



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación Número: 25000-23-24-000-2011-00290-01**

**Actor: C.I. MEGA FLOWERS LTDA. Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Fallo de Segunda Instancia**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 27 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las súplicas de la demanda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Demanda

Las sociedades C.I. Mega Flowers Ltda. y otras, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se declarara la nulidad del artículo 3º de la Resolución 393 de 11 de noviembre de 2010, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

#### 1.1. La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Declárese la nulidad, invalidez o ineficacia parcial del acto administrativo formal de carácter general contenido en la Resolución 393 del 11 de noviembre de 2010, -por la cual se establece un programa de coberturas para el Sector Agropecuario y se dictan otras disposiciones-, concretamente en su artículo 3 en donde se derogó la Resolución 316 del 30 de junio de 2010, -Por la cual se establece un incentivo sanitario para Flores y Follajes para el año 2010-; acto administrativo este que conllevó a la revocatoria ilegal y desconocimiento de los derechos adquiridos por las sociedades demandantes sobre el Incentivo Sanitario para Flores y Follajes ISFF 2010. (Negrilla añadida)*



Radicación Número: 25000-23-24-000-2011-00290-01

Actor: C.I. Flowers Ltda. y otros

Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Nulidad y restablecimiento del derecho–Sentencia de segunda instancia

Subsidiaria: En subsidio de la pretensión primera anterior, declárese la nulidad, invalidez o ineficacia del siguiente acto administrativo complejo integrado por:

(i) La decisión verbal o informal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dada a conocer el 20 de octubre de 2010, por medio de la cual se ordenó “revocar” el Incentivo Sanitario para Flores y Follajes ISFF2010; y,

(ii) La resolución 393 del 11 de noviembre de 2010 –Por la cual se establece un programa de coberturas para el Sector Agropecuario y se dictan otras disposiciones, y que en su artículo 3 derogó la Resolución 316 del 30 de junio de 2010, -Por la cual se establece un incentivo sanitario para Flores y Follajes para el año 2010-.

Este acto administrativo complejo conllevó a la revocatoria ilegal y el desconocimiento de los derechos adquiridos por las sociedades demandantes sobre el Incentivo Sanitario para Flores y Follajes ISFF 2010.

SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho conculcado, se solicita a favor de las sociedades aquí demandantes que se ordene al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuar el pago de Incentivo Sanitario para Flores y Follajes ISFF 2010, debidamente reconocido mediante el acto administrativo de carácter particular denominado “Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010”, o de una suma equivalente, cuyo valor se concreta en las siguientes sumas:

NOMBRE DE LA EMPRESA	VALOR DEL INCENTIVO POR CADA DÓLAR EXPORTADO (Pesos)	TOTAL EXPORTACIONES ISFF 2010 (Dólares)	VALOR DEL INCENTIVO NO PAGADO (Pesos)
THE ELITE FLOWER LTDA. C.I.	54.272.691,36	\$50,83	\$2.758.680.901,83
C.I. FLORES IPANEMA LTDA	37.270.459,90	\$50,83	\$1.894.457.476,72
C.I. HOSA S.A.	21.378.137,50	\$50,83	\$1.086.650.729,13
C.I. FANTANSY FLOWERS S.A.	10.258.824,94	\$50,83	\$521.456.071,70
C.I. FLORES COLÓN LTDA EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN	6.804.314,06	\$50,83	\$345.863.283,67
C.I. MAXIFLORES LTDA	6.236.295,10	\$50,83	\$316.990.879,93
C.I. EXOTIC FARMS S.A.	5.325.355,77	\$50,83	\$270.687.833,79
AGRICOLA EL CACTUS S.A.	5.237.379,97	\$50,83	\$266.216.023,88
FLORES DE TENJO S.A.S. C.I.	3.892.960,86	\$50,83	\$197.879.200,51
C.I. MERCEDES S.A.	3.743.694,58	\$50,83	\$190.291.995,50
C.I. FLORES TIBA S.A.	3.291.836,74	\$50,83	\$167.324.061,49
C.I. MEGA FLOWERS LTDA	3.169.080,32	\$50,83	\$161.084.352,67
C.I. PARKER S.A. EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN	3.118.472,94	\$50,83	\$158.511.979,54
C.I. FLORES CARMEL S.A.	3.067.239,93	\$50,83	\$155.907.805,64
C.I. FLORES DEL FUTURO S.A.	2.869.004,72	\$50,83	\$145.831.509,92
C.I. AGROPECUARIA CUERNAVACA S.A.	2.542.605,14	\$50,83	\$129.240.619,27
C.I. FLORES ALIANZA S.A.	2.389.085,90	\$50,83	\$121.437.236,30
ROSAS SABANILLA S.A. EN REORGANIZACIÓN	2.239.394,00	\$50,83	\$113.828.397,02
C.I. ROSAS COLOMBIANAS S.A.	2.080.420,55	\$50,83	\$105.747.776,56
C.I. FILLCO FLOWERS S.A.	1.406.037,90	\$50,83	\$71.468.906,46
SELECTED TROPICAL FLOWERS C.I. S.A.	1.149.915,00	\$50,83	\$58.450.179,45
CASUPA S.A.	1.145.831,43	\$50,83	\$58.242.611,59
C.I. FLORES DEL PANDERO LTDA.	1.082.813,30	\$50,83	\$55.039.400,04
C.I. MYSTERY FLOWERS LTDA	954.972,32	\$50,83	\$48.541.243,03
C.I. FLORA NOVA LIMITADA	941.709,24	\$50,83	\$47.867.080,67
MYSTIQUE FLOWERS S.A.	879.580,43	\$50,83	\$44.709.073,26
ECOGYP C.I. SAS	836.920,00	\$50,83	\$42.540.643,60
C.I. FLORES DE MADRID S.A.	666.291,18	\$50,83	\$33.867.580,68
FRAGOLA LTDA	625.986,24	\$50,83	\$31.0818.880,58
C.I. INVERSIONES SEBASTIÁN SAS	424.672,90	\$50,83	\$21.586.123,51



**Radicación Número: 25000-23-24-000-2011-00290-01**

**Actor: C.I. Flowers Ltda. y otros**

**Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

**Nulidad y restablecimiento del derecho–Sentencia de segunda instancia**

*Subsidiaria: En subsidio de la pretensión segunda anterior, se solicita el pago de una indemnización de daños y perjuicios a favor de las sociedades demandantes por la revocatoria ilegal que conllevó al no pago del ISFF 2010, de conformidad con los hechos de esta solicitud de conciliación extrajudicial en derecho (sic) y en una suma no inferior a las referidas en la pretensión segunda principal.*

*TERCERA: Condenar a la entidad pública demandada al pago de intereses moratorios comerciales sobre las sumas de dinero a que se hace referencia en la pretensión segunda anterior o en su pretensión subsidiaria, a la tasa máxima legal permitida a favor de las sociedades demandantes, desde la fecha en que debía producirse el pago del ISFF 2010 y hasta la fecha en que se verifique su pago total.*

*Subsidiaria primera: En subsidio de la pretensión tercera anterior, el pago de intereses corrientes comerciales sobre las sumas de dinero a que se hace referencia en la pretensión segunda anterior o en su pretensión subsidiaria, a la tasa máxima legal permitida a favor de las sociedades demandantes, desde la fecha en que debía producirse el pago del ISFF 2010 y hasta la fecha en que se verifique su pago total.*

*Subsidiaria segunda: En subsidio de la pretensión subsidiaria primera, anterior, el pago indexado según el índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) a favor de las sociedades demandantes sobre las sumas de dinero a que se hace referencia en la pretensión segunda anterior o en su pretensión subsidiaria desde la fecha en que debía producirse el pago del ISFF 2010 y hasta la fecha en que se verifique su pago total.*

*CUARTA: El pago de los demás perjuicios causados a las sociedades demandantes y que aparezcan debidamente acreditados en curso del proceso.*

*QUINTA: Todas las condenas deberán imponerse atendiendo el principio de reparación integral, la equidad y los criterios técnicos actuariales, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.*

*SEXTA: Condense en costas al extremo demandado de acuerdo con lo previsto por el artículo 171 del C.C.A.”*

**1.2. En apoyo de sus pretensiones, la parte demandante señaló, en síntesis, los siguientes hechos:**

Durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgó incentivos al sector floricultor como mecanismo de apoyo ante la grave situación económica sufrida como consecuencia de factores macroeconómicos, por ello, mediante Resoluciones 017 de 2006; 169 y 202 de 2007; 106, 253 y 286 de 2008, el Ministerio de Agricultura creó y ejecutó programas de incentivos sanitarios, motivado en la necesidad de establecer proyectos que contribuyeran a mitigar los efectos adversos a los que se habían expuesto las empresas floricultoras y de follajes.

