

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Vargas-Chaves, I., Gómez-Rey, A. y Rodríguez, G.A. (2018). La invocabilidad de la acción de cumplimiento frente a los compromisos suscritos en el Paro Nacional Agrario de 2013: un análisis desde la regulación de las semillas certificadas en Colombia. *Revista Jurídicas*, 15 (1), 28-45.
DOI: 10.17151/jurid.2018.15.1.3.

Recibido el 1 de julio de 2017
Aprobado el 15 de noviembre de 2017

LA INVOCABILIDAD DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO FRENTE A LOS COMPROMISOS SUSCRITOS EN EL PARO NACIONAL AGRARIO DE 2013: UN ANÁLISIS DESDE LA REGULACIÓN DE LAS SEMILLAS CERTIFICADAS EN COLOMBIA

IVÁN VARGAS-CHAVES*
ANDRÉS GÓMEZ-REY**
GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ***

RESUMEN

Este artículo analiza el rol de la acción de cumplimiento tras el escenario que supuso el incumplimiento del Gobierno sobre lo pactado en los acuerdos regionales que motivaron la terminación del Paro Nacional Agrario de 2013, mediante los cuales se suscribió el compromiso de suspender mecanismos policivos de decomiso y destrucción de semillas no certificadas, así como de mejorar condiciones para continuar con las prácticas tradicionales de resiembra que a los campesinos les ha garantizado su soberanía alimentaria durante generaciones. El problema jurídico que se busca abordar es de si tal incumplimiento se generó o no en un contexto de inseguridad jurídica para las comunidades campesinas, en su condición de administrados y, si en tal sentido, se presentó una defraudación de su confianza legítima. Se propone que, a través de la legítima confianza y la buena fe como enfoques interpretativos, la acción de cumplimiento sería invocable en esta situación particular.

PALABRAS CLAVE: acción de cumplimiento, Colombia, confianza legítima, resistencia, semillas certificadas, soberanía alimentaria.

* Doctor en Derecho de la Universidad de Barcelona. Dottore di Ricerca (Dott. Ric.) de la Università degli Studi di Palermo. Profesor de la Universidad La Gran Colombia, Bogotá, Colombia. E-mail: ivargas@outlook.com. **Google Scholar.** ORCID: 0000-0001-6597-2335.

** Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Profesor de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. E-mail: andres.gomez@urosario.edu.co **Google Scholar.** ORCID: 0000-0001-5305-4860.

*** Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Profesora de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. E-mail: gloria.rodriguez@urosario.edu.co. **Google Scholar.** ORCID: 0000-0002-4194-1259.



INVOCABILITY OF THE ACTION OF COMPLIANCE AGAINST THE COMMITMENTS SUBSCRIBED TO END THE AGRARIAN NATIONAL STRIKE OF 2013: AN ANALYSIS FROM THE REGULATION OF CERTIFIED SEEDS IN COLOMBIA

ABSTRACT

The article analyzes the role of the compliance action after the scenario supposing the failure of the Government to comply with the regional agreements that led to the termination of the National Agrarian Strike in 2013 through which commitment to suspend police confiscation mechanisms and destruction of non-certified seeds, as well as to improve conditions to continue with the traditional practices of replanting, which have guaranteed peasants their food sovereignty for generations, was signed. The legal problem to be addressed is whether the non-compliance was generated in a context of legal uncertainty for the peasant communities in their condition of being administered and, in that sense, if defrauding of their legitimate expectations was present. It is proposed that, through legitimate trust and good faith as interpretive approaches, enforcement action would be invoked in this situation.

KEY WORDS: certification of seeds, Colombia, compliance action, food sovereignty, legitimate trust, resistance.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de contar con mecanismos para hacer exigible a una autoridad el cumplimiento de una disposición normativa o de un acto administrativo, no ha sido una cuestión ajena en el ordenamiento jurídico colombiano, el cual contempla en la acción de cumplimiento su instrumento más importante para lograr tal cometido. Importante, en tanto es un novedoso instrumento procesal-constitucional, cuyo fin en los términos de Roza Acuña (2006), se circunscribe a la lucha por la realización del Estado de Derecho y no solamente como una simple pretensión procesal.

A través de la acción de cumplimiento, cualquier ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos puede dirigirse ante un juez para que sea éste quien, ante el incumplimiento de una de las referidas disposiciones, le ordene a una autoridad pública su cumplimiento, una vez ésta se haya constituido en renuencia respecto a la disposición normativa o al acto administrativo.

Ello siempre que los derechos que se vulneran como consecuencia de dicha omisión no puedan protegerse mediante otro mecanismo como una acción de tutela, de grupo o popular o cuando el o los afectados por el incumplimiento –por ejemplo, si la norma dispone una inversión económica de la administración– cuenten con otro mecanismo jurisdiccional para hacerlo efectivo.

Sobre este caso en particular, sostienen Torres e Iregui (2013) que, desde un planteamiento más garantista, el “hacer exigible” el cumplimiento, procede a través de este mecanismo siempre que exista una asignación presupuestal, en tanto la Constitución Política no dispone de tal restricción. En cualquier caso, el perjuicio ocasionado por el incumplimiento de la norma debe ser inminente y gravoso para quien o quienes invocan esta acción.

