

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER - Facultad del Gobierno Nacional para modificar su estructura / INCODER – Su reestructuración estuvo precedida de un completo estudio técnico

En consecuencia, el Gobierno estaba facultado para dictar, con base en lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, la normativa contenida en el Decreto 4902 de 2007 por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. Debe resaltarse además, que el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, determinó que el Gobierno reglamentaría la estructura interna del Incoder, sus órganos directivos, composición y funciones, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la citada ley. Lo anterior teniendo en cuenta el nuevo enfoque de política del sector, según el cual eran funciones del nivel Nacional la coordinación de las actividades del Sistema Nacional de Desarrollo Rural establecido en esa ley, la administración y asignación de los recursos para el adecuado cumplimiento de las funciones misionales, calificación y evaluación del impacto de los proyectos presentados a las respectivas convocatorias. Indicó también que las demás funciones serán ejecutadas de manera desconcentrada o descentralizada. Además, la expedición del citado Decreto, tal como lo expuso al entidad demandada, estuvo precedida por un completo y cuidadoso estudio técnico, que no ha sido discutido por el demandante, en el cual, previo un análisis de la estructura del INCODER, y de las nuevas funciones que le asignaba la Ley 1152 de 2007 y de los nuevos lineamientos de la política para el sector rural, se concluyó la necesidad de reestructurar internamente la citada entidad, a fin de adecuarla a las nuevas exigencias y funciones consagradas en el Estatuto de Desarrollo Rural.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 54 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 115 / DECRETO LEY 1300 DE 2003 – ARTICULO 1 / DECRETO LEY 1300 DE 2003 – ARTICULO 8 / LEY 1152 DE 2007 – ARTICULO 24 / LEY 1152 DE 2007 – ARTICULO 178

NORMA DEMANDADA: DECRETO 4902 DE 2007 (21 de diciembre) GOBIERNO NACIONAL – ARTICULO 8 (No anulado) / DECRETO 4902 DE 2007 (21 de diciembre) GOBIERNO NACIONAL – ARTICULO 37 (No anulado) / DECRETO 4903 DE 2007 (21 de diciembre) GOBIERNO NACIONAL – ARTICULO 1 (No anulado) / DECRETO 4903 DE 2007 (21 de diciembre) GOBIERNO NACIONAL – ARTICULO 2 (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00175-00

Actor: GUILLERMO FORERO ALVAREZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE SIMPLE NULIDAD

GUILLERMO FORERO ÁLVAREZ obrando en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, de los artículos 8º y 37 del Decreto 4902 de 2007 y 1º y 2º del Decreto 4903 del mismo año.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

En apoyo de sus pretensiones el actor adujo los siguientes cargos de violación:

I.1. Expuso que el artículo 4º de la Constitución Política resulta violado por cuanto el Gobierno Nacional se apartó de su deber de acatar la Constitución y las leyes, toda vez que al expedirse los decretos 4902 y 4903 de 2007, se hace caso omiso de lo ordenado por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007, que prescribió de manera categórica que permanecerá en el ordenamiento jurídico el artículo 8º del Decreto Ley 1300 de 2007, por lo cual el Gobierno no podía por vía de decreto modificar la planta de personal del INCODER, establecida en el citado artículo 8º.

I.2. Manifestó que se vulnera el artículo 25 de la Constitución Política porque al expedirse los actos acusados se desconoce el derecho al trabajo de los funcionarios que no fueron incluidos en la nueva planta y se suprimieron 112 cargos de carrera.

I.3. Indicó que se desconoce el artículo 83 de la Carta porque el Gobierno se apartó del principio de la buena fe, al quebrantar la ley y modificar la estructura y la planta de personal de una entidad, cuando la Ley 1150 de 2007 en el artículo 178 de manera expresa estableció que no podía existir modificación a la estructura del INCODER.

I.4. Expuso que el artículo 209 de la Carta resulta vulnerado, al no tenerse en cuenta los principios de igualdad, moralidad, toda vez que los actos acusados al estar falsamente motivados, resultan inmorales, ineficaces, inequitativos y

parcializados, al crear una estructura administrativa y de personal diferente a la contemplada en el artículo 8º del Decreto Ley 1300 de 2003, norma que tiene que permanecer en el ordenamiento jurídico, por expreso mandato del artículo 178 de la Ley 1152 de 2007.

II-. TRAMITE DE LA ACCION

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones; previa decisión sobre la solicitud de suspensión provisional solicitada por el actor.