En el año 2010 el Ministerio, expidió la Resolución 316 mediante la cual creó en su artículo 1º un “Incentivo Sanitario para Flores y Follajes – ISFF” publicada el 10 de agosto de ese mismo año en el Diario Oficial, con el



fin de ayudar de manera directa a las empresas floricultoras y mitigar los efectos negativos de los distintos factores macroeconómicos; además del Reglamento Técnico para su adjudicación. La publicación de la Resolución 316 de 2010 se efectuó en la página web del Ministerio el 14 de octubre de ese año.

El trámite culminó con la publicación de un acto denominado "*Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010*" con el cual se determinó de forma específica y concreta, qué empresas productoras serían las que tendrían derecho a recibir el apoyo o incentivo ISFF 2010 y el valor que le correspondería a cada una de ellas. Enumeró y explicó los pasos, actuaciones, etapas y procedimientos fijados en el reglamento técnico para la adjudicación.

Señaló que las sociedades demandantes al cumplir con los requisitos establecidos para acceder al incentivo, agotaron en su totalidad el trámite administrativo previsto en el reglamento técnico, adquiriendo el derecho firme e irresoluble de recibir el ISFF 2010.

Dijo que "*Es necesario hacer claridad sobre la existencia de dos actos administrativos distintos, proferidos en desarrollo de la actuación administrativa creada y surtida a instancias del Ministerio: un acto administrativo de carácter general compuesto por la resolución nro. 316 de 2010 y Reglamento Técnico con sus modificaciones, en donde se creó el trámite administrativo especial para reconocer los derechos de las sociedades sobre el ISFF 2010. Y un acto administrativo de carácter particular, el cual, como se había dicho, concretó en cabeza de las empresas aquí accionantes su derecho cierto e indiscutible a recibir el incentivo. Este acto administrativo fue revocado unilateralmente mediante las decisiones adoptadas por el Ministerio cuya nulidad demanda*".

Indicó que con posterioridad a la expedición y publicación del listado, el Ministerio anunció la decisión de revocarlo de forma unilateral y verbal, comunicada mediante rueda de prensa y publicada en la página web de esa entidad, con lo cual desconoció los derechos adquiridos por las distintas empresas beneficiarias. Por consiguiente, expidió la Resolución 393 de 11 de noviembre de 2010 "*Por la cual se establece un programa de coberturas para el Sector Agropecuario y se dictan otras disposiciones*", en la que derogó el acto anterior (316 de 2010). Indicó que esta decisión no se le notificó a las sociedades demandantes y tampoco fue publicada en los términos establecidos por la ley.

En consecuencia, el 16 de diciembre de 2010 algunas de las sociedades accionantes presentaron una acción de tutela para hacer efectivo su



derecho al debido proceso, en cuyo trámite el Ministerio solicitó se declarara improcedente la acción interpuesta pues entraba a controvertir la legalidad de un acto administrativo de carácter general, no siendo este el mecanismo idóneo para ello.

En fallo de 20 de enero de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, rechazó por improcedente la acción de tutela. Esta decisión fue confirmada por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado en segunda en sentencia de 17 de marzo del mismo año.

Concluyó la parte demandante que la entidad desconoció los derechos adquiridos por las sociedades sobre el ISFF 2010, mediante el acto administrativo que cuestionan, por lo que debe ser declarado nulo por ser contrario a la Constitución Política y ley.

**1.3.** La parte actora alegó la violación de los artículos 29, 58 y 83 de la Constitución Política; 43 y siguientes del C.C.A.; 95 del Decreto Ley 2150 de 1995 y 119 de la Ley 489 de 1998.

- Violación del derecho al debido proceso porque el acto acusado implica una revocatoria unilateral e ilegal de un acto administrativo de carácter particular

Adujo que la Resolución 316 de 2010 es un acto administrativo de carácter particular pues configura en cabeza de cada uno de los beneficiarios el derecho adquirido a recibir el ISFF 2010, por lo que se trata de una auténtica declaración de voluntad de la administración con efectos vinculantes tanto para esta como para los particulares.

Reiteró que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural revocó de forma irregular dicho acto puesto que lo hizo de forma unilateral, arbitraria e ilegal y con ausencia de publicidad, con lo que vulneró flagrantemente las disposiciones de orden superior, entre ellas, el debido proceso. Dicha revocatoria se dio a conocer por parte de la entidad el 20 de octubre de 2010 y con posterioridad a ello se expidió la Resolución 393 de 2010 que no fue publicada en debida forma.

Solicitó la nulidad de la anterior resolución pues desconoce los derechos adquiridos de las sociedades accionantes y, creó un sofisma de



distracción pues siendo un acto administrativo de carácter general supone la revocatoria de los derechos particulares reconocidos sobre el ISFF2010. En efecto, la entidad afirmó en el trámite de la tutela interpuesta por los accionantes en su contra que *“la resolución 000393 de 2010, dejó sin efecto la resolución nro. 00316 de 2010, por la cual se estableció un incentivo sanitario para Flores y Follajes para el año 2010, y no el listado definitivo de productores beneficiarios del mismo... En ese sentido, el listado no ha sido objeto de revocatoria como si lo fue la resolución, la cual se reitera es un acto de carácter general y no puede ser atacada su derogatoria por vía de tutela...”*.

Explicó el actor las condiciones para la revocatoria de un acto administrativo de carácter particular y concluyó que la administración no podía revocar un acto de dichas características, sin que hubiese mediado autorización expresa por parte del afectado, salvo que, se hubiese demostrado que el acto fue producto de una conducta abiertamente ilegal, sin justa motivación. Como sustento de sus conclusiones, transcribió apartes de las sentencias T-178 de 12 de marzo de 2010 y T-723 de 22 de julio de 2008 proferidas por la Corte Constitucional.

- Violación de la garantía o principio de seguridad jurídica por el desconocimiento de derechos adquiridos

En ese acápite, la parte demandante expresó que las sociedades demandantes adquirieron el derecho firme e irresoluble de recibir el incentivo ISFF 2010 por el hecho de haber sido consideradas beneficiarias definitivas, al haber cumplido a cabalidad los requisitos y condiciones impuestas y desde ese momento el incentivo se incorporó en sus respectivos patrimonios.

Mencionó lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1151 de 2007 *“[...] Sólo se considerará beneficiario y titular de derecho al apoyo o incentivo quien haya sido seleccionado mediante acto administrativo en firme por haber cumplido los requisitos y condiciones establecidos por el Gobierno para tal efecto. Mientras ello no ocurra los potenciales beneficiarios solo tendrán meras expectativas y no derechos adquiridos.”* Y añadió que aunque la política de otorgar incentivos no constituía derechos adquiridos a favor de los potenciales beneficiarios, tal circunstancia cambiaba cuando se adelantaba todo un trámite administrativo tendiente al reconocimiento y concesión del incentivo en el cual se había participado de manera activa y de buena fe.



Aseguró que, por mandato legal al expedirse el “*Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010*”, los demandantes se convirtieron en titulares de un derecho cierto e indisoluble que no podía ser desconocido por el ministerio; sin embargo, de manera intempestiva y por medios ilegales decidió desconocerlos con lo que trasgredió lo previsto en los artículos 58 de la Constitución Política; y 10 de la Ley 1151 de 2007 así como valores cardinales del Estado (seguridad jurídica), lo que condujo a una flagrante ilegalidad que debe conducir a la declaratoria de nulidad y al restablecimiento del derecho de los afectados.

- Ausencia de motivación del acto administrativo

La parte actora afirmó que la Resolución 393 de 2010 carece de motivación en lo concerniente a la derogatoria o revocatoria del programa ISFF 2010 realizada en su artículo 3º de la parte resolutive, dado que se limitó a ordenar la derogatoria de la Resolución 316 de 2010. No obstante, con dicha determinación se afectaron derechos particulares debidamente reconocidos y adquiridos.

Expuso que la debida motivación del acto administrativo era un requisito indispensable y se constituía en una garantía para los administrados que tenían el derecho de conocer los fundamentos fácticos y jurídicos que motivaron las decisiones adoptadas, de modo que se garantizara la transparencia y el derecho de defensa de los demandantes pues solo así podían debatir los fundamentos o motivos aducidos por la administración.

- Violación del principio de la buena fe

Los demandantes fundamentaron la violación al principio previsto en el artículo 83 de la Constitución Política, en la prohibición de actuar contra los actos propios o principio de la confianza legítima.

Explicaron que la sorpresiva e ilegal decisión del ministerio de derogar o revocar el ISFF 2010 es una clara violación al principio en mención, materializado a través de la trasgresión de la confianza legítima, consistente en la fundada creencia de que se respetarían las reglas de juego creadas por la propia administración.