A través del presente artículo, se estudiará el presunto incumplimiento de los acuerdos regionales suscritos en el marco del Paro Nacional Agrario de 2013, que dieron lugar a su terminación con el compromiso del Estado colombiano de realizar una serie de acciones específicas tal y como lo puede ser la suspensión de los mecanismos policivos utilizados para decomisar y destruir semillas no certificadas por el Instituto Colombiano Agropecuario (en adelante ICA), además de mejorar la situación de los agricultores colombianos, quienes desde la Resolución 970 de 2010 estaban siendo perseguidos por llevar a cabo prácticas tradicionales que les ha garantizado su soberanía alimentaria durante generaciones (Vargas-Chaves, 2016; Vargas-Chaves, Rodríguez y Gómez, 2016).

En particular, nos enfocamos en la invocabilidad de la acción de cumplimiento frente a este tipo de acuerdos, enmarcados dentro de la manifestación unilateral de la voluntad del Estado y desde los distintos enfoques de actos de la administración.

El problema jurídico que se busca abordar es de si tal incumplimiento, se generó o no en un contexto de inseguridad jurídica para las comunidades campesinas y, en consecuencia, se presentó una defraudación de su confianza legítima.

Entonces, nuestra labor se centrará en encuadrar su condición de administrados del campesinado colombiano, en aras de establecer los supuestos en los que sus derechos se vulneraron con la continuidad de las medidas que dieron origen al paro agrario en 2013 y que atentan contra su soberanía alimentaria; restringiendo de esta manera el uso tradicional que durante generaciones le han dado a las semillas. Y, por último, propondremos a través de la legítima confianza y la buena fe, un enfoque interpretativo de la acción de cumplimiento sobre la situación jurídica propia que se dio tras el incumplimiento de lo pactado en los Acuerdos Regionales en el marco del Paro Nacional Agrario.

Sobre este punto, cabe mencionar que lo que se busca con el presente artículo es presentar una de las opciones que el ordenamiento jurídico contempla para abordar el incumplimiento de un pacto, si se quiere, a manera de reproche. Situación que, no obstante, no desconoce que existan otras posiciones y aproximaciones sobre dicha problemática, por ejemplo, el considerar que, en este caso, se podrían configurar bien un acuerdo, o bien un contrato o convenio.

Desde esta perspectiva, el presente documento, es resultado del proyecto de investigación “Conflictos ambientales y desarrollo organizacional desde la perspectiva de la solución de conflictos”, el cual tiene como objetivo identificar y analizar este tipo de confrontaciones, haciendo énfasis en los momentos de la actuación institucional y las prácticas sociales. El método utilizado para esta investigación, parte de la recopilación y análisis de bibliografía especializada, en la búsqueda de dogmática jurídica para describir el conflicto y la promoción del conocimiento y mejoramiento del entorno jurídico. Se utiliza entonces, el método lógico-deductivo con el fin de establecer consecuencias desconocidas desde principios conocidos, teniendo en cuenta además, las normas establecidas y la jurisprudencia.

LA SUSPENSIÓN DE LA RESOLUCIÓN 970 DE 2010 DEL ICA

En agosto de 2013, los agricultores colombianos se unieron y en una acción sin precedentes de esa magnitud, obligaron a la sociedad colombiana a volver la mirada al campo y a la realidad que se estaba viviendo allí. Aquel movimiento campesino logró posicionarse, mantenerse firme y vincular a otras agremiaciones, de tal manera que al Gobierno no le quedó otra alternativa que sentarse a negociar los términos para un cese de este paro agrario (Coscione y García, 2014).

En materia de certificación de semillas y derechos de propiedad intelectual sobre las obtenciones vegetales, se resalta el apartado 1.5 de su pliego de peticiones, el cual recogía la siguiente solicitud: “derogatoria de la normatividad que afecta la producción, transformación y comercialización agropecuaria de pequeños y medianos campesinos, incluyendo lo relativo a la despensa y manejo de semillas ancestrales y tradicionales y los encadenamientos productivos para el sector” (Coscione y García, 2014, p. 172). Esto último, a efectos de concertar la legislación existente para la promoción de la producción agropecuaria de pequeña y mediana escala, creando además un fondo nacional para su financiación y estableciendo una serie de garantías efectivas para el acceso a los mercados en igualdad de condiciones.

Al final, tras varios días de negociaciones, en palabras del propio Presidente de la República, Juan Manuel Santos, se anunció ante el país la intención de “suspender la Resolución 970 por un periodo de dos años, hasta que se apruebe una nueva norma que sí proteja y beneficie a los agricultores” (Red de Semillas Libres de Colombia, 2015). Dicho compromiso se materializó en el Acuerdo de la Mesa Regional Agropecuaria de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, suscrito el 6 de septiembre de 2013.

