos eran menos beneficiados que los inscritos: luego detallamos cuales fueron las personas no beneficiadas”, que en total fueron 48 personas. Sostiene que por parte de la Gobernación del Atlántico no recibió explicación alguna sobre la razón por la que no se publicaron los listados del 16 al 30 de enero de 2009 previsto en el Reglamento técnico y que tampoco tuvo conocimiento de las inconsistencias presentadas en los formatos que la Gobernación reportó al Ministerio de Agricultura, y tampoco en ningún momento se les informó de las quejas presentadas por irregularidades en el proceso de inscripción.

Tampoco encuentra la Sala evidencia de que el resultado de las visitas efectuadas por el supervisor del Ministerio a los predios del municipio de Manatí haya sido dado a conocer a los interesados, ni que los actores hubieren tenido la posibilidad de controvertirlos. Por el contrario, en sus escritos de respuesta, las entidades vinculadas al presente trámite de tutela no controvirtieron las afirmaciones de los actores en tal sentido.

Así las cosas, siendo un derecho de los ciudadanos enterarse de las decisiones tomadas por la administración y el principio de publicidad una garantía de transparencia en la actuación y un recurso para el reconocimiento de los derechos o para el control del ejercicio del poder, la Sala advierte que la actuación administrativa adelantada por el Ministerio de Agricultura, Gobernación del Atlántico y Alcaldía del municipio de Manatí para la adjudicación de los apoyos directos destinados a los pequeños productores afectados por las inundaciones ocasionadas por la ola invernal del segundo semestre de 2008, vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes, por no haber sido informados de las medidas que los pudieran afectar y por cuanto en la toma de las decisiones, esto es, la elaboración de la lista de excluidos en la que se consignó la razón de la exclusión, no se les dio la oportunidad de ejercer sus derechos de contradicción e impugnación.

Por lo anterior, la Corte ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Gobernación del Atlántico y la Alcaldía del municipio de Manatí, iniciar el

trámite para la adjudicación de los apoyos directos de conformidad con lo establecido en la Resolución N°. 000371 del 1° de diciembre de 2008 y el Reglamento Técnico, siempre que las actuaciones administrativas que sean necesarias adelantar garanticen el debido proceso, el principio de publicidad y la aplicación de medios idóneos de notificación. En todo caso para la determinación de la adjudicación de los apoyos se verificará predio a predio el número de hectáreas que posee el accionante.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión del término para fallar decretada mediante auto del 8 de febrero de 2010.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que confirmó la del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla que denegaron el amparo solicitado por los accionantes. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad de los accionantes, por las razones y en los términos de esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Gobernación del Atlántico y la Alcaldía del municipio de Manatí, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas inicie para los señores Carlos Acuña Martínez, Ever Olivero Arévalo, Nohora Escobar Berdugo, Alejandro Mosquera Majjul, Rosa Ávila de Cantillo, Héctor Cantillo Romero, Román Morales Orozco, Manuela Castilla Barraza, Hermez Orozco Ávila, Nicolás Castilla Castillo, Demostene Pino Julio, Celia Orozco Díaz, Edith Castillo de Castilla, Joselina Parra Orozco, Manuel Julio Salas, Rengifo Castilla Barraza, Guido Cera Muñoz, Justo Peña Morales, Arnaldo Acuña Martínez, Gil Vizcaino Niño, Antonio Oliveros Ortiz el trámite para la adjudicación de los apoyos directos de conformidad con lo establecido en la Resolución N°. 000371 del 1° de diciembre de 2008 y el Reglamento Técnico, siempre que las actuaciones administrativas que sean necesarias adelantar garanticen el debido proceso, el principio de publicidad y la aplicación de medios idóneos de notificación. En todo caso para

la determinación de la adjudicación de los apoyos se verificará predio a predio el número de hectáreas que posee el accionante.

CUARTO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, si no lo hubiere hecho aún, responda de fondo y de manera clara y completa la petición radicada el 2 de febrero de 2005, conforme a lo expuesto en esta sentencia.

QUINTO.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver folio 2 Cd. ppal.

2 Ver folio 3 Cd. ppal.

3 Ver folio 3 Cd. ppal.

4 Ver folio 4 Cd. Ppal.

5 Ver folio 3 Cd. Ppal.

6 Ver folio 163 Cd. Ppal.

7 Ver folio 164 Cd. Ppal.

8 Ver folio 139 Cd. Ppal.

9 Ver folio 140 Cd. Ppal.

10 Ver folios 140 y 141 Cd. Ppal.

11 Ver folio 141 Cd. Ppal.

12 Ver folio 141 Cd. Ppal.

13 Ver folio 142 Cd. Ppal.

15 Ver folio 145 Cd.Ppal.

16 Ver folio 244 cd. inicial.

17 Ver folio 244 cd. inicial.

18 Ver folio 226 Cd. Ppal.

19 El artículo 29 de la Constitución Política consagra: “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

20 Ver entre otras las sentencias, T-550 de 1992, T-576 de 1998, T-188 de 2001, T-1263 de 2001, T-103 de 2006, T-1005 de 2006 y T-917 de 2008.

21 Ver sentencia T-1021 de 2002.

22 Ver sentencias T-1263 de 2001 y T-395 de 2009, entre otras.

23 Ver Sentencia C-383 de 2000.

24 Ver Sentencia T-1005 de 2006.

25 Ver Sentencia T-165 de 2001.

26 Ver Sentencia C-602 de 2002.

27 Ver Sentencia C-620 de 2004.

28 Ver sentencia C-228 de 2008.

29 Ver sentencias C-1114 de 2003 y C-228 de 2008.

30 Ver sentencia T-103 de 2006.