- Falta o irregularidad en la notificación y publicación

La parte actora aclaró que el acto acusado nunca fue notificado a los particulares afectados con la decisión, ni fue publicado en los términos y condiciones requeridas por la ley, motivo por el que adolece de nulidad por haber sido irregularmente expedido.

En este sentido, se violaron los artículos 43 y siguientes del CCA; 95 del Decreto Ley 2150 de 1995 y 119 de la Ley 489 de 1998, en los que se determinan las reglas sobre la notificación y publicación de los actos administrativos.

Reiteró que las sociedades accionantes solo conocieron la existencia de la Resolución 393 de 2010 en el trámite de la acción de tutela promovida contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, concretamente una vez proferido el fallo de primera instancia (20 de enero de 2010).

## 2. Admisión de la demanda

El 26 de mayo de 2011 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la demanda, ordenó las notificaciones rigor y solicitó a la parte demandada allegar los antecedentes administrativos que dieron origen al acto acusado.

## 3. Contestación de la demanda

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se opuso a la prosperidad de las pretensiones con fundamento en las siguientes razones:

- Frente al cargo *“Violación del derecho constitucional al debido proceso por implicar una revocatoria unilateral e ilegal de un acto administrativo de carácter particular”*

Señaló que el cargo según el cual el Ministerio revocó directamente el acto administrativo particular denominado *“Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010”* carece de vocación de prosperidad pues el artículo 3º trata de la *“Vigencia y Derogatorias”* por lo que no podía confundirse la derogación de los actos con la revocación de los mismos.





Mencionó que los incentivos, como manifestación de una política pública, son una forma de ayuda a un sector sin ninguna contraprestación directa para el Estado. La Ley 101 de 1993, en el caso del sector agropecuario, es una ayuda selectiva y temporal que genera empleos a diferentes regiones de ese sector y, en general, aporta a la estabilidad económica del campo.

Lo anterior, fue desarrollado bajo los principios jurídicos establecidos en el artículo 64 de la Constitución Política y en el artículo 7 de la ley en mención, con el fin de dar apoyos directos a los agricultores cuando (i) existía una distorsión de mercado para su producto y (ii) el beneficiario los requería para preservar su actividad económica y fuente de ingreso. Agregó que los incentivos eran temporales porque el Gobierno Nacional tenía el deber de fijar límites en el tiempo de ayuda.

Trajo a colación la aclaración de voto a la sentencia de 6 de abril de 2011 del Consejo de Estado suscrita por la Consejera Ligia López Díaz en la que se afirmó que *“Dentro de la política económica, el incentivo es un premio que de manera selectiva, se confiere a quien cumpla con unos objetivos y propósitos, como lo permite el inciso primero del artículo 7 de la Ley 101 de 1993.”* Lo anterior, para evidenciar que no se estuvo frente a una situación jurídica consolidada en la que se configuraran derechos adquiridos por cuanto, de acuerdo al Reglamento Técnico para la Adjudicación del Incentivo Sanitario para Flores y Follajes y sus consecuentes modificaciones, se debía haber iniciado un procedimiento para el pago del incentivo ante la bolsa mercantil de Colombia, el cual nunca se dio.

Además, el Ministerio indicó que el incentivo estaba sujeto a disponibilidad presupuestal: *“El monto del incentivo aquí establecido es indicativo y por tanto se encuentra sujeto a variación. Lo anterior, en caso de verificarse alguna inconsistencia en la información.”* Insistió la entidad demandada que no es cierto que se hubiese generado derecho alguno con la publicación del listado para el ISFF 2010, pues el procedimiento para ser beneficiado no había culminado.

Indicó que los demandantes hicieron uso de la acción de tutela por la supuesta violación a sus derechos fundamentales al expedirse la Resolución 393 de 2010 y que, al resolver la impugnación, el Consejo de Estado mediante fallo de 17 de marzo de 2011 manifestó que: *“(…) No nos encontramos frente al fenómeno de la revocatoria de los actos administrativos, sino del decaimiento de los mismos, razón por la cual el precedente citado por la parte*



*demandante es impertinente... En ese orden de ideas, en estricto sentido la entidad accionada no ha revocado el referido listado, por lo que no puede juzgarse su actuación a la luz de los artículos 73 y 74 del C.C.A., que establecen causales y el procedimiento para revocar actos administrativos de carácter particular y concreto, lo que sucede respecto de dicho listado de conformidad con el artículo 66, numeral 2 del mismo (...)*

- En cuanto al cargo *“Violación de la garantía o principio de seguridad jurídica por el desconocimiento de derechos adquiridos”*

Manifestó la demandada que el artículo 10 Ley 1151 de 2007, norma comentada en la demanda, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-507 de 2008, por tal razón, no podía ser considerada como fundamento para la supuesta adquisición de derechos adquiridos.

Dijo que no es cierto que el incentivo ya había entrado a su patrimonio porque en ningún momento se giró dinero alguno y las personas que estaban enlistadas, tan solo tenían una mera expectativa porque el incentivo era indicativo y se encontraba sujeto a verificación y disponibilidad presupuestal, y, además, se debía iniciar ante la Bolsa Colombiana Agropecuaria todo el trámite para su pago. Agregó que a la fecha de la contestación de la demanda, 14 de las 19 empresas accionadas ya habían participado en el programa de coberturas cambiarias.

- Sobre el cargo *“Ausencia de motivación del acto demandado”*

Advirtió la entidad demandada que en el texto de la resolución están las razones de la decisión, de tal forma que la motivación cumple con la finalidad de suministrarle al administrado los fundamentos de hecho y derecho (artículo 209 de la Constitución Política, artículo 7 de la Ley 101 de 1993 y artículo 3 del Decreto 2478 de 1999) que inspiraron la producción del mismo; además se hizo un suficiente y adecuado análisis de los elementos fácticos que se tuvieron en cuenta.

- Frente al cargo *“Violación del principio de la buena fe previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional”*

Al respecto, la demandada mencionó que el principio de confianza legítima ha sido estructurado teóricamente como *“(...) mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la Administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones.”*



Razón por la cual, aseguró que no existió la violación alegada por los demandantes pues no hubo desconocimiento de derechos adquiridos por no existir frente al particular nada más que meras expectativas.

No se pronunció el Ministerio sobre el quinto cargo formulado en la demanda.

De otra parte propuso las siguientes excepciones:

(i) Incapacidad de los demandantes para demandar

Señaló que no todos los representantes legales de las demandadas estaban facultados para otorgar poder en este caso, sino simplemente para la defensa de un monto fijo establecido en el certificado de existencia y representación. Indicó que de conformidad con lo establecido en el artículo 44 del C.P.C., los demandantes carecen de capacidad jurídica toda vez que de acuerdo a los estatutos no tenían el permiso de la junta directiva para el efecto. Informó que la cuantía del proceso fue establecida en 9 mil millones de pesos, monto que evidentemente superó las facultades otorgadas a los representantes legales de las demandantes en los estatutos.

(ii) Improcedencia de la acción

Aseguró que como los demandantes pretenden la nulidad de la Resolución 393 de 2010 y a título de restablecimiento del derecho el pago de unos perjuicios, la acción impetrada es improcedente porque no se generó perjuicio alguno a los actores, sino que simplemente se derogó una disposición normativa.

(iii) Caducidad de la acción

Planteó que, de conformidad con el artículo 136 del CCA, la acción caducó porque los demandantes admitieron haber conocido de la existencia de la norma acusada desde el mismo momento en que supuestamente se violaron sus derechos, por lo que es de recibo el argumento según el cual desconocían su existencia.



(iv) **Indebida escogencia de la acción**

Adujo que los hechos que motivaron la solicitud de perjuicios derivados de la falta del pago del incentivo ISFF 2010 no provienen de la existencia de un acto administrativo que haya revocado directamente un derecho adquirido, por lo que no es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propia para el reconocimiento de perjuicios económicos derivados de un acto administrativo ilegal.

(v) **Inexistencia de nexo causal entre el supuesto daño y perjuicio.**

Sostuvo que existieron reparos al material probatorio que no permitieron concluir la existencia de los perjuicios derivados del acto acusado, pues en la objeción de la cuantía no se allegó ni siquiera prueba sumaria que demostrara los perjuicios solicitados.

#### **4. Trámite del proceso en primera instancia**

El 1 de septiembre de 2011 se dio inicio al período probatorio. El 1 de abril de 2012 se corrió traslado para alegar de conclusión, lapso en el que las partes reiteraron los argumentos expuestos anteriormente. Cabe precisar que la entidad demandada alegó la ilegalidad del testimonio del señor Richard Stanley Deckers Steffens por cuanto fungió como representante legal de Fantasy Flowers S.A.S. una de las demandantes de la acción.