Para el caso que nos atañe, lo dispuesto en materia de semillas certificadas señaló lo siguiente:

El Gobierno Nacional se compromete a no aplicar la Resolución 970 del 2010 a las semillas nacionales hasta tanto no se proyecte una nueva resolución, que derogue la Resolución 970, que se derive del trabajo de una mesa técnica el tema de semillas con delegados de la presente mesa en la estructuración de una nueva propuesta sobre semillas certificadas que no afecte al pequeño productor agropecuario. (Acta de Compromisos de la Mesa Regional Agropecuaria de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, 2013-09-06, p. 2)

Por su parte, en la Mesa de Tunja se acordó que:

En término de cinco días hábiles se (...) logra la no aplicación de la Resolución 970 del 2010 a las semillas nacionales, la cual se derogará hasta que una mesa técnica diseñe otra que favorezca a pequeños cultivadores. (Movimiento Dignidad Agropecuaria Nacional, 2013)

Conviene puntualizar que la Resolución 3168 de 2015 derogatoria de la Resolución 970 de 2010, fue la respuesta del gobierno colombiano a este compromiso pactado. No obstante, entre la fecha de finalización del paro agrario nacional y la promulgación de esta nueva disposición, es decir entre los años 2013 y 2015, el Gobierno incumplió con el compromiso de suspender la Resolución 970, al continuar destruyendo cultivos, según lo denuncian ante la opinión pública los

propios campesinos (Cf. Noticias Uno, 2013-09-01), amparándose en las medidas policivas contempladas por esta norma así como por la Resolución 220 de 2011, en tanto el ICA argüía que los cultivos destruidos no provenían de semillas certificadas.

Con este incumplimiento no solamente se están vulnerando los derechos a los que nos referíamos anteriormente, sino que además, el Estado continuaría incumpliendo las normas de derecho interno e internacional que allí también aludimos, por no dejar de mencionar la transgresión al derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución o el derecho al trabajo al que refiere el artículo 25, en un contexto en el que con los índices de desempleo hace que la agricultura se constituya en la principal fuente de empleo y de subsistencia para muchas familias campesinas, viéndose restringidas de esta forma.

No era de extrañar que tal incumplimiento se visualizara desde antes de pactarse, pues no en vano desde aquel entonces se evidenciaban “las trabas y las contradicciones que el gobierno presentó en las mesas de negociación” por ello “se debe llevar la propuesta de realizar una consulta popular sobre la necesidad de revisar los TLC en materia agrícola y de propiedad intelectual [semillas]” (Dorado, 2013, p. 2), con lo cual no resultaba ser un despropósito sostener que la soberanía alimentaria no llegó a ser un tema cardinal para el Gobierno.

Prueba de ello, fue que en el Acta de Compromisos de la Mesa Regional Agropecuaria se plasmó como desacuerdo:

El Gobierno Nacional no se compromete a reducir como mínimo en un 40% el precio al consumidor final de maquinaria y equipos agropecuarios y agroindustriales e insumos [semillas, material genético, fertilizantes, concentrados, sales, medicamentos veterinarios, agroquímicos, materiales que se utilicen en la actividad agropecuaria].. (Acta de Compromisos de la Mesa Regional Agropecuaria de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, 2013, p. 4)

Se entiende por ‘consumidor final’, claro está, el propio agricultor quien depende de todos estos insumos para llevar a cabo su actividad agropecuaria.

Antes de finalizar este apartado, tampoco deben dejarse al aire algunas cuestiones sobre otros presuntos derechos lesionados. ¿Qué tanto se afecta el derecho al mínimo vital, reconocido vía jurisprudencial por la Corte Constitucional en la Sentencia T-664 de 2008? ¿Se vulnera de igual forma el derecho a la vida digna, desarrollado en Sentencia T-444 de 2009 del mismo Alto Tribunal? ¿Y en qué medida la política de continuar con la destrucción de cultivos y semillas en estos dos años [2013-2015], estuvo en contravía con la seguridad alimentaria como política pública fijada por el CONPES 113 de 2008?

Entonces, la cuestión que evidentemente cabría plantearse es si ante el incumplimiento de lo pactado en los Acuerdos de la Mesa Regional Agropecuaria de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, así como el Acuerdo de la Mesa de Tunja, estos podrían ser objeto de una acción de cumplimiento, a pesar de no ser una norma integrada al ordenamiento jurídico, ni un acto administrativo en estricto sentido, sino tan sólo dos acuerdos en los cuales el Gobierno plasmó su voluntad de manera taxativa e inequívoca de suspender la Resolución 970 de 2010, a cambio del levantamiento del Paro Nacional Agrario.

SOBRE LA INVOCABILIDAD DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO RESPECTO A LA SUSPENSIÓN DE LA RESOLUCIÓN 970

La acción de cumplimiento como mecanismo para hacer exigible la aplicación de una norma o acto administrativo determinado, ante el incumplimiento de la misma por parte del Estado, se encuentra consagrada en la Constitución Política en su artículo 87 para que los ciudadanos puedan acudir ante el poder judicial para tal fin. El desarrollo de esta acción se da desde la Ley 393 de 1997, al hacerla procedente contra toda acción u omisión de las autoridades, en tanto se incumplan o ejecuten actos que le permitan deducir al ciudadano, que hubo un inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos.