II.1-. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

El MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL por medio de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda con base en los siguientes argumentos:

II.1.1. Señaló que el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002, profirió el Decreto 1300 de 2003 por medio del cual se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y se determinó su estructura.

Posteriormente el Congreso de la República expidió la Ley 1152 de 2007, mediante la cual dictó el Estatuto de Desarrollo Rural y reformó el INCODER estableciendo en el artículo 24 que correspondía al Gobierno nacional reglamentar la estructura interna del INCODER, sus órganos directivos, composición y funciones, y en la que se deberá tener en cuenta el nuevo enfoque de la política del sector. En dicha normativa, el artículo 178 derogó el Decreto 1300 de 2003, dejando vigentes los artículos 1º y 8º.

En virtud de lo anterior se realizaron estudios técnicos para la reestructuración del INCODER, con fundamento en los cuales el Gobierno expidió el Decreto 4902 de 2007, en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 16 del artículo 189

del la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 y en concordancia con el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007.

El artículo 8º del nuevo decreto fijó la nueva estructura del INCODER, y comparado con el Decreto 1300 de 2003, se mantuvo el Consejo Directivo, la Gerencia General, los Órganos de asesoría y Coordinación, el Comité de Coordinación de Control Interno, la Comisión de Personal y se adicionaron la Subgerencia de Estrategias con sus tres direcciones, la Subgerencia de Promoción con sus dos direcciones, la Subgerencia de Gestión, la Subgerencia de Planeación con sus dos direcciones, las Direcciones Territoriales y la Secretaría General. Además, a los órganos de Asesoría y Coordinación se adicionaron el Comité de Reclamaciones y el Comité de Gerencia.

Advirtió que el INCODER contaba con 4 subgerencias. Sin embargo tomando en cuenta las nuevas funciones asignadas por la Ley 1152 de 2007, se hizo indispensable realizar una adecuación de esta estructura y una redistribución de las funciones para lograr el objetivo del INCODER.

Adujo que de los estudios técnicos se identificaron varios problemas en cuanto a la planta de personal del INCODER que llevaron al Gobierno a expedir el Decreto 4903 de 2007, pues luego de modificar la estructura del INCODER era indispensable ajustar su planta de personal para ajustarla a las nuevas exigencias consagradas en la Ley 1152 de 2007. Fue así como se suprimieron 556 cargos de los diferentes niveles, y se crearon 595 que responden a las necesidades que surgen con las nuevas funciones asignadas a la entidad.

III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, en su vista de fondo consideró que (i) los artículos 8 y 37 del Decreto 4902 de 2007 deben desaparecer del ordenamiento jurídico por ser contrarios al artículo 8 del Decreto ley 1300 de 2003 y (ii) las pretensiones de la demanda en relación con los artículos 1º y 2º del Decreto 4903 de 2007 deben ser desestimadas.

Consideró que le asiste razón al apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al señalar que conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución política, el Presidente de la República tiene la facultad de modificar la

estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales, con sujeción a las reglas generales que defina la Ley, y ésta es la Ley 489 de 1998; sin embargo no debe olvidarse que en el presente asunto el Presidente de la república fijó la estructura de la entidad, no con sustento en las normas constitucionales y legales mencionadas, sino con base en las facultades que para el efecto le confirió el Congreso de la República en el artículo 16, literal f, de la Ley 790 de 2002, dictando un decreto ley.

Consideró que lo que el Gobierno pretendió fue modificar, mediante un decreto puramente administrativo, una norma jerárquicamente superior: el Decreto Ley 1300 de 2003, siendo evidente la contradicción entre los artículos 8 y 37 del Decreto 4902 de 2007 y el citado Decreto Ley.

En relación con los artículos 1º y 2º del Decreto 4903 de 2007, precisó que es evidente que el Decreto 1300 de 2003 no se refirió a la planta de personal del INCODER, razón por la que el Gobierno nacional válidamente atendiendo a lo dispuesto en los artículos 54 y 115 de la Ley 489 de 1998, tenía la potestad de suprimir, adoptar y aprobar la planta global de personal de dicho establecimiento público, para lo cual se contó previamente con el correspondiente estudio técnico, por lo cual no se encuentra contradicción con la norma legal.

Aseveró finalmente que en relación con la violación de las normas constitucionales invocadas por el actor (artículos 4, 25, 83 y 209 de la Constitución Política), la misma tiene su sustento en el concepto de violación formulado contra normas de carácter legal, las cuales ya se habían estudiado.