#### **5. Concepto del agente del Ministerio Público en primera instancia**

Mediante escrito de 3 de abril de 2012, el Procurador Judicial 135 Administrativo Judicial II rindió concepto de la siguiente manera:

Diferenció los requisitos de validez de los actos administrativos de aquellos relativos a su eficacia. Precisó que se reputan válidos cuando se han emitido de conformidad con la Constitución, la ley sustancial y formal, son expedidos por funcionarios competentes, debidamente motivados y se explican los fines del mismo. Explicó que los requisitos de eficacia por su parte, son posteriores al nacimiento del acto y en nada influyen en su validez.



Expuso que la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo por decaimiento, supone la pérdida de obligatoriedad por desaparecimiento de los presupuestos de derecho que permitieron su expedición o bien cuando su extinción se deba a su revocatoria, anulación o derogación. Indicó que el acto administrativo denominado “*Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010*” es un acto fundado en la Resolución 316 de 2010 la cual fue derogada, por lo que ocurrió un decaimiento con el acto administrativo de carácter particular en cuestión.

Concluyó que no era posible ejecutar un acto que adolecía de requisitos de eficacia u oponibilidad y que su ejecución en tales condiciones sería constitutiva de una vía de hecho pasible de la acción de reparación directa y no de la de nulidad y restablecimiento del derecho. Consideró que no hubo formulación adecuada del *petitum* de la demanda, por lo que solicitó se emita una sentencia inhibitoria en este caso.

## 6. Fallo de primera instancia

Por sentencia de 27 de junio de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los razonamientos que a continuación se resumen:

En primer lugar, denegó las excepciones propuestas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los siguientes términos:

### (i) Incapacidad de los demandantes para demandar

Puso de presente el Tribunal que la cuantía fue estimada en \$9.622'219.858 como resultado de la sumatoria individual de las pretensiones de cada una de las sociedades demandantes.

Asimismo, indicó que, aunque algunos representantes legales tienen limitaciones en el monto autorizado para contratar u obligarse, ello no influye en la facultad para otorgar poderes para la representación judicial, salvo que existiera limitación alguna que así lo estableciera, lo cual no se demostró.



Además, la facultad con la que contaban cada uno de los otorgantes de los poderes en cuestión, fue verificada previa a la admisión de la demanda.

(ii) Improcedencia de la acción

Dijo que el Tribunal que, como este argumento se refiere directamente al fondo de la controversia, sería decidido junto con aquél.

(iii) Caducidad de la acción

Afirmó el *a quo* que no se encontró en el expediente prueba alguna de que la Resolución 393 de 2010 hubiese sido publicada en los términos del artículo 43 del CCA, lo cual debía ser demostrado por el Ministerio, por lo que no se pudo establecer una fecha cierta a partir de la cual contar el término de caducidad de 4 meses consagrado en el artículo 316 *ibídem* y, como consecuencia de ello, no hay certeza de que la acción estuviera caducada para la fecha en que la demanda fue presentada.

Ante la falta de prueba en contrario, el Tribunal tuvo por como cierta la afirmación hecha por la parte demandante, según la cual solo tuvo conocimiento de la resolución demandada con ocasión de una acción de tutela resuelta en primera instancia el 20 de enero de 2012.

(iv) Indebida escogencia de la acción y (v) Inexistencia de nexo causal entre el supuesto daño y perjuicio.

Manifestó el *a quo* que estas excepciones se refieren al fondo de la controversia por lo que serían estudiadas junto con aquel.

En segundo lugar, se ocupó de los cargos propuestos:

- Violación del derecho constitucional al debido proceso por implicar una revocatoria unilateral e ilegal de un acto administrativo de carácter particular

Mencionó que mediante la Resolución 393 de 2010 se creó un programa de cobertura para el sector agropecuario con el fin de proteger el ingreso de los productores del sector exportador frente a las variaciones de tasa



de cambio; y se estipuló que dicho beneficio se reconocería de conformidad con lo establecido en el instructivo técnico expedido para el efecto por parte del Ministerio de Agricultura. Por consiguiente, para el Tribunal es claro que la resolución mencionada es un acto administrativo de carácter general.

En cuanto al *Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010*, consideró que se produjo como consecuencia de la expedición del acto administrativo a través del cual se creó el precitado programa de cobertura, por lo que debe entenderse como un acto accesorio o derivado de aquél.

Agregó que la Resolución 393 de 2010 estableció igualmente un programa de coberturas similar a la del ISFF 2010, razón por la cual su artículo 3 derogó expresamente la Resolución 316 del mismo año.

En consecuencia, la resolución demandada no revocó el acto administrativo a través del cual se creó el ISFF 2010 ni su listado de beneficiarios sino que lo derogó al tratarse de un acto administrativo de carácter general. Por tanto, al desaparecer el acto general, los demás actos que dependían de él, como el listado de beneficiarios del ISFF 2010, aunque permanecen en el mundo jurídico perdieron su fuerza vinculante.

Aclaró que la figura de la revocatoria directa invocada por la parte actora como fundamento del cargo difiere radicalmente de la derogatoria, que fue la que, de manera expresa, utilizó el Ministerio de Agricultura respecto de la Resolución 316 de 2010 por parte de la Resolución 393 del mismo año.

Aseguró que, respecto del *Listado Definitivo de Beneficiarios del ISFF 2010*, tampoco operó la revocatoria directa, *“simplemente dicho acto perdió su fuerza ejecutoria al desaparecer su fundamento de derecho, es decir, la resolución que creó el beneficio que dicho acto reconocía”*.

En ese orden de ideas, el Ministerio no requería adelantar el procedimiento consagrado en el artículo 73 del CCA y obtener el consentimiento de las personas incluidas en el referido listado ni para derogar la Resolución 316 de 2010 ni para que el fenómeno del decaimiento del acto que enlistó sus beneficiarios acaeciera.



Puso de presente que en el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en el fallo que resolvió la impugnación del fallo de la acción de tutela que la parte actora promovió.

Por dichas consideraciones, el Tribunal desestimó este cargo.

- Violación de la garantía o principio de seguridad jurídica por el desconocimiento de derechos adquiridos

Precisó el *a quo* que la noción de derecho adquirido *“hace referencia a las situaciones jurídicas consolidadas, por oposición a la de mera expectativa de obtener en el futuro un derecho”*. Explicó que se tiene un derecho adquirido cuando se han cumplido todos los requisitos establecidos en la ley para acceder al mismo y que se tiene una expectativa cuando aún estos no se han cumplido en su totalidad.

Recordó que según las sociedades demandantes, tienen un derecho adquirido al beneficio ISFF 2010 porque agotaron un procedimiento y fueron incluidos en el listado de beneficiarios. Al efecto, invocaron el artículo 10 de la Ley 1151 de 2007.

Sin embargo, el Tribunal no tuvo en cuenta el artículo referido por la parte demandante, pues advirtió que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-507 de 21 de mayo de 2008.

Añadió que:

*“...no es claro que a través del listado de beneficiarios haya ingresado en el patrimonio de las demandantes el derecho a referir el ISFF 2010 ni que la inclusión de los demandantes en aquel listado significara que aquellos hubieran cumplido con la totalidad de requisitos exigidos para el efecto, toda vez que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial fue claro en establecer, dentro del mismo, que el monto del incentivo allí estipulado era simplemente indicativo y que se encontraba sujeto a variación, en caso de que se requiriera una nueva verificación... de lo que se deduce que el referido listado no era el acto final de reconocimiento de subsidios económicos para los allí incluidos, por cuanto, entre otros, resultaba necesario efectuar nuevas verificaciones y todo un proceso de pago ante la entidad”*.

En consecuencia, no se demostró que el reconocimiento y pago del incentivo constituyera para los enlistados algo más que una mera expectativa de recibir una determinada suma de dinero.





Además, como ya se explicó, el listado perdió su fuerza ejecutoria con la derogatoria de la Resolución 316 de 2010 que le servía de fundamento jurídico, por lo que no es exigible. Por tanto, el cargo no prosperó.

- Ausencia de motivación del acto administrativo

Sostuvo el Tribunal que se pudo establecer con claridad que en la parte considerativa de la Resolución 393 de 2010 se plasmaron los fundamentos fácticos y jurídicos que tuvo el Ministerio de Agricultura para el establecimiento del programa de coberturas para el sector agropecuario, creado con el fin de proteger a los exportadores de los efectos nocivos de la variación de la tasa de cambio.