Teniendo en cuenta que el objeto del análisis del presente texto es determinar si esta acción hubiese resultado viable para exigir la suspensión de la destrucción de las semillas no certificadas, sería procedente entonces analizar si el ámbito de aplicación de la acción de cumplimiento podría utilizarse por extensión a estos acuerdos. Esto, a razón de la necesidad de proteger derechos lesionados, sin tener que recurrir a las vías previstas para tal fin como la acción de tutela en cada caso concreto, lo cual, en últimas, el ordenamiento jurídico no contempla aún mecanismos de cumplimiento para este tipo de compromisos generales.

Es importante tener en cuenta que la Ley 393 contempla como requisitos de invocabilidad de la acción de cumplimiento: 1) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; y, 2) que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una forma precisa, clara y actual.

Así pues, los retos son específicamente dos: verificar si los acuerdos que dieron lugar al levantamiento del paro son actos administrativos y verificar si es posible utilizar la acción de cumplimiento para que se exijan las obligaciones allí contenidas.

Sobre la primera cuestión, recordemos que Rodríguez (2001) define los actos administrativos como “(...) las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos”, lo cual contempla los presupuestos necesarios de configuración: la manifestación de la voluntad de la administración y la producción de efectos jurídicos (véase también Peña Porras, 2008; Vidal 1994; Penagos, 2008).

Para verificar si se trata o no de estos actos, indagemos sobre lo pactado en los acuerdos que llevaron a los campesinos al cese del paro nacional agrario. Para lograrlo basta con remitirnos al propio texto del acuerdo en el cual quedó explícitamente que:

El Gobierno Nacional se compromete a no aplicar la resolución 970 del 2010 a las semillas nacionales hasta tanto no se proyecte una nueva Resolución, que derogue la Resolución 970, que se derive del trabajo de una mesa técnica el tema de semillas con delegados de la presente mesa en la estructuración de una nueva propuesta sobre semillas certificadas que no afecte al pequeño productor agropecuario y que permita de una manera paulatina el mejoramiento de la producción con una participación más activa del ICA para no lesionar el sector. (Comunicado de la Mesa Regional Agropecuaria, 2014)

No cabe duda de que el apartado transcrito lleva implícita tal manifestación de voluntad unilateral de parte de la administración, ya que funcionarios públicos en ejercicio de sus competencias legales manifestaron la voluntad de la administración pública a través de la consagración en un documento de una obligación, la cual precisamente busca la generación de efectos jurídicos.

Sin embargo, sabemos que esta argumentación puede ser discutida y existen quienes pensarán que no son actos administrativos las actas que dieron lugar a la terminación del paro agrario. Empero, para reforzar nuestra argumentación, piénsese que en la tradición dogmática del derecho público la administración solo posee tres formas de actuación: los actos administrativos, los hechos administrativos y las “operaciones administrativas” como actividades materiales de una entidad pública o persona privada en ejercicio de funciones administrativas; así pues en caso de no ser un acto, deberá encuadrarse en alguna de las demás.

Sin embargo, al realizar un breve examen se encuentra que: i) las actas no pueden ser un hecho administrativo ya que los funcionarios públicos manifestaron su voluntad de acuerdo con la obligación allí descrita y los hechos deben presentarse sin que medie voluntad alguna y ii) tampoco podrán ser operaciones, ya que estas buscan la ejecución o cumplimiento de las obligaciones establecidas en los actos y este no es el caso. Lo cual nos deja con un solo camino: son actos administrativos, siguiendo el método de definición de Aristóteles (1990): género próximo y diferencia específica.

Al contemplarse entonces que el acuerdo puede ser entendido como acto administrativo, hay que determinar si aquel fue expedido por quien está en ejercicio de una función administrativa, en el que hace –también– extensible la voluntad de la administración, con la finalidad de producir efectos jurídicos, creando o alternando una situación jurídica determinada y bajo la estricta observancia del ordenamiento jurídico vigente.

Hablamos por tanto de extensión, pues estos acuerdos adolecen de las solemnidades de un acto administrativo propiamente dicho, las cuales pueden pasar a un segundo plano según interpretación del Consejo de Estado, en la cual quedó reducida la órbita de acción de las solemnidades.

(...) no hay solemnidad que indique que los actos administrativos deban ser plasmados por escrito, pues en algunas ocasiones se profieren de manera verbal, provocando eso sí, efectos jurídicos sobre el administrado, ello implica entonces que se hace necesario romper el paradigma de los medios escritos, pues si bien es ‘más fÁCil’ probar su existencia, un acto administrativo verbal produce los mismos efectos que uno escrito. (Consejo de Estado, Sentencia de 31 de julio de 2014)

Insistiendo, al no existir un alcance total de los requisitos formales para la expedición de un acto administrativo, este nace en la vida jurídica desde el momento en que la administración manifiesta su voluntad unilateral para crear, extinguir o modificar situaciones que afecten al administrado. Resulta entonces evidente que el acuerdo citado se dio en un contexto donde hubo manifestación unilateral de su voluntad, al adquirir de forma precisa, clara y actual, el compromiso de suspender la Resolución 970 de 2010, generando además una expectativa en su contraparte en la mesa de negociación que, basándose en una legítima confianza respecto a tal manifestación, accedió a levantar el paro nacional agrario.

