ADR
Agencia de Desarrollo Rural
¡Cosechando progreso!

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., viernes, 07 de febrero de 2020

Al responder cite este Nro.
20202100004573

PARA: Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Integración Productiva (E)

DE: Jefe de Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta radicado N 20193000057693

En atención al memorando citado en el asunto, en virtud del cual se solicita a esta Oficina Jurídica un concepto relacionado con *"la procedencia de la revocatoria directa del acto administrativo, pérdida de fuerza ejecutoria o en su defecto cual sería el procedimiento a seguir con respecto al Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural cofinanciado mediante la Resolución N° 542 del 17 de julio de 2018, denominado "Fortalecimiento al desarrollo rural productivo y de nuevas oportunidades comerciales a setenta (70) pequeños productores de Uchuva de la región de los nevados en el Departamento del Tolima"*, previo al analizar del caso concreto, esta Dependencia procede a determinar el marco jurídico y los antecedentes del asunto referido, a saber:

1. INSTITUCIONES JURÍDICAS ESTABLECIDAS FRENTE A LA EXTINCIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY 1437 DE 2011 - CPACA.

La expedición de actos administrativos corresponde a la expresión de la voluntad de la administración, la cual busca producir efectos jurídicos, sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos sobre un determinado asunto y tiene como presupuestos esenciales, su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados[1].

De esta manera, la administración debe someter sus actuaciones a procesos reglados y respetar sus propios actos, ello como garantía del debido proceso de los ciudadanos y como límite en el ejercicio del poder público.
De acuerdo con lo señalado en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, la fuerza ejecutoria de los actos administrativos emerge de la presunción de legalidad del acto[2] y de su

[1] Sentencia C 1436 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia del 31 de julio de 2014, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicación No. 25000-23-41-000-2012-00338-01; Sentencia del 18 de junio de 2015, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, radicación No. 2011-00271-00; Sentencia del 12 de octubre de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación No. 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950); Sentencia del 05 de julio de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, radicación No. 11001032500020100006400 (0685-2010); entre otras.

[2] Artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA: *"Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar".*

Calle 43 # 57 - 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de Atención
PBX: (57) + (1) + 3830444
www.adr.gov.co - @ADR_Colombia

El campo es de todos Minagricultura

firmeza, la cual se obtiene cuando contra estos no procede ningún recurso o los recursos interpuestos han sido resueltos, no se interpusieron o se renunciaron a estos[3].

En este sentido, los fenómenos de extinción de los efectos de los actos administrativos proceden como excepción a la regla de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es así como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo plantea las instituciones jurídicas de pérdida de ejecutoriedad y la revocación directa de los actos administrativos.

La pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo se encuentra prevista en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA[4] y procederá cuando después de la expedición del acto administrativo, sobreviene la ausencia de obligatoriedad de ejecución por alguna de las causales señaladas en el artículo referido, por tanto, aun cuando el acto administrativo sea plenamente válido, se encuentra afectada su eficacia[5].

De este modo, la pérdida de ejecutoria del acto no afecta su legalidad, sino que por el contrario, esta institución parte de la regularidad en el momento de la expedición del acto, restringiendo su ejecutoria, como uno de los atributos propios del acto[6].

Por su parte, la revocación directa del acto administrativo está establecida en el capítulo IX de la Ley 1437 de 2011 – CPACA[7], donde se señalan las causales, improcedencia, oportunidad, efectos, y reglas de esta figura, la cual corresponde a la expresión de la facultad con la que cuentan las autoridades administrativas para *"remover del mundo jurídico sus propios actos ya sean de carácter general y abstracto o particular y concreto, de oficio o a solicitud de parte"*[8].

Por tanto, la revocatoria directa consiste en la prerrogativa que tiene la administración para hacer desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente,

---

[3] En relación con el tema la Sentencia T 152 de 2009, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, señala lo siguiente: *"En efecto, la presunción de validez del acto administrativo y el poder de autotutela de la administración pública constituyen los principales fundamentos de lo que se conoce como la ejecutoriedad del acto, según la cual la decisión administrativa no sólo tiene fuerza vinculante frente a los particulares, sino también se impone respecto de la misma administración y, en especial, frente a la misma autoridad que lo profirió. Es pues, por ese atributo o cualidad del acto administrativo que la ejecución de la decisión adoptada en forma unilateral produce todos sus efectos aún en contra de la voluntad contra quien se dirige y puede imponerse incluso la ejecución forzosa del mismo, ya sea por la misma autoridad que lo expidió (ejecutoriedad propia o ejecutividad) o por otra autoridad con competencia para ello (ejecutoriedad impropia)".*

[4] Artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA: *"PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia".*

[5] Sentencia del 11 de abril de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, radicación No. 11001-03-25-000-2012-00209-00(0828-12).

[6] BENAVIDES, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, comentado y concordado, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

[7] *"(…) en el derecho colombiano siempre se ha utilizado una definición amplia del concepto de "revocación", en el sentido de que se trata de un mecanismo de extinción de actos administrativos en sede administrativa, directamente por parte de la Administración Pública emisora del acto o su superior, sea por razones de legalidad, o con fundamento en razones de mérito u oportunidad".* BENAVIDES, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, comentado y concordado, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

[8] Sentencia SU 050 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Calle 43 # 57 - 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de Atención
PBX: (57) + (1) + 3830444
www.adr.gov.co - @ADR_Colombia
atencionalciudadano@adr.gov.co

El campo es de todos
Minagricultura

correspondiendo a una excepción del principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de cosa decidida de que ellos están investidos[9]. Esta forma de extinción del acto administrativo se da por virtud de un nuevo acto administrativo reglado y se relaciona con su validez.

Aunado, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, establece los casos frente a los cuales procede la revocatoria de los actos administrativos, así: *"1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona"*.

En relación con los actos de carácter particular y concreto, la regla general consiste en que la administración no puede revocar los actos administrativos que crean o modifican una situación jurídica particular a su arbitrio, debiendo velar por la protección del principio de la buena fe y de seguridad jurídica, lo cual logra, con la obtención de la autorización del particular para revocar el acto administrativo que lo afecta[10].

Al respecto, cuando se configuran las causales para revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto, la facultad de la administración para revocarlos directamente se encuentra limitada al consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, lo cual se sustenta a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos[11].

A partir de lo señalado en la norma, solo en casos excepcionales previstos legalmente será posible revocar un acto sin el consentimiento del interesado, de lo contrario, las entidades tendrán que acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (*de lesividad*) para demandar ante un juez administrativo su propio acto; escenario en el cual también pueden solicitar medidas cautelares para suspender los efectos perjudiciales de un acto que consideren ilegal[12].

Dentro de las causales establecidas para la procedencia de la revocación de los actos administrativos, se encuentra la primera causal que resulta aplicable al caso que nos ocupa, la cual establece lo siguiente: *"cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la ley"*. Al respecto, es pertinente manifestar que esta causal se configura cuando el acto administrativo viola el bloque de legalidad al que se encuentra sometido, lo que no significa que la

[9] RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Bogotá: Editorial Temis S.A.
[10] Sentencia T 338 del 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; Sentencia del 6 de agosto de 2015, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, radicación No. 76001-23-31-000-2004-03824-02 (0376-07); Sentencia del 3 de octubre de 2019, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicación No. 11001-03-25-000-2015-00402-00(0923-15).
[11] Sentencia T 144 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia T 189 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia T 292 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia T 163 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia T-386 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia T 024 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia T 264 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia T 427 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; Sentencia T 057 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; Sentencia T 600 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia T 524 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo; Sentencia T 008 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; Sentencia T 234 de 2015, M.P. (E) Martha Victoria Sáchica Méndez; Sentencia SU 050 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia del 23 de marzo de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, radicación No. 25000 23 25 000 1997 44333 01 (1300-2003); Sentencia del 25 de octubre de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación No. 73001 23 31 000 2008 00237 01 (20566).
[12] Sentencia SU 182 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

Calle 43 # 57 - 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de Atención
PBX: (57) + (1) + 3830444
www.adr.gov.co - @ADR_Colombia

Administración tenga la facultad de anular su propio acto, pues esta competencia radica exclusivamente en los órganos judiciales[13].