Aunque de manera expresa no se incluyó un acápite relacionado con la inconveniencia del incentivo creado mediante Resolución 213 de 2010, de la lectura integral de la resolución acusada puede establecerse que, al haberse creado un nuevo programa de ayuda más amplio y mejorado para el sector exportador en general, resultaba inconveniente su coexistencia con el incentivo ISFF 2010, creado de manera exclusiva para una parte del sector, toda vez que ambos se referían al mismo asunto y tenían un objetivo en común: ayudar a los exportadores y protegerlos de los efectos negativos de la variación de la tasa de cambio. En últimas, el nuevo programa era una versión subsanada y actualizada del primero.

Para el Tribunal, al haberse expuesto las razones de hecho y derecho que conllevaron a la expedición del acto acusado y, al entrar en vigencia la Resolución 393 de 2010, resultaba lógico que quedaran derogadas las disposiciones que le fueran contrarias.

En consecuencia, desestimó este cargo.

- Violación del principio de la buena fe (o confianza legítima) previsto en el artículo 83 de la Constitución Política

Sostuvo el Tribunal que, en virtud del principio de confianza legítima las autoridades deben ejercer un comportamiento consecuente y uniforme, en el que no deben darse giros bruscos o intempestivos sin antes darle al particular un periodo de transición o adaptación.



Empero, ello no significa que con fundamento en dicho principio la administración no puede derogar sus decisiones, cuando existen razones fácticas y jurídicas para hacerlo.

Si bien el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó un incentivo para el sector floricultor y adelantó una serie de actuaciones administrativas para su implementación con lo que generó en los participantes en el proceso una expectativa de obtenerlo, debe tenerse en cuenta que con posterioridad replanteó la concepción del incentivo y amplió el beneficio a todo el sector exportador a través de una decisión debidamente motivada.

Por ende, según el Tribunal, no es posible entender que la derogatoria del primer beneficio hubiese sido injustificada o arbitraria o se hubiera actuado en contra de la *"doctrina de ayuda al sector exportador"*, toda vez que el programa de beneficios solo modificó y no excluyó la posibilidad de que las demandantes obtuvieran una ayuda que les permitiese mitigar los efectos negativos de la variación de la tasa de cambio.

Reiteró que el trámite del beneficio ISFF 2010 no había finalizado para el momento en que se creó el nuevo programa de ayuda por lo que no se demostró la existencia de derechos adquiridos.

En consecuencia, este cargo no prosperó.

- Falta o irregularidad en la notificación y publicación

Mencionó el artículo 43 del CCA según el cual *"Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto..."*.

En consecuencia, la Resolución 393 de 2010 debió ser publicada con el fin de que la comunidad en general conociera de su existencia. Revisado el expediente, no se encontró prueba de que hubiera sido publicada en el Diario Oficial o en la gaceta de la entidad demandada, por el contrario, quedó acreditado que nunca fue enviada a la Imprenta Nacional. La carga de esta prueba estaba a cargo de la entidad demandada.



Por tanto, el acto adolece de uno de los requisitos de eficacia de los actos administrativos: publicación. Sin embargo, ello solo afecta su oponibilidad, pero en manera alguna repercute en su validez.

De manera que, la falta de publicación del acto no lo tornó ilegal o nulo, toda vez que dicha omisión tenía que ver con su ineficacia, es decir, con su inoponibilidad frente a terceros y a su exigibilidad ante ellos.

En ese orden, este cargo también fue desestimado.

Concluyó el Tribunal que, dado que ninguno de los otros cargos propuestos por la actora prosperó, y que la irregularidad demostrada solo afectó su eficacia pero no su validez, la presunción de legalidad de dicho acto permanece incólume, por lo que negó las pretensiones de la demanda así como la condena en costas.

Finalmente advirtió que, en cuanto a la inconformidad con el testimonio de Richard Stanley Deckers, esta fue resuelta en la audiencia de 23 de enero de 2012.

## **7. Recurso de apelación**

Inconforme con la sentencia de 27 de junio de 2012, la parte demandante presentó recurso de apelación en el que solicitó que se revocara y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones:

- Desconocimiento de la naturaleza jurídica del acto administrativo contenido en el denominado *“Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010”*

Insistió en que el Tribunal cometió un yerro al desconocer por completo que el denominado *“Listado Definitivo de Productores Beneficiarios”* era un auténtico acto administrativo de carácter particular que puso fin a una actuación administrativa tendiente al reconocimiento del ISFF 2010 y, por trato, no es un acto accesorio a la Resolución 316 de 2010.

Dicho listado, por tanto constituye, en cabeza de cada uno de los beneficiarios, el derecho adquirido a recibir el ISFF 2010, pues se trata de una auténtica declaración o manifestación de voluntad de la administración que tiene efectos jurídicos vinculantes tanto para esta



como para los particulares a quienes se les definió una situación particular y se le reconocieron sus derechos.

Insistió en que el listado, según el artículo 50 del CCA, es un acto definitivo que puso fin a una actuación administrativa y decidió el fondo del asunto al haber determinado quiénes eran los beneficiarios definitivos, después de haberse surtido el trámite necesario para su designación. Una vez expedido el listado, no había ningún trámite pendiente y se debía proceder al desembolso de los recursos.

Sostuvo que el *a quo* desconoció la naturaleza jurídica del listado en cuestión, esto es, que se trata de un acto particular, que fue publicado en la página web del Ministerio el 14 de octubre de 2010 y cobró firmeza.

Dicho acto, contiene una declaración inequívoca: reconocer que ciertas personas tienen derecho a recibir un apoyo de características y montos específicos por haber cumplido los requisitos y procedimientos prescritos por el gobierno.

Aclaró que el hecho de poder variar el valor del incentivo no implica que el listado no sea definitivo, pues la corrección no supone que desconozcan o revoquen los derechos ya reconocidos.

Expresó que el Tribunal no analizó las pruebas y argumentos esgrimidos con los que se puso en evidencia que en anteriores ocasiones el Ministerio ha reconocido abiertamente que los listados mediante los cuales se determinan las empresas beneficiarias de apoyos directos o incentivos, son actos administrativos de carácter particular que son notificados mediante publicación en la página web de la entidad.

Se refirió al oficio de 20 de marzo de 2009 suscrito por el Director de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante el cual se dio respuesta a un derecho de petición sobre el acto administrativo que negó el acceso a un incentivo similar al que es objeto del presente proceso, y se afirmó que el acto administrativo de carácter particular mediante el cual se determina si una empresa tiene o no derecho a un incentivo, es el listado publicado en la página web del ministerio.



Manifestó que en el presente caso, se está en presencia de dos tipos de actos administrativos de distinta naturaleza:

(i) Uno de carácter general, “*compuestos por la Resolución No. 316 de 2010 y el Reglamento Técnico con sus modificaciones*”, en el que se estableció un trámite administrativo especial cuyo objeto era reconocer los derechos de las sociedades sobre el ISFF 2010, el cual culminaría con la expedición del citado listado.

Explicó que luego de las etapas de inscripción y cumplimiento de requisitos para el reconocimiento del incentivo, el Reglamento Técnico, contemplaba la publicación del listado de beneficiarios del ISFF.

Debía publicarse inicialmente, un listado preliminar en la página web del ministerio, lo cual ocurrió el 22 de septiembre de 2010, que incluía el valor de apoyo económico a otorgar.

Luego, de conformidad con el reglamento, se concedió un plazo –entre el 22 y el 29 de septiembre de 2010- para que los productores que cumplieran con los requisitos para el pago solicitaran la corrección de eventuales inconsistencias en el listado preliminar.

Vencido dicho plazo debía publicarse el listado definitivo de beneficiarios con el monto del apoyo a otorgar.

En este consta la decisión del Ministerio de otorgar el subsidio a las personas que en él se identifican y con él se concluye el procedimiento señalado para reconocer la calidad de beneficiario del ISFF 2010.

(ii) Un acto administrativo de carácter particular denominado “*Listado Definitivo de Productores Beneficiarios Incentivo Sanitario Flores y Follajes 2010*” el cual concretó en cabeza de las empresas demandantes su derecho cierto e indiscutible de recibir el apoyo o incentivo ISFF 2010. Fue expedido como consecuencia de la culminación de todo un trámite administrativo.

Adujo que el Tribunal no tuvo en cuenta que el listado fue expedido de acuerdo al trámite establecido por el Ministerio en el Reglamento Técnico.



Por tanto, la publicación de dicho listado es el medio idóneo por medio del cual se le dio publicidad al acto administrativo de carácter particular y, a partir de la publicación quedó en firme.

Indicó que, si bien los actos particulares deben notificarse personalmente, es válido que la administración establezca otro tipo de publicidad cuando involucra un número elevado de particulares interesados.