Por añadidura, además de la legítima confianza que se asocia al acto administrativo, existe una presunción de legitimidad de las actuaciones que se están motivadas, como ocurrió en este caso. Empero, ¿qué ocurre cuando existe una manifestación y un compromiso verbal o escrito que no se elevó a un acto administrativo o norma?, ¿acaso el compromiso pierde su condición de obligatorio cumplimiento?

Lo primero que se debe tener en cuenta, es la necesidad de que en situaciones asociadas una alta vulnerabilidad –de los agricultores que dependen de las semillas y sus usos tradicionales para subsistir, en este supuesto– le corresponde a un juez, en aras de garantizar la defensa de los derechos afectados, intervenir para hacer cumplir lo pactado. No en vano los acuerdos regionales se plasmaron por escrito, con representantes de las partes involucradas y hubo manifestación de la voluntad inequívoca del Gobierno colombiano de suspender la política de destrucción de semillas no certificadas.

Expuesto lo anterior, la cuestión ahora nos llevaría a plantearnos acerca de la forma en la que el juez puede intervenir para dar cumplimiento a esta clase de compromisos. Para darle alcance a este asunto, si nos remitimos a los elementos de existencia y validez de los actos administrativos, podemos esquematizarlos a través de seis enfoques, que la doctrina administrativista, ha venido desarrollando, a saber, el enfoque subjetivo, que exige que éste haya sido emitido por un órgano competente, desde un punto de vista funcional, jerárquico y territorial (Carretero, 1969); el enfoque objetivo, respecto a la existencia de una manifestación de la voluntad de la administración, clara y precisa en cuanto a las obligaciones y sanciones que establece.

Adicionalmente, se encuentra también el enfoque causal, que exige que el acto esté debidamente motivado, sea de hecho y de derecho; el enfoque finalista, que invoca que la finalidad que éste persigue, se encuentre en consonancia con el cumplimiento de una función del Estado y, por último el enfoque formal, en cuanto a la existencia de formas exigidas por la ley, -atendiendo a principios como la publicidad dentro de un debido proceso- desde la formación a la expedición del Acto (Carretero, 1969).

Desde el enfoque subjetivo, quienes plasmaron su voluntad fueron los voceros de las comunidades campesinas afectadas y por los representantes del presidente de la república, suprema autoridad administrativa. Sobre este punto, cabe recalcar que los negociadores del gobierno actuaron en representación del presidente. Esta situación, sin lugar a dudas, puede generar reproches en torno a la competencia del funcionario para adquirir los compromisos.

No obstante lo anterior, bastaría con remitirnos a este tipo de escenarios para comprender que, habitualmente, es el gobierno quien actúa mediante 'delegación' por lo que, para el caso en concreto, o bien negocian buscando impedir el paro a sabiendas de la falta de competencia para lograr el acuerdo, o bien se consideran competentes para consolidar dicho pacto. Ello, en efecto ameritaría un estudio más a fondo y una invitación a la comunidad académica para abordar este punto.¹

Desde el enfoque objetivo y causal, en los acuerdos regionales se consignó una condición resolutoria generadora de obligaciones, a partir de un hecho futuro e incierto que cesaría los efectos de tal compromiso. Nos referimos a la promulgación de una nueva resolución que derogare la que entonces se encontraba vigente: la Resolución 970 de 2010. Por lo demás, el enfoque finalista se dio con el mandato legítimo asociado a salvaguardar los intereses y derechos de los agricultores, así luego este mandato se desconociera por una entidad adscrita al poder ejecutivo,

¹ Coincidimos con uno de los evaluadores del presente artículo, en que es el presidente quien no puede disponer de las decisiones de sus inferiores jerárquicos y, por ello, no debió prometer la modificación de la resolución objeto de disputa. No obstante, es importante para el debate que se comprenda que los funcionarios 'delegados' obraron en representación de una supuesta competencia que les permitía consolidar acuerdos para el levantamiento del paro.

con personería jurídica y autonomía administrativa como el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

Teniendo en cuenta esto, el incumplimiento del compromiso, extensible a través de la Ley 393 de 1997 establece que para la invocación de la acción se debería “probar la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento”. Un deber que, en concreto, va hasta la salvaguarda de los derechos de los agricultores, y que se incumplió bien por acción u omisión, lesionando sus intereses de estas comunidades.

En consecuencia, al tomar como punto de partida que la administración ejerce su rol con los administrados a través de los hechos, los contratos, las omisiones, las operaciones y los actos administrativos, merecería la pena repensar que, si los dos acuerdos regionales a los que hemos hecho referencia hasta ahora, no se equiparasen como actos administrativos, como sí un acto positivo, más allá de la omisión, entonces estaríamos frente a lo que se denomina un acto político o de gobierno, proveniente del ICA en su condición de entidad asociado al poder ejecutivo.