Valga la pena señalar que la revocación directa de los actos administrativos procede de oficio o a solicitud de parte. En este sentido, la norma señala que cuando procede a solicitud de parte, la autoridad competente resolverá la misma dentro de los 2 meses siguientes a la presentación de la solicitud, sin embargo, cuando se trate de la primera causal citada, ésta será improcedente cuando se hayan interpuesto los recursos de que dichos actos son susceptibles y en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial[14].

Por otro lado, es pertinente mencionar que cuando la revocatoria del acto administrativo procede de oficio por parte de la autoridad emisora de este o de su superior funcional, será competente siempre que no se le haya notificado del auto admisorio de la demanda[15].

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: PROYECTO INTEGRAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL DE INICIATIVA TERRITORIAL N° 2018-66

De acuerdo con lo planteado en la solicitud de concepto, es preciso señalar que conforme con lo previsto en el Acuerdo 007 de 2016, por medio del cual se aprobó el Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los Cofinancian y al Procedimiento de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, dentro de los requisitos habilitantes de los beneficiarios, se encuentra el requerimiento de realizar una manifestación por escrito de su intención de participar en la ejecución del Proyecto[16].

De igual manera, en la ruta de proceso de los proyectos, se señala que la Entidad realizará la caracterización de beneficiarios y predios, mediante la verificación y validación de los requisitos generales para acceso a la cofinanciación y visitas de campo, adicionalmente en la etapa de Perfil del Proyecto que hace parte de la etapa de Estructuración, se realiza la definición del alcance del objeto del proyecto con base en varios elementos, encontrándose entre estos los antecedentes a través de los cuales se reúne la información general acerca del postulante, la ubicación del proyecto y sus características[17].

Asimismo, en el Procedimiento de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, se señala dentro de los requisitos jurídicos, que *"el ochenta y cinco por*

---

[13] *"De otra parte, debe señalarse asimismo que esta causal de revocación tiene aplicación cuando existen vicios de legalidad originarios, esto es, que existan al momento de nacimiento del acto administrativo, de tal manera que esta causal no es susceptible de ser aplicada cuando existe un cambio de legislación, pues en esos casos podrá configurarse la siguiente causal de revocación o la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo".* BENAVIDES, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, comentado y concordado, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

[14] Artículos 94 y 95 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

[15] Artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA: *"La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda".*

[16] Literal d, numeral 7.5. del Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los Cofinancian.
Literal d, numeral 1.5. del Procedimiento de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. Código PR-EFP-001, versión 2.

[17] Numeral 8.4.2.1. del Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los Cofinancian.

Calle 43 # 57 - 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de Atención
PBX: (57) + (1) + 3830444
www.adr.gov.co - @ADR_Colombia
atencionalciudadano@adr.gov.co

ciento (85%) de los beneficiarios que forman parte del proyecto, pertenecen a la forma organizativa"[18].

En este sentido, en la implementación del proyecto objeto del presente concepto, la Vicepresidencia de Integración Productiva evidenció entre otras situaciones, las que a continuación se transcriben: *"la mayor parte de beneficiarios no son afiliados a FRUTIMUR, evidenciando así que no se cumplió con el requisito de que mínimo el 85% de los beneficiarios debe ser socio de la organización (…) igualmente se alerta sobre el no cumplimiento de la estructura financiera del proyecto", "de acuerdo a información suministrada por la Directiva de la Asociación, de los 70 beneficiarios solo 5 son asociados a la organización", "los beneficiarios del proyecto junto con el director de la UMATA del municipio de Santa Isabel, informan que no todos los predios son aptos para el cultivo de uchuva por cuanto se encuentran muy por debajo de la cota mínima para establecimiento del cultivo mencionado, que no todos los beneficiarios conocen el proyecto y tampoco están interesados en este cultivo"*[19].

Por otro lado, en relación con la figura jurídica procedente frente al caso bajo estudio, de acuerdo con lo analizado en el numeral primero de este documento, es preciso manifestar lo siguiente:

A. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD:

De conformidad con lo antes señalado, no es procedente dar aplicación a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que aprobó la cofinanciación del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de Iniciativa Territorial N° 2018-66, dado que el mismo surgió a la vida jurídica con vicios que afectan su validez, desvirtuándose así uno de los requisitos indispensables para la procedencia de esta institución.