- Desconocimiento de la existencia de una revocatoria unilateral e ilegal del acto administrativo definitivo de carácter particular

El Tribunal incurrió en yerro al convalidar la actuación del Ministerio y conferirle una apariencia de legalidad formal a su actuar, excusándolo con el argumento según el cual esta entidad procedió a derogar, a través de un acto administrativo de carácter general (Resolución 393 de 2010), otro acto administrativo de igual naturaleza (Resolución 316 de 2010).

Ello, a juicio de la parte recurrente, resulta contrario a los hechos probados dentro del proceso y desconoce el trámite administrativo que se inició con la Resolución 316 de 2010 y terminó con la expedición del acto administrativo de carácter particular que reconoció los derechos de las sociedades beneficiarias.

Afirmó que la Resolución 393 de 2010, no obstante ser un acto general desde el punto de vista formal, entraña la revocatoria unilateral e ilegal así como la vulneración de los derechos particulares sobre el ISFF 2010. Lo que en realidad hizo el Ministerio fue revocar en forma inconsulta el listado definitivo de beneficiarios del incentivo para evitar que a las empresas se les pagara dicho beneficio.

Indicó que la revocatoria se llevó a cabo así:

- Comunicado de prensa de 20 de octubre de 2010 publicado en la página web del Ministerio en el que se afirmó que *“MINAGRICULTURA REVOCA EL SUBSIDIO QUE POR \$50 MIL MILLONES HABÍA OTORGADO A FLORICULTORES...”*
- El 20 de octubre de 2010, el Ministerio anunció en varios medios de comunicación que había decidido revocar la línea de subsidio.



- El 27 de octubre de 2010, en la página web del Ministerio se publicó un comunicado de prensa sobre una reunión sostenida entre el jefe de esa entidad y el presidente de Asocolflores, según el cual aquél explicó las razones para derogar el subsidio al sector floricultor.

Después de dicho anuncio verbal e informal, el Ministerio expidió la Resolución 393 de 2010, mediante la cual revocó unilateralmente un acto particular que reconoció un derecho. Sin embargo, el Tribunal no tuvo en cuenta esas manifestaciones hechas por el Ministerio que dan cuenta de la revocatoria ilegal.

Insistió en que el acto demandado debió ser declarado nulo por ser contrario a la Constitución y ley.

- Desconocimiento de la existencia de una violación de la garantía o principio de seguridad jurídica por vulneración de los derechos adquiridos

Insistió en que la posibilidad de modificar el monto del incentivo contemplada en el listado mencionado no implica que se trata de meras expectativas, pues ello simplemente permite corregir errores.

Dijo que el pago del incentivo es la consecuencia obvia de la adjudicación y reconocimiento del derecho, que no puede confundirse con la causa que da lugar a la adjudicación del derecho subjetivo.

El hecho de que el incentivo no haya sido pagado no quiere decir que solo se trata de meras expectativas como entendió el Tribunal.

Reiteró que el incentivo no constituye meras expectativas puesto que confirió a las sociedades demandantes unos derechos adquiridos al ser reconocidas como beneficiarias definitivas del ISFF 2010, según lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1133 de 2007, al cual no se refirió el *a quo*.

Si bien el artículo 10 de la Ley 1151 de 2007 no fue aplicado en razón a su inexecutable, el Tribunal debió tener en cuenta el artículo 3º de la Ley 1133 de 2007, según el cual los apoyos inician como una mera expectativa hasta que haya una decisión definitiva de la autoridad que



señale el beneficiario, tal como aconteció en este caso en el *"listado definitivo de productores beneficiarios del incentivo sanitario flores y follajes 2010"*.

- Inexistencia de la figura del decaimiento del acto administrativo de carácter particular

Indicó que fue un error aplicar la figura del decaimiento del acto y la pérdida de la fuerza ejecutoria, pues se trata de dos asuntos diferentes, *"siendo absurdo y completamente falaz el argumento que sirve para disfrazar o maquillar una revocatoria directa e ilegal en el fenómeno del decaimiento del acto administrativo"*.

Dijo que si bien opera el decaimiento cuando los motivos de orden jurídico o fáctico que dieron lugar a la creación del acto desaparecen, esto no puede ser consecuencia de una actuación ilegal y arbitraria de la propia entidad que profirió el acto.

En este caso, los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a los actos revocados (Resolución 316 de 2010 y listado definitivo de productores beneficiarios del incentivo) no han desaparecido toda vez que el propósito del programa de mitigar los efectos nocivos de la revaluación, continúa vigente.

Además, las circunstancias fácticas y jurídicas que originaron el listado tampoco desaparecieron *"pues dicho acto se motivó y se expidió como consecuencia de haberse surtido todo un trámite administrativo reglado tendiente al reconocimiento del beneficio y por haberse acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la propia entidad para adjudicar los derechos"*.

Para el recurrente, no cabe duda de que el Ministerio al derogar la Resolución 316 de 2010 mediante la cual se creó el programa del incentivo, finalmente lo que hizo fue revocar los derechos adquiridos sobre el ISFF 2010, no siendo viable pretender disfrazar esa ilegalidad en la supuesta ocurrencia del decaimiento del acto administrativo.

En este caso no se puede aplicar la figura del decaimiento y pérdida de la fuerza ejecutoria, pues se trata de un acto administrativo definitivo, de carácter particular que reconoció unos derechos a las sociedades accionantes, al cual no puede restársele validez mediante maniobras encaminadas a desconocerlos.

Si bien es cierto que el Ministerio derogó la resolución que creó el programa ISFF 2010, ello no implica que se puedan desconocer las





actuaciones surtidas y los derechos debidamente reconocidos en vigencia del programa por lo que la derogatoria realizada de forma cuestionable no podía surtir los efectos que el Tribunal le atribuyó.

Reiteró que al derogarse la Resolución 316 de 2010 el Ministerio terminó con el programa consistente en conferir incentivos sanitarios para flores y, por tanto, su alcance se circunscribía a clausurar el programa y no a desconocer los derechos adquiridos en virtud de la vigencia de aquél, por lo que el Tribunal se equivocó al atribuirle un alcance indebido a la derogatoria realizada por la entidad demandada y concluir de forma errada que el acto demandado perdió su fuerza ejecutoria al haberse “borrado del mundo jurídico” la Resolución 316 de 2010.

## **8. Trámite en segunda instancia**

El recurso propuesto fue admitido por la Sección Primera de esta Corporación, por auto de 8 de octubre de 2012<sup>1</sup>.

## **9. Alegatos de segunda instancia**

### **9.1. C. I. Mega Flowers Ltda. y otros**

En escrito de 17 de enero de 2013, la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

### **9.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

En escrito del 19 de diciembre de 2012, la parte demandada insistió en los fundamentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda.

## **10. Concepto del agente del Ministerio Público en segunda instancia**

En esta instancia no intervino el Ministerio Público.

---

<sup>1</sup> En ese momento fungía como ponente la Consejera María Elizabeth García González.



Radicación Número: 25000-23-24-000-2011-00290-01

Actor: C.I. Flowers Ltda. y otros

Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Nulidad y restablecimiento del derecho—Sentencia de segunda instancia

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 27 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en los términos del artículo 129 del CCA, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

### 2. Cuestión previa: el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio

El Dr. Moreno Rubio manifestó impedimento para resolver esta apelación por haber sido ponente de la sentencia recurrida, en la época en la que fungía como Magistrado del Tribunal de Cundinamarca.

El Consejero, entonces, consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 140 del Código General del Proceso -anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil- La Sala aceptó su impedimento y lo separó del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, ya que de conformidad con el alcance de la misma, esta se configura por "*Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente*".

### 3. Acto demandado

Artículo 3º de la Resolución 393 de 11 de noviembre de 2010, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

*RESOLUCIÓN NÚMERO 000393 DE 2010*

*11 NOV 2010*

*"Por la cual se establece un programa de coberturas para el Sector Agropecuario y se dictan otras disposiciones*

*EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL*

*En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el artículo 7 de la Ley 101 de 1993, el artículo 11 del Decreto 2478 de 1999, y*



**Radicación Número: 25000-23-24-000-2011-00290-01**

**Actor: C.I. Flowers Ltda. y otros**

**Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

**Nulidad y restablecimiento del derecho–Sentencia de segunda instancia**

**CONSIDERANDO:**

(...)

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Programa de Coberturas. Créase el Programa de Coberturas para el Sector Agropecuario, el cual se otorgará a los productores de bienes agropecuarios del sector exportador, con el objeto de proteger su ingreso frente a variaciones en la tasa de cambio.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocimiento. La cobertura de que trata el artículo primero de la presente Resolución, se reconocerá bajo el mecanismo, los lineamientos, las condiciones y vigencia definidas en el Instructivo Técnico y sus modificatorios, que para el efecto expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual será publicado en la página web de esta entidad y hace parte integral de la presente Resolución.