Los actos de gobierno se conciben desde el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su artículo 104 establece que: “(...) la jurisdicción en este ámbito está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales (...) 5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.”, sobre lo cual el Consejo de Estado dando alcance a esta figura sostuvo lo siguiente:

(...) el llamado ‘acto de gobierno’ o ‘acto político’ no constituye una figura jurídica específica, sino simplemente una noción conceptual de cierta actividad del órgano Ejecutivo del Estado. Jurídicamente, el acto de “gobierno” y el acto “administrativo” quedan asimilados. La Constitución Nacional, sea en el artículo 86, o en algún otro lugar de la misma, no habla de “actos de gobierno” o de actos políticos” como opuestos a actos administrativos: en el orden de ideas de que aquí se trata, todos ellos expresan una actividad ejercida por el Poder Ejecutivo. (Consejo de Estado, Sentencia de 11 de mayo de 2011)

En efecto, considera este alto tribunal en la sentencia que todo acto del poder ejecutivo, atinente a la marcha o funcionamiento común y ordinario de la administración, es en un principio un acto administrativo, dejando a un lado aquellos actos que no se ajusten a sus requisitos, pero que al tener por objeto “finalidades superiores o trascendentes para el funcionamiento del Estado, en principio deben conceptuarse actos de ‘gobierno o políticos’”. Se trata de una situación que, a pesar de proponer una diferencia conceptual, obedecen en ambos casos a principios similares, en tanto tal diferencia conceptual “no alcanza a

separarlos jurídicamente”, al extremo de que deban regirse por distintos criterios jurídicos (Consejo de Estado, Sentencia de 11 de mayo de 2011).

Consecuentemente y de acuerdo con esta interpretación, los actos de gobierno son equiparables a los actos administrativos, más allá de sus diferencias conceptuales, logrando sobrepasar también el umbral que se marca en el enfoque formal si para su formación, el Gobierno se ajustó a estándares garantistas procesales. Con todo, somos conscientes que, a pesar de ser equiparables desde esta óptica, ello no basta para configurarlos como actos administrativos en estricto sentido y hacerlos exigibles por el mero de hecho de ajustarse a esta visión interpretativa.

Ahora bien, otra opción interpretativa válida es presentar que hoy en día la administración pública posee nuevas formas de manifestación que no se enmarcan en acto, hecho u operación, como pudiese pensarse de los documentos CONPES y otros. Sin embargo, esto presenta un gran dilema y es: ¿cómo hacerlos exigibles?, ¿cómo garantizar la posibilidad de discutirlos? La respuesta no sería otra que reconocer que el ordenamiento jurídico solo contempla herramientas para el cumplimiento y discusión de actos, hechos y operaciones, por lo cual se trataría de manifestaciones administrativas que no poseen control alguno o exigibilidad, desvirtuando así la propia idea de democracia y Estado social de derecho.

En suma, si bien los autores consideran que las actas objeto de estudio son actos administrativos y por ello es viable la utilización de la acción de cumplimiento, en caso en el cual el lector considere que esta premisa no es válida, a continuación presentaremos argumentos que permitirán aportar elementos para que igualmente sea la acción de cumplimiento la llamada a garantizar las obligaciones contenidas en ese documento indeterminado, emanado de la administración pública.

LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y LA BUENA FE COMO CRITERIOS DE INVOCABILIDAD DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Los principios son fuente de derecho, fundamento del ordenamiento y un norte en la interpretación e integración de normas a situaciones de vulneración de derechos y garantías fundamentales. La legítima confianza ha sido abordada en numerosas ocasiones por la jurisprudencia colombiana, que ha logrado darle un alcance conceptual amplio, como “un corolario de la buena fe que consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares...” (Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 2004).

Siguiendo a Gómez-Rey y Páez (s.f), como base de la relación jurídica que debe existir entre la administración y los administrados, es el principio de confianza legítima. En los términos de Brewer-Carías (2003), implica varias manifestaciones o connotaciones que “las decisiones deban ser adoptadas conforme a la verdad material que tiene que buscar la Administración y el respeto al principio de la buena fe y de la lealtad mutua, es decir, del respeto mutuo entre la Administración, el funcionario y el particular” (p. 277); lo cual también incluye el postulado doctrinal de ‘no ir en contra de los actos propios’.

Lo anterior se agrupa en el fin último de este principio, cual es, la seguridad jurídica que debe existir en el ejercicio propio de la Administración, en sus variadas manifestaciones, entre ellas, la predictibilidad, la proscripción de la *reformatio in pejus* y *del non bis in idem*, la presunción de la licitud y de la irretroactividad, respeto de los precedentes y la proscripción de los cambios súbitos en los criterios de actuación de la administración.

Así las cosas, indiscutiblemente, el principio de confianza legítima se ha instituido en uno de los lineamientos sobre los cuales se sustenta la actuación o el ejercicio de la función administrativa, entendiendo por esta el conjunto de actividades que de manera continua y directa realiza por regla general la administración con el objeto de alcanzar el interés general y cumplir con los cometidos que la ley señala.

Debe hacerse la salvedad que según la teoría de la separación y la colaboración armónica las ramas judicial y legislativa también pueden realizar función administrativa en las mismas condiciones a como lo hace la administración que es por esencia donde descansa el ejercicio de la función administrativa.

Sobre este punto debemos precisar que, cuando nos referimos al conjunto de actividades que desarrollan la función administrativa, estamos haciendo alusión en forma general a los actos administrativos, contratos estatales y las operaciones administrativas. Es en la manera como ejecuta las actividades propias de la mencionada función por parte de la administración donde se aplica el principio de confianza legítima.