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

IV.1. Competencia

Lo primero que advierte la Sala es que los Decretos 4902 y 4903 de 2007 fueron derogados por los Decretos 3759 y 3760 de 2009 respectivamente, no obstante lo cual procederá a analizar su legalidad, dados los efectos que pudo producir mientras estaba vigente.

IV.2. Normas demandadas

Las normas demandadas son los artículos 8 y 37 del Decreto 4902 de 2007 y 1° y 2° del Decreto 4903 del mismo año cuyo tenor es:

DECRETO 4902 DE 2007
(diciembre 21)

“Por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren el numeral 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política, el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#) y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 24 de la [Ley 1152 de 2007](#), y

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República expidió la [Ley 1152 de 2007](#), por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder –en adelante Incoder– y se dictan otras disposiciones;

Que por medio de la citada [Ley 1152 de 2007](#) en sus artículos 20 y siguientes, se reformaron los objetivos institucionales y funciones del Incoder;

Que el artículo 24 de la [Ley 1152 de 2007](#) ordena al Gobierno Nacional reestructurar internamente Incoder, sus órganos directivos, composición y funciones, teniendo en cuenta el nuevo enfoque de política del sector;

Que el Consejo Directivo del Incoder decidió someter a la aprobación del Gobierno Nacional la modificación de estructura, según consta en el Acta número 045 del 13 de diciembre de 2007,

DECRETA:

(...)

CAPITULO III

Estructura y Funciones de sus Dependencias

Artículo 8°. Estructura. Para el desarrollo de sus funciones, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, “Incoder”, tendrá la siguiente estructura:

- 1. Consejo Directivo.*
- 2. Gerencia General.*
 - 2.1 Oficina Asesora Jurídica.*

3. Subgerencia de Estrategias.

3.1 Dirección Técnica del Sistema Nacional de Desarrollo Rural.

3.2 Dirección Técnica de Proyectos Estratégicos.

3.3. Dirección Técnica de Gestión de Baldíos Productivos.

4. Subgerencia de Promoción.

4.1 Dirección Técnica de Promoción y Divulgación de las Convocatorias.

4.2 Dirección Técnica de Capacitación y Acompañamiento.

5. Subgerencia de Gestión.

6. Subgerencia de Planeación.

6.1 Dirección Técnica de Planificación, Presupuesto, Seguimiento y Evaluación.

6.2 Dirección Técnica de Información y Tecnología.

5. Secretaría General.

6. Direcciones Territoriales.

7. Órganos de Asesoría y Coordinación.

7.1. Comité de reclamaciones.

7.2. Comité de Gerencia.

7.3. Comisión de Personal.

7.4. Comité de Coordinación de Control Interno.

(...)

Artículo 37. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el [Decreto 1300 de 2003](#) salvo lo dispuesto en el artículo 1°.

DECRETO 4903 DE 2007
(diciembre 21)

“Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, “Incoder”.

Nota: Derogado por el [Decreto 3760 de 2009](#), artículo 7º, salvo el artículo 3o.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 115 de la [Ley 489 de 1998](#) en concordancia con los literales m) y n) del artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#), y

CONSIDERANDO:

Que la [Ley 1152 de 2007](#) por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, reformó los objetivos institucionales y funcionales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder;

Que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, presentó al Departamento Administrativo de la Función Pública la justificación técnica de que trata el artículo 46 de la [Ley 909 de 2004](#), para efectos de modificar la planta de personal, el cual obtuvo concepto técnico favorable de ese Departamento Administrativo;

Que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, otorgó viabilidad presupuestal para efecto de modificar la Planta de Personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder;

Que el Consejo Directivo del Incoder decidió someter a la aprobación del Gobierno Nacional la modificación de la planta de personal, según consta en el Acta número 045 del 13 de diciembre de 2007,

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébase la supresión de los siguientes cargos en la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder:

Nº Cargos	Denominación del cargo	Código	Grado
DESPACHO DE LA GERENCIA GENERAL			
1	Uno	Gerente General de Entidad Descentralizada	0015 23
1	Uno	Profesional Especializado	2028 15
1	Uno	Técnico Administrativo	3124 17
PLANTA GLOBAL			
4	Cuatro	Subgerente General de Entidad Descentralizada	0040 21
1	Uno	Subgerente General de Entidad Descentralizada	0040 19
1	Uno	Jefe de Oficina de Control Interno	0137 17
2	Dos	Asesor	1020 12
2	Dos	Asesor	1020 10
2	Dos	Asesor	1020 8
1	Uno	Jefe de Oficina Asesora de Planeación	1045 10
4	Cuatro	Profesional Especializado	2028 18
50	Cincuenta	Profesional Especializado	2028 16
25	Veinticinco	Profesional Especializado	2028 15
33	Treinta y tres	Profesional Especializado	2028 14
63	Sesenta y tres	Profesional Especializado	2028 13
83	Ochenta y tres	Profesional Especializado	2028 12
26	Veintiséis	Profesional Universitario	2044 10