**ARTÍCULO TERCERO:** Vigencia y derogatorias. La presente Resolución rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Resolución 0316 del 30 de julio de 2010.” (Negrilla añadida)

### **3. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

### **4. Caso concreto**

Si bien la parte demandante planteó varios argumentos en el escrito de apelación, lo cierto es que su reproche es que el Listado de beneficiarios del incentivo ISFF 2010 es un acto particular que otorgó el derecho a dicho apoyo a quienes en él figuran y, por tanto, es ilegal la derogatoria de la Resolución 316 del 30 de julio de 2010 efectuada por la Resolución 393 del 11 de noviembre de 2010, porque en realidad se trató de una revocatoria directa unilateral e ilegal.

Es decir, a juicio de la parte recurrente, la Resolución 393 de 2010 derogó sin fundamento alguno la Resolución 316 de 2010, con lo cual desconoció los derechos adquiridos y las situaciones de orden particular y concreto que sobre el ISFF 2010 ya se habían definido.

Al respecto, la Sala considera necesario hacer las siguientes consideraciones:



La **Resolución 316 de 2010** estableció un incentivo sanitario para flores y follajes para el año 2010. Ello, porque el Ministerio de Agricultura consideró, entre otras cosas, que *“...algunos factores macroeconómicos por fuera del control de la política agropecuaria, como la acentuada devaluación de la tasa de cambio, continúan amenazando la sostenibilidad financiera de las unidades productivas del campo colombiano”*.

Por consiguiente, en dicho acto administrativo se dispuso: (i) crear el incentivo sanitario para flores y follajes – ISFF para el año 2010 el cual se debía otorgar a los productores de flores y follajes para exportación, con el objeto de apoyar el control y manejo integrado de plagas; (ii) reconocer el incentivo bajo el mecanismo, los lineamientos y las condiciones definidas en los reglamentos técnicos que para el efecto expidiera dicho ministerio y que harían parte integral de la resolución; y (iii) derogar las disposiciones que le fueran contrarias.

El **Reglamento técnico para la adjudicación del ISFF 2010** determinó: (i) el propósito del programa, (ii) su presupuesto, (iii) el valor económico del apoyo, (iv) el procedimiento para inscripciones, (v) requisitos para el pago del apoyo, (vi) publicación del listado de beneficiarios, (vii) pago del apoyo, (viii) requisitos de desempeño, (ix) certificación sobre la cuantía del apoyo, y (x) cambios al instructivo.

Este reglamento fue objeto de tres modificaciones: las dos primeras se ocuparon de cambiar las fechas establecidas inicialmente para llevar a cabo algunas de las etapas previstas. La tercera, dispuso que si los beneficiarios estaban en mora con obligaciones contraídas con el Banco Agrario, el desembolso se haría a dicha entidad para abonar a la deuda. Asimismo, estableció la posibilidad de que se expidiera una certificación del valor del incentivo, requisito indispensable para realizar operaciones en el mercado financiero soportadas en este.

Según la segunda modificación el **listado definitivo de beneficiarios del ISFF 2010** se realizó el 14 de octubre de 2010. En este documento se puede apreciar el nombre de los beneficiarios, su identificación, el dígito de verificación, el total de exportaciones y el total de áreas certificadas por el ICA. También se lee que *“el monto del incentivo aquí establecido es indicativo y por tanto se encuentra sujeto a variación. Lo anterior, en caso de verificarse alguna inconsistencia en la información”* y que el valor del apoyo por dólar de los Estados Unidos de América era de \$50.83.



La **Resolución 393 de 2010** cambió el anterior panorama en tanto ya no se refirió al ISFF sino a un programa de coberturas para el sector agropecuario y no solo para los exportadores de flores y follajes. Dicha determinación se adoptó, según se lee en su texto, porque *“para el Gobierno es de fundamental importancia, proteger el ingreso de los productores del sector exportador frente a variaciones en la tasa de cambio...”*.

Como se ve, el mismo propósito inspiró la expedición de las Resoluciones 316 y 393 de 2010, esto es, proteger al sector exportador de las variaciones en la tasa de cambio, en el marco de las políticas públicas que puede establecer el Gobierno Nacional.

En ese orden, resulta lógico que el programa de coberturas para el sector agropecuario -que evidentemente es más amplio en tanto no es solo para los exportadores de flores y follajes-, resultara incompatible con el ISFF 2010 y por tanto, la derogación de este fuera necesaria, máxime cuando se trata de políticas económicas y cambiarias que obedecen al criterio del gobierno.

En este punto, resulta pertinente lo dicho recientemente por esta Sala:

*“Si bien varias colectividades puedan encajar en el escenario descrito por el acto general, nótese como dicha decisión no regula de forma particular ningún caso específico sino que establece parámetros genéricos en los que se puede o no encajar.*

*En suma, a juicio de esta Sala la conclusión del fallo de primera instancia resulta adecuada en lo que a la naturaleza del acto respecta, no obstante, es preciso hacer una precisión conceptual lo que concierne a la mal llamada “revocatoria” de los actos generales, expresión que desarrollo el a quo.*

*Estos actos, por sus características, más que “revocarse”, término que tiene aplicación para los actos de contenido particular y concreto, se “derogan”, o lo que es lo mismo, se reemplazan por otros que, también de naturaleza general, fijan los nuevos parámetros a seguir<sup>2,3</sup>.*

Así, la figura empleada por el Ministerio de Agricultura fue la correcta, toda vez que por tratarse de un acto cuyo contenido no regulaba en forma particular ningún caso determinado, lo procedente, al replantear la política económica y cambiaria para los exportadores de flores y

<sup>2</sup> Cfr. Araujo Oñate, Rocío: “Problemática actual de la revocatoria directa de los actos administrativos” en: “Sociedad, Estado y Derecho” Homenaje a Álvaro Tafur Galvis. Páginas 208 a 214.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 1º de febrero de 2018, radicación número 25000-23-24-000-2011-00527-01, demandante: Movimiento Apertura Liberal, demandado: Consejo Nacional Electoral y otro. C.P. Alberto Yepes Barreiro.



follajes fijada en la Resolución 316 de 2010, era su derogación como en efecto sucedió con la expedición de la Resolución 393 de ese mismo año.

Ahora bien, los demandantes solicitaron la declaratoria de nulidad de dicha derogación, con fundamento en que en realidad es una revocatoria directa ilegal del listado de beneficiarios del ISFF 2010.

La revocatoria directa de los actos administrativos, estaba regulada en los artículos 69 y siguientes del CCA, hoy artículos 93 y siguientes del CPACA.

Al momento de los hechos, podía revocarse un acto administrativo cuando i) fuera manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; ii) no estuviera conforme con el interés público o social, o atentara contra él; o iii) cuando con él se causara agravio injustificado a una persona.

Si se trataba de un acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podía ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Pero siempre que se estuviera en presencia de una de las causales mencionadas.

En el presente caso, de manera expresa y, como se vio, razonable, el Ministerio de Agricultura derogó la Resolución 316 de 2010 de la cual es parte integral el reglamento técnico con sus modificaciones. Dicha resolución era, sin duda alguna, el cimiento jurídico para la expedición de listado de beneficiarios del ISFF 2010.

Es decir, dicho listado no hubiera podido emitirse si no fuera porque la Resolución 316 de 2010 creó el ISFF y su reglamento técnico determinó cómo debía otorgarse.

Por tanto, como lo dijo el Tribunal, es claro que al derogarse dicha resolución, el listado perdió su fundamento jurídico y, en consecuencia, operó el fenómeno previsto en el artículo 66 del CCA, pérdida de fuerza ejecutoria.



En este punto resultan pertinentes los siguientes aportes doctrinales, que si bien analizan esta circunstancia en el CPACA, resultan pertinentes en tanto en el CCA también existía:

*“La desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho del acto como causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo está prevista en el numeral 2 del artículo 91 en cita [CPACA]. Se conoce en la doctrina como decaimiento del acto.*

*Decaimiento viene de decaer, y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, esta expresión significa, entre otras acepciones, “perder alguna persona o cosa alguna parte de las condiciones o propiedades que constituían su fuerza, bondad, importancia o valor”, que para el caso de los actos administrativos se trata de parte de las condiciones de hecho y/o de derecho que le permitieron no solo nacer a la vida jurídica, sino que también le permiten mantener su fuerza ejecutoria.*

*Luego esta causal se da cuando el acto administrativo ya no cuenta con parte de esas condiciones que le sirven de sustento, pero haciéndole perder sólo dos de sus propiedades: la ejecutividad y la, por contera, la ejecutoriedad, y no su existencia, ya que deja incólume su presunción de legalidad y su impugnabilidad si la oportunidad para ello no ha precluido o caducado”<sup>4</sup>.*

Uno de los eventos del decaimiento por desaparición de los fundamentos de derecho es su derogación, lo que supone cambios en el ordenamiento jurídico, de modo que los actos resultan incompatibles con las nuevas disposiciones<sup>5</sup>.