No obstante, el referido principio no se encuentra diseñado para suspender situaciones en las que hay una lesión o vulneración de derechos adquiridos; es más bien un principio que opera para “amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo”, bien sean comportamientos activos o pasivos de la propia administración, como regulaciones legales o interpretaciones.

Para Gómez y Páez (s.f), el principio supone que cuando la administración de manera inequívoca realiza una manifestación de voluntad explícita de forma verbal

o escrita tendiente al reconocimiento de un derecho, genera en el particular la convicción que la administración y él han actuado correctamente, motivo por el cual, debe a favor del administrado ejercerse o materializarse tal derecho.

Este principio trata entonces de situaciones en las cuales el particular no tiene un derecho adquirido, pero que sin embargo, como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional en Sentencia C-478 de 1998, la persona a partir de las manifestaciones de voluntad de la administración sí tiene razones objetivas para confiar que cuenta ya con un derecho que puede materializar, por consiguiente, de darse un cambio súbito por la administración que altere de manera sensible la situación del particular debe entonces invocarse el mencionado principio; aunque si el cambio de parecer de la administración está fundado por ejemplo en el interés general en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y los medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.

No estamos frente al concepto de derechos adquiridos sino al de meras expectativas. Lo anterior como se dijo, no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones o cambios para que le permitan cumplir de manera correcta con el ejercicio de la función administrativa lo que significa la confianza legítima es el que la administración no puede, una vez manifiesta su voluntad, crear cambios sorpresivos o intempestivos que afecten a los particulares, quienes como se mencionó, tienen la convicción fundada que lo realizado por la administración es suficientemente concluyente, para el ejercicio del derecho y así mismo que el particular ha actuado correctamente y ceñido a la legalidad.

Así las cosas, como lo señala la Corte Constitucional en la citada sentencia, el principio de confianza legítima se aplica bajo dos presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público y, en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados.

Por lo tanto, exige a las autoridades que, frente a los particulares mantengan una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se ha obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

Se desprende de lo anterior que, el principio de confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

Este principio le exige a la administración ser coherente con sus actos, garantizando el cumplimiento de las expectativas de los administrados, desde la buena fe y la seguridad jurídica.

La exigibilidad de las actuaciones de la administración por la vía de la legítima confianza es un criterio que también ha desarrollado el Consejo de Estado, que concibe la existencia de una responsabilidad de tipo económico e incluso penal de los funcionarios de la administración, si de las expectativas que ésta genere se llegaran a causar perjuicios (Consejo de Estado, Sentencia de 26 de marzo de 2015).

La exigibilidad de los actos de la administración mediante el principio de legítima confianza es, en definitiva, la vía para mantener una coherencia en todas las actuaciones de la administración, un respeto por el cumplimiento de sus compromisos, y por supuesto una garantía de estabilidad jurídica de la situación que genere reglas propias de tráfico jurídico (Corte Constitucional, Sentencia T-364 /1999). Así, si la administración deslealmente genera en el administrado una situación de confianza frente a su actuar y éste, en su buena fe actúa en consonancia a ello, se generaría una responsabilidad de parte de la administración sino ejecutare coherentemente los actos a los que se obligó.

Pensemos en este caso en la legítima expectativa generada en los voceros del paro agrario nacional, quienes basándose en la -también legítima- confianza en la administración, decidieron levantar el bloqueo en los doce departamentos del país, por no hablar de la legítima confianza que se adquirió en todo el sector agrícola.

Es lo que la Corte Constitucional desarrolla jurisprudencialmente como expectativas favorables para el administrado, en tanto la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse (Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999). Según esto insistimos en que, en todo orden de sus relaciones, la administración habrá de mantener un comportamiento coherente para mantener un ambiente estable en donde la seguridad jurídica y la buena fe sean una garantía respecto a todos los administrados.

En este orden de ideas, el principio de la legítima confianza al articularse con el del principio de la buena fe, lleva el actuar de las autoridades públicas a ceñirse a sus postulados, entendidos éstos, por una parte, como el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas, y por la otra como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma (Corte Constitucional, Sentencia C-544 de 1994).

No en vano no deja de ser un hecho irrelevante que en las mesas regionales participaron como garantes, representantes del Ministerio Público, entre ellos la Defensoría Nacional del Pueblo y procuradores regionales, además gobernadores.

Su presencia refuerza la legítima confianza que se generó y que como hemos venido insistiendo, fue la motivación a levantar el paro nacional agrario.

Es conclusión, aunque es un hecho que existe un vacío en el ordenamiento jurídico, que no permite hacer exigibles acuerdos de este tipo, utilizados cada vez más y con mayor frecuencia por las autoridades, son acuerdos que no dejan de estar revestidos por la legítima confianza y la buena fe de los administrados, así como de estar enmarcados en los distintos enfoques de un acto administrativo, lo cual dejaría abierta la posibilidad a invocar una acción de cumplimiento. Pero si y sólo si hasta ese momento, la administración comprende que sus compromisos no carecen de vías para su exigibilidad, es que nos situaremos en un panorama en el que tome en serio sus compromisos en este tipo de espacios.