B. REVOCATORIA DIRECTA A SOLICITUD DE PARTE:

De la documentación anexada como soporte de la solicitud de concepto a esta Dependencia, se evidencia que la solicitud de revocatoria directa fue presentada por parte de la representante legal de la Asociación FRUTIMUR y por los beneficiarios del proyecto, invocando la causal primera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA. Sin embargo, aun cuando se verificó que en el Acta de Notificación Personal de la Resolución N° 542 del 17 de julio de 2018, de manera libre y voluntaria la representante legal *"renunció a los términos de ejecutoria para interponer los recursos de ley"*, la misma era improcedente pues ya había caducado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad)[20].

Por lo anterior, se hace necesario recomendar para futuras ocasiones que ante casos como el que aquí se estudia, las dependencias de la Entidad soliciten asesoría jurídica a esta Oficina con el fin de evitar dificultades como las que se presentan en el caso particular[21], adicionalmente, se solicita a la Vicepresidencia de Integración Productiva y a la Vicepresidencia de Proyectos poner

[18] Literal d, numeral 1.4. del Procedimiento de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. Código PR-EFP-001, versión 2.
[19] Las situaciones transcritas en el cuerpo del documento, fueron evidenciadas por la Vicepresidencia de Integración Productiva – VIP en los siguientes documentos: Informe de Misión expedido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, de fecha 10 de septiembre de 2018; Acta Interna y Externa de fecha 27 de noviembre de 2018; Memorando N° 20183508002343 del 06 de diciembre de 2018; Memorando N° 20193000026623 del 15 de julio de 2019; Acta Interna y Externa de fechas 20 y 21 de agosto de 2019 y memorando referenciado en el asunto del presente concepto.
[20] Artículo 138 y literal d, numeral 2, artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.
[21] Numeral 1, artículo 12 Decreto Ley 2364 de 2015.

Calle 43 # 57 - 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de Atención
PBX: (57) + (1) + 3830444
www.adr.gov.co - @ADR_Colombia

El campo es de todos Minagricultura

en conocimiento del área de control interno disciplinario el tema objeto del presente concepto, con el fin de aclarar lo presentado en el proyecto bajo análisis, así como para el desarrollo de acciones preventivas en las etapas de estructuración, evaluación, calificación e implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de la ADR.

En definitiva, la Oficina Jurídica procederá si es el caso, a realizar los trámites pertinentes para dar aplicación a lo establecido en la Resolución No. 0454 del 16 de julio de 2019, como dependencia competente para resolver las revocatorias directas que se presenten para conocimiento de la Presidencia de la Agencia.

Por otra parte, es preciso indicar en relación con la "presunta falsedad", manifestada en el documento de la referencia, que mediante el memorando N° 20192100029493 del 1 de agosto de 2019[22], esta Oficina conceptuó lo siguiente:

> *"si se determina que existen indicios suficientes, de que la conducta desplegada por parte de los miembros que integran la organización beneficiaria, es dolosa o gravemente culposa, y se tipifica dentro de las conductas descritas en el Título IX Capítulo III del Código Penal Colombiano, (…) se debe dar aplicación a lo ordenado por el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal, que dispone: "El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente", a fin de que se adelante el correspondiente proceso penal".*

En este sentido se evidencia que en los documentos anexos en la solicitud del concepto que nos ocupa, se allegó copia del radicado de denuncia por falsedad en documento privado, motivo por el cual, esta Oficina se abstendrá de iniciar alguna actuación respecto de esta situación.

El presente concepto se emite en ejercicio de la función prevista en el artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

DIEGO E. TIUZO GARCÍA

Anexos: 0

Copia: Vicepresidencia de Proyectos.

Elaboró: Catherine Piraquive Monroy, Gestor, Oficina Jurídica
Revisó: Nhazly Correa Bustos, Contratista Oficina Jurídica
Aprobó: Diego Edison Tiuzo García, Jefe Oficina Jurídica

[22] Concepto efectuado en respuesta de la solicitud radicada en la Oficina Jurídica por el Supervisor del Convenio ADR – UNODC 518 de 2017 con radicado N°20193000023893 del 20 de junio de 2019.

Calle 43 # 57 - 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de Atención
PBX: (57) + (1) + 3830444
www.adr.gov.co - @ADR_Colombia
atencionalciudadano@adr.gov.co

El campo es de todos Minagricultura