Así, en el caso que se estudia, la derogación expresa de la Resolución 316 de 2010 implicó una modificación en el ordenamiento jurídico en tanto hubo un cambio de política frente al apoyo requerido por el sector exportador y se pasó del ISFF 2010 exclusivo para quienes exportaran flores y follajes, para establecer un programa de coberturas para el sector agropecuario.

En ese orden, el listado de beneficiarios del ISFF resulta incompatible con la nueva disposición, esto es, la Resolución 393 de 2010, lo que claramente evidencia que respecto de aquél, ocurrió el decaimiento por derogatoria de la norma en que se fundaba, es decir, por el cambio del panorama normativo que le servía de sustento.

De este modo, el listado perdió obligatoriedad y, por tanto, no podía ejecutarse en virtud de la expedición de la Resolución 393 de 2010. Es

<sup>4</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional, 6ª edición. Bogotá, 2014. P.494-495.

<sup>5</sup> Ibidem. P. 496.



decir, ocurrió un decaimiento del acto listado de beneficiarios del ISFF 2010.

Ahora bien, el Tribunal dijo que:

*“...no es claro que a través del listado de beneficiarios haya ingresado en el patrimonio de las demandantes el derecho a referir el ISFF 2010 ni que la inclusión de los demandantes en aquel listado significara que aquellos hubieran cumplido con la totalidad de requisitos exigidos para el efecto, toda vez que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial fue claro en establecer, dentro del mismo, que el monto del incentivo allí estipulado era simplemente indicativo y que se encontraba sujeto a variación, en caso de que se requiriera una nueva verificación... de lo que se deduce que el referido listado no era el acto final de reconocimiento de subsidios económicos para los allí incluidos, por cuanto, entre otros, resultaba necesario efectuar nuevas verificaciones y todo un proceso de pago ante la entidad”.*

El Ministerio sostuvo que, de acuerdo al Reglamento Técnico y sus consecuentes modificaciones, se debía haber iniciado un procedimiento para el pago del incentivo ante la bolsa mercantil de Colombia, el cual nunca se dio. Además, el incentivo estaba sujeto a disponibilidad presupuestal: *“El monto del incentivo aquí establecido es indicativo y por tanto se encuentra sujeto a variación. Lo anterior, en caso de verificarse alguna inconsistencia en la información.”* Por consiguiente, a su juicio no se generó derecho alguno con la publicación del listado para el ISFF 2010, pues el procedimiento para ser beneficiado no había culminado.

Sin embargo, para la parte demandante una vez emitido el listado en comento, los allí incluidos adquirieron el derecho al pago del incentivo. Cosa distinta, es que el desembolso nunca se haya llevado a cabo.

Conviene entonces revisar el reglamento técnico y sus modificaciones:

Como se dijo antes, allí se establecieron (i) el propósito del programa, (ii) su presupuesto, (iii) el valor económico del apoyo, (iv) el procedimiento para inscripciones, (v) requisitos para el pago del apoyo, (vi) publicación del listado de beneficiarios, (vii) pago del apoyo, (viii) requisitos de desempeño, (ix) certificación sobre la cuantía del apoyo, y (x) cambios al instructivo.

De dichos aspectos, es importante mencionar el procedimiento para las inscripciones (iv), en el cual debían surtirse los siguientes pasos:





- Publicación del listado preliminar de productores inscritos: debía tomarse por el ICA, del listado de productores inscritos para acceder al ISFF 2009. Acá se indicó que los participantes debían cumplir los requisitos establecidos en la Resolución ICA 492 de 2008 sobre sanidad vegetal para las plantas ornamentales; y además tener vigente el registro del predio expedido también por el ICA.
- Verificación del listado preliminar de productores inscritos: se indicó que una vez publicado este listado, los interesados en participar en el ISFF 2010 debían verificar su inclusión y que la información allí contenida fuera correcta. De presentarse inconsistencias, debían comunicarlo a los correos electrónicos allí señalados del ICA, con el fin de subsanar las inconsistencias o ser incluidos.
- Publicación del listado definitivo de productores inscritos: se indicó que la inscripción no significaba el derecho a recibir el apoyo, a menos que se cumplan integralmente los requisitos, condiciones y criterios fijados en el reglamento y que, si el participante no cumplía con el requisito de inscripción, no podía continuar con el procedimiento.

Seguidamente se señalaron los requisitos para el pago del apoyo (v):

- Entrega del informe técnico ante el ICA
- Reclamar certificación del ICA sobre el cumplimiento del plan de manejo integrado de plagas
- Elaborar certificación sobre exportaciones, empleos y aportes a la seguridad social, parafiscales y no estar en proceso de liquidación o haberlo culminado
- Registro de facturas control sanitario
- Diligenciar el formulario de información básica publicado en la página web de la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC
- Diligenciar certificación de cumplimiento de la Resolución ICA 492 de 2008 que pondría a disposición la BMC
- Radicar la documentación de la BMC

El siguiente punto (vi) se refiere a la publicación del **listado de beneficiarios del ISFF 2010**:



- Publicación del listado preliminar de beneficiarios: el Ministerio debía publicarlo en su página web incluyendo el valor del apoyo económico a otorgar, por dólar de los Estados Unidos de América.
- Inconsistencias en el listado preliminar de beneficiarios: se dijo que los productores que hubieran cumplido con los requisitos para el pago del apoyo y encontraran inconsistencias en la información publicada por el Ministerio, debían comunicarlo para que se subsanaran
- Publicación del **listado definitivo de beneficiarios**: debía publicarse en la página web del Ministerio incluyendo el valor del apoyo económico a otorgar, por dólar de los Estados Unidos de América

Luego, en el pago del apoyo (vii) se dispuso:

- Criterio de asignación de recursos: la BMC debía pagar, en unas fechas establecidas, el apoyo a las personas que, previo cumplimiento de los requisitos fijados en el reglamento, estuvieran en el **listado definitivo de beneficiarios**, de acuerdo con el orden de llegada de los documentos señalados en el punto (v). También se advirtió que los pagos estarían sujetos a disponibilidad de caja y que se descontarían los gravámenes financieros así como el valor de la comisión pactada con la sociedad comisionista de bolsa.
- Autorización a terceros: se contempló la posibilidad de que el productor autorizara, mediante poder debidamente otorgado, el pago a un tercero.

En los requisitos de desempeño (viii) se estableció:

- Mantenimiento del empleo: se dijo que para poder recibir el apoyo, el productor debía acreditar el mantenimiento en al menos 80% de los empleos certificados para el periodo enero-junio de 2009, frente a los empleos certificados para el mismo periodo del año 2010. Si la empresa había reducido su personal en más del 20%, perdería la totalidad del incentivo.
- Renovación de los cultivos: el productor debía adelantar acciones para incrementar su productividad, como la renovación de cultivos, para garantizar la sostenibilidad financiera de su actividad.



Debe resaltarse que la argumentación de los demandantes parte de la premisa según la cual la administración no podía revocar la Resolución 316 de 2010, razonamiento que no es de recibo, pues como ya se explicó el Ministerio de Agricultura podía cambiar la política frente al sector agropecuario, como en efecto lo hizo.

Asimismo se advierte que el hecho de que el listado definitivo de beneficiarios les haya otorgado un derecho que no se materializó en tanto no se efectuó el pago del incentivo, no hace ilegal la derogación.

En ese orden, se impone confirmar la sentencia de primera instancia por las razones expuestas.

### **5. Otras decisiones**

La Sala observa a folio 39 del cuaderno No. 2 del expediente un poder otorgado por el Jefe de la Oficina de la Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la abogada Ana Marcela Carolina García Carrillo.

Asimismo, obra a folio 52 de mismo cuaderno renuncia de dicha apoderada al mandato que le fue conferido. En este orden de ideas, se le aceptará su renuncia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **III. FALLA**

**Primero: Aceptar** el impedimento manifestado por el Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con las razones expuestas en la cuestión previa de esta providencia.

**Segundo: Confirmar** la sentencia de 27 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las súplicas de la demanda, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



Radicación Número: 25000-23-24-000-2011-00290-01

Actor: C.I. Flowers Ltda. y otros

Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Nulidad y restablecimiento del derecho-Sentencia de segunda instancia

**Tercero: Aceptar la renuncia** presentada por la abogada Ana Marcela Carolina García Carrillo como apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Cuarto: Devolver el expediente** al Tribunal de origen.

**Notifíquese y Cúmplase**

**ROCÍO ARAUJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