CONCLUSIONES

Esta acción, más allá de un mecanismo judicial, es una forma de participación ciudadana a la que se puede acudir cuando no exista otras maneras de defender derechos colectivos (valga decir o de primera y segunda generación), especialmente si su vulneración se deriva del incumplimiento de compromisos pactados o de una norma consagrada en el ordenamiento jurídico. Esta podría ser una posible solución a la problemática planteada, aunque pueden considerarse otras vías como las acciones populares, las cuales quedan pendientes de un futuro análisis, tendiente a la búsqueda de la protección de los derechos de las comunidades que sistemáticamente se ven vulneradas por la falta de compromisos serios para el cumplimiento de los acuerdos pactados.

En consecuencia, es preciso revestir de legalidad estas manifestaciones unilaterales de la voluntad del Estado, buscando la materialidad de tales acuerdos. En caso contrario, como administrados estaremos frente a compromisos carentes de vías para su exigibilidad. Por consiguiente, el incumplimiento de la obligación pactada de suspender la Resolución 970 de 2010, genera un contexto de inseguridad jurídica las comunidades campesinas e indefectiblemente una defraudación de su confianza legítima.

La razón de ser de este principio y de la invocabilidad de la acción de cumplimiento es, en los términos del Consejo de Estado en Sentencia de 12 de septiembre de 2013, la protección jurídica que se les debe brindará las expectativas razonables, ciertas y fundadas, que en este caso albergan las comunidades sobre su soberanía alimentaria y demás derechos involucrados. Ello, en su condición de administrados y con respecto a la estabilidad o proyección futura de la situación jurídica particular planteada por las medidas policivas de destrucción de cultivos a partir de semillas no certificadas.

La tutela de los derechos de los campesinos se constituye entonces en un instrumento para transitar hacia el logro de una paz estable y duradera en Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acta de Compromisos de la Mesa Regional Agropecuaria de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, 2013-09-06.
- Aristóteles. (1990). *Retórica*. (Trad. de R. Quitín). Madrid, España: Gredos.
- Brewer-Carías, A. (2003). *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*. Bogotá, Colombia: Editorial Legis.
- Carretero, A. (1969). Causa, motivo y fin del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, 58, 127-147.
- Colombia, Consejo de Estado. Sentencia del 13 de mayo de 2004.
- Colombia, Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2011.
- Colombia, Consejo de Estado. Sentencia de 12 de septiembre de 2013.
- Colombia, Consejo de Estado. Sentencia de 31 de julio de 2014.
- Colombia, Consejo de Estado. Sentencia de 26 de marzo de 2015.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 1994.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1998.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2012.
- Coscione, M. y García, V. (2014). Paro nacional agrario en Colombia: TLCs y perspectivas del movimiento social y popular. *Nera*, 17(24), 167-190.
- Dorado, F. (2013). Lecciones del paro nacional agrario: hora de la audacia revolucionaria. *Prensa Rural*. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article12036>.
- Gómez-Rey A. y Páez, I. (s.f) El principio de confianza legítima en la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá. *Working paper*.
- Mesa Regional Agropecuaria (2014). Comunicado de la Mesa Regional Agropecuaria. Recuperado de <http://www.boyaca.gov.co/noticias/noticias/921-comunicado-011-mesa-sectorial-agropecuaria>.
- Movimiento Dignidad Agropecuaria Nacional. (2013). Declaración de Dignidad Agropecuaria Nacional: Avanza la defensa de la producción agrícola y del trabajo rural de Colombia. Recuperado de <http://dignidadagropecuaria.org/category/documentos/#.W4rhgehKg2w>.
- Noticias Uno (2013). *El ICA destruyó semillas en todo el país*. Recuperado de <http://noticiasunolaredindependiente.com/2013/09/01/noticias/el-ica-destruyo-semillas-en-todo-el-pais/>.
- Penagos, G. (2008). *El Acto Administrativo*, Tomo I, parte general, nuevas tendencias, Octava Edición. Bogotá D.C., Colombia: Ed. Doctrina y Ley.
- Peña Porras, D.I. (2008). *La construcción del derecho administrativo colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad de Los Andes, Editorial Temis.
- Red de Semillas Libres de Colombia. (2015). La resolución 3168 del ICA de 2015 sobre semillas reemplaza la resolución 970. *Revista del Grupo Semillas*, 61/62.
- Rodríguez-Rodríguez, L. (2001). *Derecho administrativo, general y colombiano*. Décima Edición., Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

La invocabilidad de la acción de cumplimiento frente a los compromisos suscritos en el Paro Nacional Agrario...

Rozo-Acuña, E. (2006). *Las garantías constitucionales en el derecho público de América Latina*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio, J. (1998). *Tratado de derecho administrativo*. Tomo II: Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Torres-Villarreal, M.L. e Iregui Parra, P. (2013). *La protección ciudadana de los derechos humanos*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Vargas-Chaves, I. (2016). *Derecho e Innovación Ambiental*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Vargas-Chaves, I., Rodríguez, G.A. y Gómez-Rey, A. (2016). Las obtenciones vegetales y el rol de la consulta previa en las problemáticas asociadas a su regulación (pp. 97-134). En G. Rodríguez, & I. Vargas-Chaves (Eds.) *La prevención en materia ambiental*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Vidal-Perdomo, J. (1994). *Derecho administrativo*. Décima Edición. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.