Nº Cargos	Denominación del cargo	Código	Grado
4	Cuatro	Técnico Administrativo	3124 16
132	Ciento Treinta y Dos	Técnico Operativo	3132 15
37	Treinta y siete	Topógrafo Tecnólogo	3142 15
9	Nueve	Tesorero	4225 23
31	Treinta y uno	Auxiliar Administrativo	4044 15
43	Cuarenta y tres	Conductor Mecánico	4103 13

Artículo 2°. Apruébase la adopción de la siguiente planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder:

Nº Cargos	Denominación del cargo	Código	Grado
DESPACHO DE LA GERENCIA GENERAL			
1	Gerente General de Entidad Descen-	0015	25
3	Asesor	1020	16
1	Asesor	1020	12
1	Asesor	1020	08
1	Profesional Universitario	2044	11
1	Conductor Mecánico	4103	19
2	Secretario Ejecutivo	4210	24
PLANTA GLOBAL			
4	Subgerente General de Entidad Descen-	0040	24
1	Secretario General de Entidad Descen-	0037	21
7	Director Técnico	0100	20
31	Director Territorial	0042	15
1	Jefe de Oficina Asesora Jurídica	1045	15
8	Profesional Especializado	2028	24
5	Profesional Especializado	2028	18
36	Profesional Especializado	2028	17
43	Profesional Especializado	2028	16
3	Profesional Especializado	2028	15
93	Profesional Especializado	2028	14
61	Profesional Especializado	2028	13
52	Profesional Universitario	2044	11
21	Profesional Universitario	2044	10
34	Técnico Administrativo	3124	17
32	Técnico Administrativo	3124	16
71	Técnico Operativo	3132	15
6	Secretario Ejecutivo	4210	24
26	Secretario Ejecutivo	4210	23
36	Conductor Mecánico	4103	19
14	Auxiliar Administrativo	4044	15

(...)

IV.3. El caso concreto

IV.3.1. El demandante considera que las disposiciones demandadas quebrantan lo dispuesto en los artículos 4, 25, 83 y 209 de la Constitución Política; 178 de la Ley 1152 de 2007 y 1º y 8º del Decreto Ley 1300 de 2003, pues el gobierno no podía modificar el INCODER, considerando que la Ley 1152 de 2007 había dejado vigente el artículo 8 del Decreto ley 1300 de 2003.

El artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 dispuso:

Artículo 178. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga los artículos 11 a 25 de la [Ley 13 de 1991](#), los artículos 48 a 54 y 99 de la [Ley 101 de 1993](#) y las Leyes [160 de 1994](#); [41 de 1993](#), [4a de 1973](#); [200 de 1936](#), salvo los artículos 20, 21, 22 y 23, con las modificaciones efectuadas por la [Ley 100 de 1944](#); el artículo 5º de la [Ley 301 de 1996](#), el [Decreto ley 1300 de 2003](#) con excepción de los artículos 1º y 8º, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Por su parte los artículos 1 y 8 del Decreto - Ley 1300 de 2003 establecían:

*Artículo 1°. Creación, naturaleza jurídica y jurisdicción. Créase el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. El Instituto tendrá como sede principal la ciudad de Bogotá, D. C., y podrá conformar dependencias para el ejercicio de sus funciones en el orden territorial.
(...)*

Artículo 8°. De la estructura. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrá la siguiente estructura:

- 1. Consejo Directivo.*
- 2. Gerencia General.*
 - 2.1 Oficina de Control Interno.*
 - 2.2 Oficina Asesora Jurídica.*
 - 2.3 Oficina Asesora de Planeación.*
- 3. Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad.*
- 4. Subgerencia de Desarrollo Productivo Social.*
- 5. Subgerencia de Infraestructura.*
- 6. Subgerencia de Pesca y Acuicultura.*
- 7. Subgerencia Administrativa y Financiera.*
- 8. Oficinas de Enlace Territorial.*
- 9. Organos de Asesoría y Coordinación.*
 - 9.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.*
 - 9.2. Comisión de Personal.*

Conviene precisar que la normativa atacada fue expedida por el Gobierno con base en las facultades del numeral 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política, los artículos 54 y 115 de la [Ley 489 de 1998](#) y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 24 de la [Ley 1152 de 2007](#).

El numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política establece como función de Presidente de la República la de *“Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”*.

En concordancia con lo anterior el Congreso expidió la Ley 489 de 1998 *“por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

La citada ley estableció en su artículo 54 los principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política, con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

- a) *Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;*
- b) *Literal fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia [C-702 de 1999](#),*
- c) *Literal fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia [C-702 de 1999](#).*
- d) *Literal fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia [C-702 de 1999](#)*
- e) *Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos*
- f) *Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;*
- g) *Literal fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia [C-702 de 1999](#).*

- h) Literal fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia [C-702 de 1999](#).*
- i) Literal fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia [C-702 de 1999](#).*
- j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;*
- k) No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;*
- l) Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;*
- m) Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas;*
- n) Deberá adoptarse una nueva planta de personal.*

En consecuencia, el Gobierno estaba facultado para dictar, con base en lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, la normativa contenida en el Decreto 4902 de 2007 *por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.*

Debe resaltarse además, que el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, determinó que el Gobierno reglamentaría la estructura interna del Incoder, sus órganos directivos, composición y funciones, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la citada ley. Lo anterior teniendo en cuenta el nuevo enfoque de política del sector, según el cual eran funciones del nivel Nacional la coordinación de las actividades del Sistema Nacional de Desarrollo Rural establecido en esa ley, la administración y asignación de los recursos para el adecuado cumplimiento de las funciones misionales, calificación y evaluación del impacto de los proyectos presentados a las respectivas convocatorias. Indicó también que las demás funciones serán ejecutadas de manera desconcentrada o descentralizada.

Además, la expedición del citado Decreto, tal como lo expuso al entidad demandada, estuvo precedida por un completo y cuidadoso estudio técnico¹, que no ha sido discutido por el demandante, en el cual, previo un análisis de la estructura del INCODER, y de las nuevas funciones que le asignaba la Ley 1152 de 2007 y de los nuevos lineamientos de la política para el sector rural, se concluyó la necesidad de

¹ Folios 55 y ss del cuaderno principal.

reestructurar internamente la citada entidad, a fin de adecuarla a las nuevas exigencias y funciones consagradas en el Estatuto de Desarrollo Rural.

En consecuencia, no encuentra la Sala que se haya excedido la potestad reglamentaria ni violentado la Ley 1152 de 2007 o el Decreto 1300 de 2003, pues el hecho que se haya fijado una nueva estructura al INCODER en la normativa atacada, hace parte del desarrollo de la facultad que otorga el Presidente el numeral 16 del Artículo 189 de la Constitución, máxime considerando que, como lo ha precisado la Sala *“la facultad de Modificar la estructura....’ de las entidades señaladas en el artículo 189, numeral 16 de la Carta Política, lleva implícita la de dejar sin efecto las disposiciones legales que fijaban una estructura diferente, siempre cuando se haga ‘con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley’, como quedó visto en este caso’.*²

En consecuencia, el cargo no prospera

Respecto de la modificación de la planta de personal realizada mediante el Decreto 4903 de 2007, encuentra la Sala que la misma se sujetó a lo previsto en el literal n) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, antes transcrito conforme al cual al variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales deberá adoptarse una nueva planta de personal y en el artículo 115 de la misma normativa que prescribe:

Artículo 115. Planta global y grupos internos de trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo Sentencia del siete (7) de febrero de dos mil dos (2002) Radicación número: 11001-03-24-000-2000-6372-01 (6372) Actor: Jaime Antonio Carvajal Toro

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento.

De otra parte, el Decreto 4903 de 2007, es una necesaria consecuencia de la reestructuración de que fue objeto el INCODER mediante el Decreto 4903 de 2007, que, según el estudio que obra en el expediente y sirvió de base a su expedición, hacían imprescindible la introducción de ajustes en la planta de personal.

Así las cosas, la decisión de suprimir cargos y establecer una nueva planta de personal adoptada por el Gobierno en el Decreto 4903 de 2007 demandado, no desconoce lo previsto en el Decreto 1300 de 2003 ni en la Ley 1152 de 2007 y por el contrario contribuye a la cumplida ejecución de las mismas, dentro de los parámetros fijados por la Ley 489 de 1998 para el desarrollo de la facultad consagrada en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta.

Así pues, es del caso denegar las pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A :

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO