

AUTORIDADES NACIONALES - Reglamentos / DEMANDA DE NULIDAD – Respecto del decreto por medio del cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sector Agrícola Pecuario, Forestal y pesquero en los términos de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural / DELIMITACIÓN POR EL LEGISLADOR DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA – Reglamentar la estructura interna del INCODER, sus órganos directivos, composición y funciones / HABILITACIÓN DEL LEGISLADOR AL GOBIERNO NACIONAL – No lo fue para expedir medidas normativas transitorias / DECRETO CON DISPOSICIONES DE TRANSICIÓN – Desconoce la ley de facultades / REGLAMENTACIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL – Le dio el sentido, alcance y contenido de una norma de transición al artículo 24 de la Ley 1152 de 2007 que no tiene / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO NACIONAL - Desbordamiento / ADOPCIÓN DE MEDIDAS TRANSITORIAS – Es competencia del legislador / NULIDAD - Del Decreto 3066 de 2007

El Decreto 3066 de 2007 se expidió en uso de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, en concordancia con el artículo 209 ibidem, y por el artículo 24 transcrito previamente y que delimita el ámbito para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y desde su epígrafe que señala “[...] por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sector Agrícola, Pecuario, Forestal y Pesquero en los términos de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural. [...]”, se evidencia que este acto administrativo contiene disposiciones de transición, sin contar con la base normativa requerida, por cuanto, como se expuso, únicamente se habilitó al Gobierno Nacional para reglamentar la estructura del INCODER, y no para expedir medidas normativas transitorias. En línea con lo anterior, la Sala observa que en uno de los considerandos del Decreto acusado, se ratifica su carácter de medida transitoria, cuando determina que “[...] con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de las nuevas competencias asignadas a otras entidades estatales a través de la Ley 1152 de 2007, se hace necesario adoptar una medida transitoria que les permita, en coordinación con el Incoder, la implementación de los procedimientos administrativos, de recurso humano, financieros y logísticos necesarios para la asunción plena de las mismas, precaviendo y evitando con ello traumatismos que afecten o imposibiliten el desempeño de la función pública en relación con las actividades previstas en la ley y previniendo de esta manera la interrupción del servicio. [...]”. Medidas, régimen o disposiciones transitorias, que no contaban con el requerimiento fundamental de la potestad reglamentaria: desarrollo legal previo al ejercicio de la función reglamentaria. El Gobierno Nacional le dio al artículo 24 de la Ley 1152, el sentido, alcance y contenido de una norma de transición, el cual no tiene, modificando la ley supra, cuya competencia es privativa del legislador, y de esta manera, desbordando el ejercicio de sus funciones con la expedición del Decreto acusado. En efecto, al analizar el alcance de los artículos de la norma demandada, todos se dirigen a regular unas medidas transitorias institucionales, con base en un artículo que únicamente permite al Gobierno Nacional reglamentar la estructura interna del INCODER. [...] La Sala advierte que la expedición de las disposiciones transitorias es competencia del legislador, y si no se incluyen en la ley, no puede el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria, darle un sentido o alcance de régimen, proceso o medida transitoria a una norma que no lo tiene, modificando la ley, y con esto, traspasando los límites de sus facultades y entrando en el entorno de las competencias del Congreso de la República. Tampoco puede el Gobierno Nacional vulnerar la potestad reglamentaria y extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, argumentando que,

si no se expedía esta medida transitoria, sin contar con habilitación legal y violando la ley reglamentada, se generaría un caos administrativo, traumatismos en la gestión pública y la interrupción del servicio. [...] En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural) al expedir el Decreto 3066 de 2007 excedió su potestad reglamentaria, al establecer unas medidas transitorias con base en el artículo 24 de la Ley 1152, sin que existiera en esta disposición el contenido normativo que le permitiera reglamentarlas y modificar la ley reglamentada en cuanto a la fecha a partir de la cual entraba a regir y las funciones y competencias asignadas a unas entidades públicas según lo dispuesto en la ley supra.

POTESTAD REGLAMENTARIA - Marco normativo y desarrollo jurisprudencial

CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO CUYO FUNDAMENTO LEGAL FUE DECLARADO INEXEQUIBLE – Sentencia de inexecuibilidad de la Corte Constitucional de la Ley 1152 de 2007 que fue reglamentada por el decreto demandado / PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho / SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD – Efectos ex nunc / DECAIMIENTO / CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO CUYO FUNDAMENTO LEGAL FUE DECLARADO INEXEQUIBLE – Debe efectuarse en lo que respecta al tiempo durante el cual produjo efectos / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional profirió la sentencia C-175 de 2009, que declaró inexecuible la Ley 1152 de 2007, norma objeto de reglamentación por medio del Decreto 3066 de 2007, cuya validez es cuestionada en el sub lite. [...] Como consecuencia de la declaratoria de inexecuibilidad de la Ley 1152 de 2007, el Decreto cuya nulidad se pretende en el caso sub examine perdió la fuerza ejecutoria, al desaparecer del ordenamiento jurídico el fundamento legal que le dio origen, el artículo 24 de la ley supra, configurándose el caso previsto en el numeral 2. del artículo 66 del CCA. Esta Corporación ha señalado en relación con este evento de pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento de un acto administrativo, que esta figura se produce hacia el futuro y no impide que exista un pronunciamiento sobre su legalidad, por cuanto el decaimiento no tiene que ver con su validez, sino con su obligatoriedad la que se extingue cuando desaparecen los fundamentos de derecho, cesando sus efectos jurídicos. [...] En vista de lo anterior, procede el control de legalidad sobre el Decreto acusado, por lo que la Sala adelantará el estudio de fondo de los cargos de nulidad formulados por las demandantes, durante el tiempo que estuvo vigente y produjo efectos jurídicos el acto acusado, desde que entró a regir el 15 de agosto de 2007 hasta la fecha en que operó su decaimiento en virtud de la sentencia C-175 de 2009, el 18 de marzo de 2009.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 NUMERAL 11 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 66

NORMA DEMANDADA: DECRETO 3066 DE 2007 (15 de agosto) GOBIERNO NACIONAL (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00356-00 (Acumulado 11001-03-24-000-2007-00357-00)

Actor: PATRICIA CASTRO Y PROCURADORA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – MINAGRICULTURA

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Tema: RESUELVE SOBRE LA DEMANDA PRESENTADA CONTRA LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL RESPECTO DE LA LEGALIDAD DEL DECRETO NÚM. 3066 DE 15 DE AGOSTO DE 2007

SENTENCIA EN ÚNICA INSTANCIA

La Sala¹ decide, en única instancia, las demandas presentadas por Patricia Castro y la Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios contra la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La presente sentencia tiene las siguientes tres partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

Las demandas

Demanda del proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035600

1. La ciudadana Patricia Castro, actuando en nombre propio, en adelante la parte demandante, presentó demanda contra la Nación - Ministerio de Agricultura y

¹ La Sala Unitaria por auto de 4 de diciembre de 2020, declaró fundado el impedimento manifestado por el Consejero de Estado, doctor Roberto Augusto Serrato Valdés. Cfr. Folios 126 a 127 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035600 acumulado con el nro. 11001032400020070035700.

Desarrollo Rural, en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984², en adelante, Código Contencioso Administrativo, contra el inciso 1 del artículo 2 del Decreto 3066 de 15 de agosto de 2007³.

**Demanda del proceso con núm. único de radicación
11001032400020070035700**

2. La Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en adelante la parte demandante, presentó demanda contra la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, contra el Decreto 3066 de 2007.

**Pretensiones de la demanda del proceso con núm. único de radicación
11001032400020070035600**

3. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁴:

“[...]

PETICIONES

1. Declarar la NULIDAD del inciso 1 del Art. 2 del Decreto No. 3066 del 15 de Agosto de 2007 “Por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sector Agrícola Pecuario, Forestal y pesquero en los términos de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural”, que a su tenor señala:

“ARTÍCULO 2º : Durante el término previsto en el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, el Incoder, en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social, y las demás entidades a las que concierne asumir las funciones trasladadas, continuará realizando las actividades atinentes a las competencias reasignadas por virtud de la ley.

Dentro del dentro (sic) del mencionado término, el Incoder colaborará con la creación y puesta en funcionamiento de los grupos de trabajo necesarios para el ejercicio de las respectivas funciones en las entidades receptoras de competencias, para lo cual, efectuará los trámites correspondientes al

² “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

³ “[...] por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sector Agrícola, Pecuario, Forestal y Pesquero en los términos de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural. [...]”

⁴ Folios 16 y 17 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035600.

traslado y recepción de la información, expedientes, actos administrativos y demás documentos a que haya lugar.

2. Decretar la suspensión provisional del mencionado Art. 2, inciso 1 del Decreto No. 3066 del 15 de Agosto de 2007. [...] (Negrilla del texto original).

Pretensiones de la demanda del proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035700

4. La parte demandante formuló la siguiente pretensión⁵:

[...]

3. PRETENSIÓN

Se decrete la nulidad de la totalidad del decreto 3066 de 15 de agosto de 2007 y se declaren los efectos jurídicos de dicha nulidad. [...]

Presupuestos fácticos de la demanda del proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035600

5. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

5.1. La Ley 1152 de 25 de julio de 2007 *“[...] Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones [...]*”, fue publicada en el Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007.

5.2. La ley *supra*, señaló en el artículo 178 que rige a partir de la fecha de su publicación.

5.3. El Gobierno Nacional, sin ninguna atribución constitucional y legal, mediante el Decreto 3066 de 15 de agosto de 2007, inciso 1 del artículo 2, creo un régimen de transición para el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, que no previó la Ley 1152.

⁵ Folio 20 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035700.

5.4. El ejecutivo invoca como facultades el artículo 24 de la Ley 1152, el cual no le otorga la atribución de expedir el decreto acusado.

Presupuestos fácticos de la demanda del proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035700

6. La parte demandante reseñó, en resumen, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

6.1. El Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el literal f) del artículo 16 de la Ley 790 de 27 de diciembre de 2002⁶, a través del Decreto-Ley 1300 de 21 de mayo de 2003⁷, creó el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER.

6.2. El Congreso de la República expidió la Ley 1152, que en su artículo 178 estableció el régimen de vigencia y derogatoria.

6.3. La ley *ibidem* entró en vigencia por disposición expresa del artículo 178, el 25 de julio de 2007. En cuanto a la derogatoria, precisó expresamente que quedaban derogadas a partir de esta fecha, las siguientes normas: i) artículos 11 a 25 de la Ley 13 de 1991; ii) artículos 48 a 54 y 99 de la Ley 101 de 1993; iii) Ley 160 de 1994 o ley de reforma agraria; iv) Ley 41 de 1993; v) Ley 4 de 1973; vi) Ley 200 de 1936, salvo los artículos 20, 21, 22 y 23, con las modificaciones efectuadas por la Ley 100 de 1944; vii) artículo 5 de la Ley 301 de 1996; viii) Decreto-Ley 1300 de 2003 con excepción de los artículos 1 y 8; y, ix) las demás disposiciones que le sean contrarias.

6.4. La Ley 1152 omitió establecer el régimen de transición de legislación agraria, cuyas funciones estaban en el INCODER, y que esta ley distribuyó en nueve (9) entidades públicas.

6.5. El artículo 23 de la ley *idem*, señala las nuevas características del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.

⁶ “[...] Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. [...]”

⁷ “[...] Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. [...]”

6.6. El artículo 24 de la ley indicada, determina el mandato para que el Gobierno Nacional reglamente 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 Ley 1152, teniendo en cuenta el nuevo enfoque de la política del sector.

6.7. El 15 de agosto de 2007, mediante el Decreto 3066, publicado en el Diario Oficial núm. 46.721, el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 189 numeral 11 y 209 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Ley 1152, establece *“El Régimen de Transición Institucional originada por la nueva estructura legal del sector agrícola, pecuario, foresta y pesquero”*, en los términos de la ley *ibidem*.

Normas violadas y concepto de violación de la demanda del proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035600

7. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 11001032400020070035600, señaló como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 1, 3, 4, 6, 83, 113, 114, 122, 133, 150 numerales 1, 7, 10 inciso 2, 189 numerales 10, 11 y 15, y 209 de la Constitución Política.
- Artículo 24 de la Ley 1152 de 2007.

7.1. Manifestó que *“De las normas constitucionales atrás transcritas, queda absolutamente claro que al Presidente de la República no le concurre facultad alguna para prorrogar las funciones que le fueron cercenadas al INCODER para entregárselas a otras entidades públicas. La violación es flagrante porque del **Art. 189** de la Carta no se desprende facultad alguna para modificar las leyes, darle otro sentido o crear regímenes de transición por la vía del ejercicio de la expedición de decretos. [...]”*⁸. (Negrilla del texto original).

7.2. Afirmó que al no existir facultad constitucional ni legal que soporte la expedición del inciso 1 del artículo 2 del decreto acusado, se presenta una violación directa del artículo 122 de la Constitución, por haberse extralimitado en sus funciones e invadido la órbita del Congreso de la República.

⁸ Folio 19 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035600.

7.3. Manifestó que la facultad reglamentaria que tiene el Presidente de la República en virtud del numeral 11 del artículo 189 *idem*, consiste en crear instrumentos para ejecutar o aplicar la ley, no para cambiarle el sentido, anular sus efectos así sea de manera parcial, o crear una legislación paralela.

7.4. Indicó que el término de que trata el artículo 24 de la Ley 1152, es únicamente para crear la estructura interna del INCODER, no para congelar las funciones que en forma inmediata deben asumir unas entidades estatales.

7.5. En su criterio, del artículo 209 de la Constitución, no se desprende facultad alguna para retener las funciones que la Ley 1152 les asignó a diferentes entidades. Por el contrario, mediante la norma acusada se procede a suspender la ley en los temas que atañe a esta demanda, evidenciando una absoluta improvisación, falta de eficacia, ausencia de economía, eliminación de la celeridad, principios que se encuentran en el artículo citado *supra*.

7.6. Señaló que “[...] *El art. 83 resulta violado por apartarse el Señor Presidente y los demás funcionarios que suscriben el decreto acusado, del principio de la buena fe, porque es de dominio público, -máxime en los funcionarios que dirigen la Nación-, que el parlamento es la única entidad que puede crear y reformar las leyes. [...]*”⁹. (Negrilla del texto original).

7.7. Manifestó que en ese mismo orden de ideas, la disposición demandada viola el numeral 10 del artículo 189 de la Constitución, por cuanto el Presidente de la República ni obedece ni vela por la cumplida ejecución de las leyes, todo lo contrario, se extralimita y reforma la ley.

7.8. Aseveró que “[...] *Lo mas preocupante es que con la expedición del decreto acusado se viola el art. 133 de la carta, que entraña la violación a los principios democráticos liberales sobre los cuales esta construida la democracia colombiana y las democracias de occidente. Desconocer que el Congreso es el representante del pueblo por la vía de la invasión de facultades por parte de la rama ejecutiva es dar al traste con la democracia per se. [...]*”¹⁰. (Negrilla del texto original).

⁹ Folio 22 *ibidem*.

¹⁰ Folio 23 *ibidem*.

7.9. Indicó que, de la lectura del artículo 24 de la Ley 1152, se observa que se centra exclusivamente en las facultades que tiene el Gobierno, para ejercerlas dentro del plazo de los seis (6) meses siguientes, para elaborar la estructura interna del INCODER, no para suspender las funciones que la ley *supra* les asignó a otras entidades públicas, que es lo que pretende el inciso 1 del artículo 2 del decreto acusado. Relacionó las principales funciones entregadas a las siguientes entidades: Unidad Nacional de Tierras Rurales, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres, Corporaciones Autónomas Regionales e Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.

7.10. Concluyó que “[...] *Lo que busca el Gobierno Nacional y en particular el Ministro de Agricultura con la expedición del decreto 3066 de 2007 además de invadir las funciones propias del Congreso de la República es paralizar el cumplimiento y la ejecución de la Ley 1152 de 2007. También busca un aparente piso de legalidad al invocar una supuesta facultad que no existe y que la deriva del mencionado art. 24 que para nada le permite prorrogar las funciones del INCODER [...]*”¹¹. (Negrilla del texto original).

Normas violadas y concepto de violación de la demanda del proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035700

8. La parte demandante, en el escrito de la demanda identificada con número único de radicación 11001032400020070035700, señaló como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 24, 28, 35, 37, 41, 163 y 178 de la Ley 1152 de 2007.
- En el cuadro denominado “Sistema de doble columna”, tendiente a demostrar la ilegalidad del Decreto 3066 de 2007 frente a la Ley 1152 de 2007, se transcriben en la columna de “NORMA VIOLADA Ley 1152 de 2007” los artículos 6.º, 36 y 38.

8.1. Manifestó como concepto de violación “[...] **Cargo único: Infracción de norma legal superior regulatoria de la materia por expedición de decreto reglamentario por funcionario que excedió su competencia. [...]**”.

¹¹ Folio 25 *ibidem*.

8.2. Indicó que el Decreto 3066 de 2007 es contrario a derecho por exceder la facultad reglamentaria otorgada por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, al Presidente de la República para reglamentar las leyes y en ese orden viola directamente las normas de la Ley 1152 que pretende reglamentar al cambiar su contenido, alcance y sentido.

8.3. El artículo 1.º del Decreto 3066 de 2007 le asigna al artículo 24 de la Ley 1152 un sentido y un contenido que la norma no tiene. El reglamento convierte el artículo 24 de la ley *supra*, en norma de transición de legislación, al señalar que durante el lapso de seis (6) meses el INCODER transferirá plenamente las competencias que en virtud de la Ley 1152 le fueron asignadas a otras entidades, contrariando con ello la disposición legal.

8.4. Afirmó que el artículo 24 de la Ley 1152, no fija mandato alguno para efectos de transición de legislación, como tampoco de competencias. Este artículo se limita a establecer que el Gobierno Nacional cuenta con la potestad reglamentaria para organizar administrativamente al INCODER, de acuerdo con el nuevo contexto normativo generado por la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural.

8.5. Sostuvo que “[...] el artículo 1º del Decreto 3066 de 2007 es contrario al artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, razón por la cual se demanda declarar su nulidad. [...]”¹².

8.6. El artículo 2.º del Decreto 3066 de 2007, establece que el INCODER continuará hasta el 25 de enero de 2008, con las competencias que la Ley 1152 asignó a otras entidades; esta disposición reglamentaria es contraria a los artículos 24, 28, 35, 36, 37, 38, 40, 41 y 178 de la ley *ibidem*, al modificarlos y variar su sentido.

8.7. El artículo 2.º del acto administrativo acusado, pretendiendo ser una norma reglamentaria modifica disposiciones de rango legal sobre competencias, que por su naturaleza son de orden público. Cambia temporalmente el sujeto titular de las competencias, excediendo la facultad reglamentaria y contrariando lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 1152, que determina que esta ley rige a partir de la fecha de su publicación, lo cual sucedió el 25 de julio de 2007.

¹² Folio 27 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035700.

8.8. Aseveró que el artículo 2.º citado *supra*, contraria lo dispuesto en los siguientes artículos: 28¹³, 35¹⁴, 36¹⁵, 37¹⁶, 38¹⁷, 40¹⁸, 41¹⁹ y 163²⁰ de la Ley 1152, al reasignar unas competencias que la ley *idem* confirió a unas entidades, concentrándolas nuevamente en el INCODER, sin contar con la facultad para ello, vulnerando la decisión legislativa contenida en la norma que se pretendió reglamentar, al cambiar la entidad pública titular de las competencias.

8.9. Adujo que “[...] *El segundo párrafo del artículo 2º del Decreto demandado, remite al plazo de seis meses del artículo 24 de la Ley 1152 de 2007 para la creación y puesta en funcionamiento de los grupos de trabajo necesarios para que las entidades receptoras de las nuevas competencias se organicen para recibirlos, aspecto que, ni en el artículo 24, ni en ninguna otra norma de la ley, se establece. [...]*”²¹.

8.10. Sostuvo que el artículo 3.º del Decreto 3066 de 2007 es ilegal, al establecer mecanismos como los convenios para el proceso de transición, que según el acto reglamentario tendrá etapas, lo que es contrario a la Ley 1152, por cuanto ello implica que el INCODER mantenga unas competencias y funciones que se trasladaron a otras entidades a partir del 25 de julio de 2007, fecha de entrada en vigencia de la ley.

8.11. Resulta excesivo el párrafo del artículo *supra*, que le asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una facultad discrecional de impartir lineamientos y directrices a distintas entidades gubernamentales, con las que no tiene relación jerárquica o de control o sujeción, como son: Ministerio del Interior, Agencia

¹³ Fija los asuntos en que la Unidad de Tierras es competente a partir de la vigencia de la Ley 1152. El decreto acusado las reasigna al INCODER.

¹⁴ Asigna a la Agencia Presidencial para Acción Social y la Cooperación Internacional ciertas competencias que el decreto acusado las devuelve al INCODER.

¹⁵ Fija unas competencias para la Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres - Fondo Nacional de Calamidades, situación que desconoce el decreto acusado, toda vez que las reasigna al INCODER.

¹⁶ Fija unas competencias para las Corporaciones Autónomas Regionales, que el decreto acusado las reasigna al INCODER.

¹⁷ Establece una competencia en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual a través del decreto demandado continua en el INCODER.

¹⁸ Determina las principales funciones de la Dirección de Pesca y Acuicultura que se ordenó crear al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las que mediante el decreto demandado se mantienen en el INCODER.

¹⁹ Establece las funciones para el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, las que a través del decreto demandado permanecen en el INCODER.

²⁰ Dispuso que la Unidad de Tierras es competente para conocer del procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, que el decreto demandado lo reasignó en el INCODER.

²¹ Folio 29 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035700.

Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Dirección de Atención y Prevención de Desastres, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales.

8.12. Manifestó que “[...] *El artículo 4º del Decreto 3066 de 2007 al disponer que el INCODER procederá a elaborar el inventario completo y ordenado de las normas, estudios, archivos, cargos, recursos físicos y financieros, informes u otros recursos que están dedicados o que apoyan el desarrollo de las competencias o funciones que debe transferir a las entidades que las deban asumir, contraría la Ley que dice reglamentar, al modificarla en el sentido de cambiar la fecha de entrada en vigencia de las normas de la Ley, que establece las nuevas competencias de las otras entidades del sistema de desarrollo rural. [...]*”²².

8.13. Agregó que los artículos 21, 53, 54, 85, 96, 100, 107 y 168 de la Ley 1152, precisan las competencias del INCODER en el marco de la nueva institucionalidad, y en ninguna de estas normas ni en cualquier otra de la ley *idem*, existe alguna que establezca que esta entidad puede asumir las competencias y funciones que la ley les asignó a las entidades y dependencias que conforman el Sistema de Desarrollo Rural.

8.14. Indicó que, la incompetencia del funcionario que expidió el decreto demandado se presenta al actuar por fuera de los límites materiales y formales de la potestad reglamentaria, al desbordar lo que la Constitución le ha asignado exclusivamente al legislador.

8.15. La Ley 1152 no estableció un régimen de transición para los cambios ocasionados por el tránsito de legislación agraria contenida en normas anteriores a la ley *ibidem*. Por el contrario, precisó que la nueva normativa entraría a regir a partir de la fecha de su publicación, según lo ordenado por el artículo 178.

8.16. Concluyó que cualquier modificación a la Ley 1152 es asunto de reserva legal, por lo tanto, el Gobierno Nacional carece de competencia para fijar el régimen de transición de la ley *supra* y modificar su entrada en vigencia.

²² Folio 30 *ibidem*.

Contestación de la demanda en el proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035600²³

9. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contestó la demanda y rechazó las pretensiones formuladas, así:

9.1. Expuso que contrario a lo que dice la demandante, el legislador mediante el artículo 24 de la Ley 1152, facultó al Gobierno Nacional para reglamentar 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 ley *idem*, y esto es precisamente lo que se hizo a través del decreto objeto de la demanda.

9.2. El Gobierno Nacional a través del Decreto 3066 de 2007, ni modificó la Ley 1152, ni le dio otro sentido, ni creo un régimen de transición que desconociera la voluntad del legislador.

9.3. El decreto demandado fue expedido en virtud de la coordinación de las autoridades administrativas y que el legislador dejó a salvo en el artículo de vigencias y derogatorias, los numerales 1.º y 8.º del Decreto 1300 de 2003.

9.4. Manifestó que “[...] *En consecuencia, es necesario tener en cuenta que la planta de personal establecida en el Decreto 1517 de 2003 para el INCODER y el manual de funciones y requisitos que adoptó el Instituto para los empleos allí señalados se encontraban vigentes para la fecha de la expedición del Decreto demandado; pues la facultad para modificar la planta de personal, de acuerdo con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, es del GOBIERNO NAICONAL (sic), razón por la cual no se pueden entender derogados por la Ley 1152 de 2007. [...]*”.

9.5. Indicó que según el numeral 17 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, es deber de los funcionarios públicos permanecer en el desempeño de sus labores mientras no se haya hecho cargo de ellas quien deba reemplazarlo, salvo autorización legal, reglamentaria o de quien deba proveer el cargo, y en el caso concreto “[...] *los funcionarios del INCODER para el momento de la expedición de la Ley 1152 de 2007 y su entrada en vigencia el 25 de julio de 2007, así como para el momento de la expedición del Decreto demandado 15 de agosto de 2007,*

²³ Cfr. folios 46 a 54 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035600.

no tenían sus cargos eliminados y en consecuencia, debían seguir en el ejercicio de sus funciones hasta que otro se haya hecho cargo de ellas o deba reemplazarlo. [...]". (Negrilla del texto original).

9.6. Afirmó que el acto demandado garantiza los principios de la función pública del artículo 209 de la Constitución, cuando ordena a las autoridades administrativas que deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

9.7. Señaló que el acto mantiene la continuidad en la prestación del servicio, y que *"[...] Pretender, como lo pretende la demandante que la prestación del servicio supedite a la creación de una nueva entidad (surtidos todos los requerimientos técnicos que ello conlleva de conformidad con los protocolos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, así como emanados por el Departamento Administrativo de la Función Pública), hubiera conculcado los derechos de los ciudadanos gravemente dado que las Entidades receptoras jamás hubieran podido estar dispuestas para atender las necesidades del servicio desde el día de entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007, esto es, desde el **25 de julio de 2007**. [...]*". (Negrilla del texto original).

9.8. Finalizó citando dos antecedentes *"[...] no es esta la primera vez que el legislador impone la (sic) Gobierno Nacional la urgente tarea de adoptar regímenes transitorios a las decisiones por aquel adoptadas, entre otros se encuentran los siguientes ejemplos: [...]*". Mencionó la Ley 99 de 1993 con el Decreto 632 de 1994 y el artículo 34 de la Ley 1122 de 2007 con el Decreto 1500 de 2007.

Contestación de la demanda en el proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035700²⁴

10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contestó la demanda y solicitó que se desestimen las pretensiones formuladas, así:

²⁴ Cfr. folios 71 a 76 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035700.

10.1. Sostuvo que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3066 de 2007 apoyado en las facultades otorgadas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución y el artículo 24 de la Ley 1152.

10.2. Manifestó que los anteriores preceptos en consonancia con el artículo 209 de la Constitución, facultaron al Gobierno Nacional para expedir el acto administrativo demandado.

10.3. Indicó que “[...] *el Gobierno optó por expedir el referido decreto porque “con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de las nuevas competencias asignadas a otras entidades estatales a través de la Ley 1152 de 2007, se hace necesario adoptar una medida transitoria que les permita, en coordinación con el Incoder, la implementación de los procedimientos administrativos, de recurso humano, financieros y logísticos necesarios para la asunción plena de las mismas, **precaviendo y evitando con ello traumatismos que afecten o imposibiliten el desempeño de la función pública en relación con las actividades previstas en la ley y previniendo de esta manera la interrupción del servicio.**” [...].* (Negrilla del texto original).

10.4. Afirmó que contrario a lo que dice la demandante, el legislador a través del artículo 24 de la Ley 1152, facultó al Gobierno Nacional para reglamentar 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 ley *ibidem*, y esto es lo que se realiza mediante el decreto objeto de la demanda.

10.5. Aseveró que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 3066 de 2007, ni modificó la Ley 1152, sino que, apoyándose en las disposiciones constitucionales y legales, adoptó una fórmula para evitar la interrupción del servicio administrativo con ocasión de la expedición de la ley *idem*.

10.6. Señaló que “[...] *Pretender que las instituciones diferentes al INCODER asumieran las funciones antes asignadas a este instituto antes de haberse surtido todos los requerimientos técnicos que ello conlleva (de conformidad con los protocolos de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública), hubiera conculcado gravemente los derechos de los ciudadanos dado que las entidades receptoras no hubieran podido estar en capacidad de atender las necesidades del servicio desde el día de*

entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007, esto es, desde el 25 de julio de 2007. [...]” .

10.7. Aludió a dos antecedentes “[...] *no es esta la primera vez que el legislador impone la (sic) Gobierno Nacional la urgente tarea de adoptar regímenes transitorios a las decisiones por aquél adoptadas; entre otros se encuentra el (sic) siguientes ejemplo: [...]”*. Citó la Ley 99 de 1993 con el Decreto 632 de 1994 y el artículo 34 de la Ley 1122 de 2007 con el Decreto 1500 de 2007.

10.8. Resumió que “[...] *considera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que la expedición del decreto impugnado no desconoció la Ley 1152 de 2007, ni es extraña a la práctica jurídica del Gobierno Nacional, por lo que deben desestimarse las pretensiones de la demandante. [...]”*.

Alegatos de conclusión en el proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035700

11. El Despacho sustanciador, mediante el auto proferido el 17 de agosto de 2010²⁵, resolvió correr traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público por el término común de diez (10) días, para que presenten sus alegatos de conclusión.

La parte demandante

12. Guardó silencio en este momento procesal.

La parte demandada

13. La parte demandada expuso las siguientes alegaciones:

13.1. Argumentó el decaimiento del Decreto 3066 de 2007 por la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, según la sentencia de la Corte Constitucional C - 175 de 2009.

²⁵ Cfr. folio 85 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035700.

13.2. Señaló que el decreto acusado mediante el cual se pretendió garantizar el cumplimiento de la Ley 1152 y adoptar una medida transitoria para evitar traumatismos con las nuevas funciones asignadas a otras entidades, perdió su eficacia jurídica porque desaparecieron los presupuestos de derecho en que se fundaba.

13.3. Indicó que la inexecutableidad tiene efectos hacia el futuro, pero no se puede desconocer la realidad de la vigencia anterior de la norma bajo la cual se presentaron hechos impositivos; y que el Gobierno Nacional ante la inexecutableidad de la Ley 1152, reglamentó nuevamente el sector agrícola, pecuario, forestal y pesquero, lo que implicó que el INCODER asumiera las funciones asignadas a otras entidades.

13.4. Concluyó que en razón a que la Ley 1152 fue declarada en su integridad inexecutable *“[...], carece de fundamento pronunciarse respecto de la legalidad del Decreto 3066 de 2007, toda vez que, los hechos impositivos creados durante su vigencia fueron objeto de modificaciones y ajustes mediante los Decretos 1899, 3759 y 3760 de 2009. [...]”*.

Agente del Ministerio Público

14. El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto solicitando acceder a las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

14.1. Señaló que la Corte Constitucional en la sentencia C - 175 de 2009, declaró inexecutable la Ley 1152, decisión a la cual le dio los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, es decir, hacia el futuro.

14.2. Manifestó que, si bien el acto acusado perdió su fuerza ejecutoria por haber desaparecido sus fundamentos de derecho, es pasible de control jurisdiccional por los efectos que produjo durante su vigencia.

14.3. Estimó que el Gobierno Nacional, conforme al artículo 24 de la Ley 1152, solamente estaba facultado para reglamentar la estructura interna del INCODER, para que esta entidad se adaptara al nuevo enfoque de política del sector, lo que no comprende la atribución de adelantar acciones administrativas para transferir

competencias asignadas a otras entidades del sector, ni siquiera de manera transitoria, porque es al legislador al que le corresponde la asignación de competencias a las entidades públicas.

14.4. Indicó que el Gobierno Nacional excedió la potestad reglamentaria al otorgar facultades al INCODER distintas al objeto y finalidad del artículo 24 de la Ley 1152.

14.5. Concluyó que la potestad reglamentaria encuentra su límite en la ley, por lo que no podía el Gobierno Nacional otorgar facultades al INCODER para adelantar acciones administrativas para transferir competencias asignadas a otras entidades públicas, ni habilitar a dicho instituto para continuar realizando funciones que ya habían sido asignadas a otras entidades, con el argumento de reglamentar su estructura interna.

Acumulación de procesos

15. El Despacho sustanciador dentro del proceso con radicado 2007-00357-00, mediante el auto proferido el 12 de junio de 2012²⁶, resolvió remitir el proceso al Despacho de la magistrada doctora MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, para que estudie la acumulación.

16. El Despacho sustanciador dentro del expediente con radicado 11001032400020070035600, mediante el auto proferido el 4 de agosto de 2014²⁷, resolvió decretar la acumulación de los procesos instaurados por la ciudadana Patricia Castro (expediente núm. 110010324000**200700356 00**) y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (expediente núm. 110010324000**200700357 00**) y la suspensión del proceso núm. 110010324000**200700357 00** hasta que el radicado núm. 110010324000**200700356 00** se encuentre en la misma etapa procesal.

Alegatos de conclusión en el proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035600 acumulado con el proceso con núm. único de radicación 11001032400020070035700

²⁶ Cfr. folios 106 a 108 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035700.

²⁷ Cfr. folios 84 a 88 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035600.

17. El Despacho sustanciador, mediante el auto proferido el 22 de agosto de 2017²⁸, ordenó correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión y dentro del mismo término, el Ministerio Público podrá solicitar el traslado especial.

La parte demandante

18. Guardó silencio en esta instancia procesal.

La parte demandada

19. La parte demandada presentó los siguientes argumentos:

19.1. Manifestó que el Decreto 3066 de 2007 perdió vigencia con la declaratoria de inexecuibilidad de la Ley 1152 de 2007, mediante sentencia de la Corte Constitucional C - 175 de 2009.

19.2. Indicó que el Decreto 3066 de 2007 “[...] mediante el cual el Gobierno Nacional pretendía garantizar el cumplimiento de la Ley 1152 de 2007 y adoptar una medida transitorio (sic) para evitar traumatismos con las nuevas funciones asignadas a otras entidades y evitar la interrupción del servicio, perdió su eficacia jurídica porque desaparecieron los presupuestos de derecho en que se fundaba. [...]”.

19.3. Sostuvo que teniendo en cuenta la declaratoria de inexecuibilidad en su integridad de la Ley 1152 “[...], carece de fundamento pronunciarse respecto de la legalidad del Decreto 3066 de 2007, toda vez que, los hechos impositivos creados durante su vigencia fueron objeto de modificaciones y ajustes mediante los decretos 1899, 3759 y 3760 de 2009. [...]”.

Agente del Ministerio Público

20. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa emitió concepto solicitando que se acceda a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

²⁸ Cfr. folio 99 *ibidem*.

20.1. Señaló que el Decreto 3066 de 2007 se fundamentó en la Ley 1152 que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C - 175 de 2009, lo que afectó su fuerza ejecutoria pero no su validez, la cual solamente se puede controvertir a través de las acciones previstas en el ordenamiento jurídico.

20.2. Manifestó que, el Decreto 3066 de 2007 “[...] *perdió sus atributos de eficacia desde el día 18 de marzo de 2009, fecha en que se produjo la sentencia C- 175 de 2009, [...]. En este contexto el lapso de tiempo durante el cual el Decreto 3066 de 2007 fue desde el día 15 de agosto de 2007 hasta la fecha del 18 de marzo de 2009. El análisis que se realiza a continuación está referido únicamente a esta fracción temporal. [...]*”.

20.3. Estimó que con fundamento en el artículo 24 de la Ley 1152, no podía el Gobierno Nacional, so pretexto del ejercicio de la potestad reglamentaria, otorgar facultades al INCODER para adelantar acciones administrativas de transferir las competencias asignadas a otras entidades públicas en virtud de la ley, ni para asumir nuevamente atribuciones conferidas a otras entidades por mandato de la misma norma.

20.4. Indicó que las competencias asignadas por la Ley 1152 al INCODER “[...], *no podían ser modificadas por el Gobierno Nacional a través de un acto administrativo de inferior jerarquía de la Ley, [...]*”.

20.5. Sostuvo que “[...], *el Decreto acusado se fundamentó en facultades legales confiadas al Gobierno Nacional para reglamentar la estructura interna del Incoder, sus órganos directivos, composición y funciones, pero no para realizar una modificación de competencias, las cuales fueron fijadas por mandato de dicha norma. A su vez del contenido material del Decreto se desprenden aspectos generales como futuros grupos de trabajo o futuros convenios que desbordan las competencias reglamentarias. [...]*”.

21. La Procuradora 25 Judicial II Ambiental y Agraria coadyuvó los “[...] *ALEGATOS DE CONCLUSIÓN [...]*” presentados por el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado el 15 de octubre de 2010, y solicitó que se acceda a las súplicas de las demandas acumuladas, con fundamento en que la norma acusada traspasó la potestad reglamentaria otorgada al Presidente de la República en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, al conferir

atribuciones al INCODER diferentes al objeto y finalidad previstas en el artículo 24 de la Ley 1152, cuando se debía limitar solamente a reglamentar la estructura interna de esta entidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

22. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) el acto administrativo acusado; iii) cuestión previa; iv) el problema jurídico; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la potestad reglamentaria; vi) el análisis del caso en concreto.

Competencia de la Sala

23. Vistos: i) el numeral 1 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo²⁹ sobre la competencia del Consejo de Estado, en única instancia, aplicable en los términos del artículo 308³⁰ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011³¹, sobre el régimen de transición y vigencia; y ii) el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, sobre la distribución de los procesos entre las secciones de esta Corporación, la Sala considera que es competente para conocer del presente asunto.

24. Agotados los procedimientos inherentes al proceso de nulidad de que trata este asunto, y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso *sub lite*, como se desarrollará a continuación.

Acto administrativo acusado

²⁹ “[...] Artículo 128. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden [...]”.

³⁰ “[...] Artículo 308. Régimen de Transición y Vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]”

³¹ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

25. El acto administrativo acusado es el siguiente:

“[...]

*DECRETO 3066 DE 2007
(agosto 15)*

por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sector Agrícola, Pecuario, Forestal y Pesquero en los términos de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 209 de la misma norma superior y del artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 24 de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007 dispone que el Gobierno reglamentará la estructura interna del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, sus órganos directivos, composición y funciones, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. Lo anterior teniendo en cuenta el nuevo enfoque de política del sector, según el cual son funciones del nivel Nacional la coordinación de las actividades del Sistema Nacional de Desarrollo Rural establecido en esta ley, la administración y asignación de los recursos para el adecuado cumplimiento de las funciones misionales, la calificación y evaluación del impacto de los proyectos presentados a las respectivas convocatorias.

Que el título II de la misma ley dispone las funciones y roles de la Institucionalidad del Sector Rural bajo la nueva óptica adoptada en ese ordenamiento, para lo cual se creará la Unidad Administrativa Especial de Tierras, y dispone el traslado de algunas funciones que ejerce el Incoder a otras entidades administrativas, para lo cual el Gobierno Nacional deberá hacer los ajustes pertinentes al Incoder, así como a las autoridades administrativas incumbidas en el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007.

Que es deber del Gobierno Nacional garantizar la continuidad en la prestación eficiente de los servicios inherentes a las funciones que le fueron asignadas al Incoder y que deberán ser trasladadas a otras entidades.

Que el artículo 209 de la Constitución Política impone el deber a las diferentes autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que la creación y puesta en marcha de la Unidad Administrativa Especial de Tierras, así como de las demás dependencias que por virtud de la ley deben ser implementadas por el Gobierno Nacional debe hacerse de forma gradual y coherente con la normativa vigente, y en coordinación con el

Programa de Reforma de la Administración Pública, PRAP, y del Departamento Nacional de Planeación, DNP, así como con el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Que con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de las nuevas competencias asignadas a otras entidades estatales a través de la Ley 1152 de 2007, se hace necesario adoptar una medida transitoria que les permita, en coordinación con el Incoder, la implementación de los procedimientos administrativos, de recurso humano, financieros y logísticos necesarios para la asunción plena de las mismas, precaviendo y evitando con ello traumatismos que afecten o imposibiliten el desempeño de la función pública en relación con las actividades previstas en la ley y previniendo de esta manera la interrupción del servicio.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Según lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder adelantará todas las acciones administrativas que le permitan transferir plenamente las competencias que le fueron asignadas por virtud de dicha norma a otras entidades públicas.

Artículo 2°. Durante el término previsto en el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, el Incoder, en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social, y las demás entidades a las que concierne asumir las funciones trasladadas, continuará realizando las actividades atinentes a las competencias reasignadas por virtud de la ley.

Dentro del mencionado término, el Incoder colaborará con la creación y puesta en funcionamiento de los grupos de trabajo necesarios para el ejercicio de las respectivas funciones en las entidades receptoras de competencias, para lo cual, efectuará los trámites correspondientes al traslado y recepción de la información, expedientes, actos administrativos y demás documentos a que haya lugar.

Artículo 3°. Las entidades que deban asumir funciones procederán a adoptar o a ajustar su estructura administrativa, técnica y financiera para atender las nuevas competencias. Con el fin de facilitar la transferencia de funciones, se celebrarán convenios en los que se definan los mecanismos de concertación, las etapas del proceso de transición, y los términos de cooperación y apoyo técnico por parte del Incoder a las entidades que reciben las funciones transferidas.

Parágrafo. Cuando así lo estime necesario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural impartirá directrices o lineamientos dirigidos a facilitar la transición institucional, dentro del marco establecido en la Ley 1152 de 2007 y en el presente decreto.

Artículo 4°. El Incoder procederá a elaborar el inventario completo y ordenado de las normas, estudios, archivos, cargos, recursos físicos y financieros, informes u otros recursos que están dedicados o que apoyan el

desarrollo de las competencias o funciones que debe transferir a las entidades que las deban asumir. Dichas entidades recibirán de parte del Incoder tales recursos.

Artículo 5°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación³². [...].”

Cuestión previa

26. La Sala antes de determinar los problemas jurídicos, se pronunciará sobre la siguiente cuestión previa:

Sentencia C-175 de 2009³³ y decaimiento del Decreto 3066 de 2007

27. La Corte Constitucional profirió la sentencia C-175 de 2009, que declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, norma objeto de reglamentación por medio del Decreto 3066 de 2007, cuya validez es cuestionada en el *sub lite*.

28. Visto el artículo 66 del CCA, establece:

*“[...] ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, **los actos administrativos** serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero **perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:***

1. Por suspensión provisional.

*2. **Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.***

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. Cuando pierdan su vigencia. [...].” (Negrilla fuera de texto).

29. Como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, el Decreto cuya nulidad se pretende en el caso *sub examine* perdió la fuerza ejecutoria, al desaparecer del ordenamiento jurídico el fundamento legal que le dio origen, el artículo 24 de la ley *supra*, configurándose el caso previsto en el numeral 2. del artículo 66 del CCA.

³² Publicado en el Diario Oficial núm. 46.721 de 15 de agosto de 2007.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009, Magistrado Ponente: Luís Ernesto Vargas Silva.

30. Esta Corporación ha señalado en relación con este evento de pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento de un acto administrativo, que esta figura se produce hacia el futuro y no impide que exista un pronunciamiento sobre su legalidad, por cuanto el decaimiento no tiene que ver con su validez, sino con su obligatoriedad la que se extingue cuando desaparecen los fundamentos de derecho, cesando sus efectos jurídicos.

“[...] La jurisprudencia de esta Corporación ha sido uniforme, pacífica y reiterada en este sentido³⁴:

*“Pese a que de acuerdo con lo expuesto la norma legal en la que se fundamentó la Circular acusada, que se dirigió a todas las entidades públicas, fue declarada inexecutable, **la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo** cuando han desaparecido sus fundamentos de derecho, no impide la revisión de su legalidad, dado que el decaimiento del acto no tiene que ver con la validez del mismo, como lo ha sostenido la Corporación en varias oportunidades³⁵. En efecto la validez del acto está referida a la concordancia de éste, para el momento de su nacimiento con el ordenamiento jurídico superior, si éste infringió las normas en las que debía fundarse, si fue expedido con falta de competencia, en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencias o defensa o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien lo expidió (art. 84 C. C. A); en tanto que la fuerza ejecutoria del mismo se relaciona con una de sus características, como es el de la obligatoriedad, cuando a pesar de que el acto cobró firmeza, hay cesación de sus efectos jurídicos ante la ocurrencia de algunos de las causas enlistadas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, consistentes en que el acto fue suspendido provisionalmente, desaparecieron sus fundamentos de hecho o de derecho, al cabo de cinco años de estar en firme, la*

³⁴ Los siguientes apartes han sido acogidos en diversos pronunciamientos entre los cuales vale la pena resaltar: Sección Quinta, Sentencia del 23 de agosto de 2018. Proceso número 52001-23-31-000-2011-00002-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro; Sección Primera. Sentencia del 10 de mayo de 2012. Radicación número: 66001-23-31-000-2006-00353-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera. Sentencia del 26 de julio de 2018. Expediente número 11001-03-24-000-2010-00199-00. M.P. María Elizabeth García González. Sección Primera. Fallo del 15 de noviembre de 2019. Proceso número 11001-03-24-000-00163-01. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencias de 3 de agosto de 2000, M. P. Olga Inés Navarrete Rodríguez, exp. No. 5722, actor: Luis Fernando Velandia Rodríguez; 9 de diciembre de 2004, M. P. María Inés Ortiz Barbosa, exp. No. 14152, actor: Exportamérica de Colombia S. A; sentencia de 4 de noviembre de 2004, M.P. María Inés Ortiz Barbosa, exp. No. 13822, actor: Pedro Enrique Sarmiento Pérez.

administración no realizó los actos correspondientes para su ejecución, no se cumplió la condición resolutoria a que se encontraba sometido. La Sala en sentencia de 3 de julio de 2003 al respecto dijo:

*“(…) en primer lugar, que la pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento del acto administrativo por desaparecimiento de los fundamentos de hecho o de derecho **no es causal de nulidad de los actos administrativos** pues tal pérdida de ejecutoria hace que el acto no esté llamado a producir efectos, y por ende impide que la Administración les dé cumplimiento porque se torna inoponible; la situación de pérdida de fuerza ejecutoria alegada () no es circunstancia que ataque la validez del acto como tampoco lo es el desaparecimiento del fundamento jurídico toda vez que esta es causal de dicha pérdida de ejecutoria. Recuérdese que el C. C. A en sus artículos 84 y 85 C. C. A. - y la reiterada jurisprudencia dictada con base en dicho principio de legalidad - señalan que las causales de nulidad de los actos administrativos son taxativas y destacan que la pérdida de fuerza ejecutoria o el decaimiento del acto no son causales de nulidad; que la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos puede provenir de la anulación por la jurisdicción contencioso administrativa, entre otros (art. 66)*

***En segundo lugar**, es necesario aclarar que el decaimiento del acto se predica de actos en firme porque es la característica de firmeza la que puede en principio ocasionar la ejecutoriedad y ejecutividad de la decisión, según el caso, y la pérdida de fuerza ejecutoria en caso de ocurrir algunas de las causales previstas en la ley”.³⁶*

Por consiguiente, el decaimiento del acto administrativo por algunas de las situaciones enunciadas, se produce a partir de su acaecimiento y hacia el futuro y no comprende los efectos producidos por él mientras estuvo vigente, situación que además le da una razón más al pronunciamiento en sede jurisdiccional de nulidad, sobre la validez del

³⁶ Sección Tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-1995-01215-01. Actor: Sociedad Minera 'Las Peñas' Consejero Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Referencia: No. Interno 11.215.

acto, cuando ha perdido fuerza ejecutoria por desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, sumado a que no existe en esta Jurisdicción una acción autónoma a través de la cual se pueda solicitar la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto”³⁷. [...].”³⁸

31. En vista de lo anterior, procede el control de legalidad sobre el Decreto acusado, por lo que la Sala adelantará el estudio de fondo de los cargos de nulidad formulados por las demandantes, durante el tiempo que estuvo vigente y produjo efectos jurídicos el acto acusado, desde que entró a regir el 15 de agosto de 2007 hasta la fecha en que operó su decaimiento en virtud de la sentencia C-175 de 2009, el 18 de marzo de 2009.

Problema jurídico

32. La Sala, con base en las demandas y en las respectivas contestaciones de las demandas, le corresponde determinar si con la expedición del Decreto 3066 de 2007, el Gobierno Nacional excedió o no la potestad reglamentaria al vulnerar la norma reglamentada, en particular el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, al establecer unas medidas transitorias con fundamento en el artículo *ibidem*.

33. En este orden de ideas, la Sala determinará si hay lugar a declarar o no la nulidad del acto administrativo acusado expedido por la parte demandada.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la potestad reglamentaria

34. Visto el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, señala:

*“[...] **ARTICULO 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

[...]

³⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2005. Proceso número 1001-03-26-000-2000-08345-01 (18345). M.P. María Elena Giraldo López.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 29 de octubre de 2020; C.P. Oswaldo Giraldo López; número de radicación 11001-03-24-000-2015-00236-00

11. *Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. [...]*”

35. La Corte Constitucional³⁹ sobre la potestad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, ha destacado los siguientes elementos: i) debe ejercerse por mandato de la norma fundamental, de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal; ii) los actos administrativos expedidos en ejercicio de esta atribución, únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley; iii) **el Presidente de la República no puede ampliar o restringir el sentido de la ley, ni tampoco suprimir o modificar la disposiciones legales pues con ellos estaría extralimitándose en sus facultades**; iv) la extensión de esta potestad depende de la forma y el detalle como la ley reguló la materia; v) se enfatiza que esta facultad no es absoluta, y debe ejercerse dentro de la frontera que delimita la Constitución y la Ley; y, vi) su objeto consiste en contribuir en la concreción de la ley, encontrándose subordinada a lo dispuesto en ella, sin que pueda alterar o suprimir su contenido, ni tampoco reglamentar asuntos que se encuentran reservados al legislador.

36. La Corte Constitucional en reciente sentencia⁴⁰, reitera que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República únicamente debe desarrollar el contenido de la ley, sin suprimir ni modificar el sentido de lo que ha sido fijado por el legislador. Al respecto, consideró:

[...] 211. Los actos administrativos que en virtud de la facultad reglamentaria expida el Presidente deben únicamente desarrollar el contenido de la ley, sin suprimir ni modificar el sentido de lo ha sido fijado por el Legislador. En palabras de esta Corporación: “la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad “el enunciado abstracto de la ley [...] [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real.””⁴¹ ***Por tal razón, su ejercicio no es absoluto y se restringe a las fronteras que marcan la Constitución y la ley.***⁴² [...]. (Negrilla fuera de texto).

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-158 de 27 de mayo de 2021, Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-805 de 2001.

⁴² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1005 de 2008 y C-345 de 2019.

37. Esta Sección⁴³ ha indicado sobre la potestad reglamentaria, los siguientes aspectos relevantes: i) faculta al Presidente de la República, en su condición de suprema autoridad administrativa, para dictar normas orientadas a la correcta ejecución de la ley sin necesidad de disposición expresa que la conceda; ii) es inversamente proporcional a la extensión de la ley; esto es, que ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa; iii) **no es absoluta porque se encuentra sujeta en su uso a los límites de la Constitución y la Ley, y no puede ejercerse para alterar o modificar el contenido y espíritu de la ley;** iv) esta potestad se amplía o restringe dependiendo de que el Congreso de la República utilice en mayor o menor medida sus poderes jurídicos; y, v) requisito fundamental es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar.

Análisis del caso en concreto

38. Atendiendo al marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales referidos *supra*, la Sala procede a realizar el análisis correspondiente para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico concluir el caso concreto.

39. La parte demandante sostiene que con la expedición del Decreto 3066 de 15 de agosto de 2007, el Gobierno Nacional desbordó la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, en razón a que se violan las normas de la Ley 1152 que pretende reglamentar al modificar su contenido, alcance y sentido, extralimitándose en el ejercicio de sus funciones.

40. La Sala procede a realizar la comparación normativa, para, posteriormente, dar solución al problema jurídico planteado, de la siguiente manera:

Normas constitucionales y legales presuntamente desconocidas	Decreto 3066 de 15 de agosto de 2007
Constitución Política Artículo 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma	Artículo 1°. Según lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder adelantará todas las acciones administrativas que le permitan transferir plenamente las competencias que le fueron asignadas

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 1 de noviembre de 2019; C.P. Hernando Sánchez Sánchez; número de radicación 11001-03-24-000-2011-00162-00.

causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

por virtud de dicha norma a otras entidades públicas.

Artículo 2°. Durante el término previsto en el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, el Incoder, en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social, y las demás entidades a las que concierne asumir las funciones trasladadas, continuará realizando las actividades atinentes a las competencias reasignadas por virtud de la ley.

Dentro del mencionado término, el Incoder colaborará con la creación y puesta en funcionamiento de los grupos de trabajo necesarios para el ejercicio de las respectivas funciones en las entidades receptoras de competencias, para lo cual, efectuará los trámites correspondientes al traslado y recepción de la información, expedientes, actos administrativos y demás documentos a que haya lugar.

Artículo 3°. Las entidades que deban asumir funciones procederán a adoptar o a ajustar su estructura administrativa, técnica y financiera para atender las nuevas competencias. Con el fin de facilitar la transferencia de funciones, se celebrarán convenios en los que se definan los mecanismos de concertación, las etapas del proceso de transición, y los términos de cooperación y apoyo técnico por parte del Incoder a las entidades que reciben las funciones transferidas.

Parágrafo. Cuando así lo estime necesario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural impartirá directrices o lineamientos dirigidos a facilitar la transición institucional, dentro del marco establecido en la Ley 1152 de 2007 y en el presente decreto.

Artículo 4°. El Incoder procederá a elaborar el inventario completo y ordenado de las normas, estudios, archivos, cargos, recursos físicos y financieros, informes u otros recursos

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Ley 1152 de 2007

Artículo 6º. Los principios y fines enumerados en los artículos precedentes servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente ley. Las normas que se dicten en materia agraria, tendrán efecto general inmediato, de conformidad con lo establecido en la Ley 153 de 1887, salvo las disposiciones expresas en contrario.

Artículo 24. El Gobierno reglamentará 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 presente ley. Lo anterior teniendo en cuenta el nuevo enfoque de política del sector, según el cual son funciones del nivel Nacional la coordinación de las actividades del Sistema Nacional de Desarrollo Rural establecido en esta 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. Las demás funciones serán ejecutadas de manera desconcentrada o descentralizada.

que están dedicados o que apoyan el desarrollo de las competencias o funciones que debe transferir a las entidades que las deban asumir. Dichas entidades recibirán de parte del Incoder tales recursos.

Artículo 5º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Artículo 28. Serán funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, las siguientes:

1. Adelantar estudios y análisis para la definición de una política de tierras, con destino al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

2. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento productivo de las áreas aptas para el desarrollo agropecuario y asesorar a las entidades territoriales en la incorporación de dichos instrumentos a los Planes de Ordenamiento Territorial.

3. Adelantar los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

4. Adelantar los procedimientos encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.

5. Adelantar los trámites administrativos o judiciales relacionados con el ejercicio de las acciones y toma de las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de las tierras baldías.

6. Adelantar los trámites administrativos o judiciales de reversión de las tierras adjudicadas por el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

7. Llevar a cabo los trámites relacionados con la compra directa y expropiación de tierras y mejoras para el cumplimiento de los propósitos relacionados con la construcción de distritos de riego de carácter estratégico, o los fines productivos de interés público que así sean definidos por el Gobierno Nacional.

8. Constituir servidumbres de propiedad rural privada o pública.

9. Adelantar los procesos de extinción

de dominio privado de predios ociosos de que trata esta ley.

10. Definir la vocación y los fines de las tierras rurales de propiedad de la Nación.

11. Transferir la administración y tenencia de los bienes inmuebles rurales de acuerdo con la definición del numeral anterior, de la siguiente forma:

a) Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales o a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Regional, los activos rurales que se encuentren en zonas de reserva forestal, ambiental o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o al interior de estos;

b) Al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, cuando su vocación sea productiva;

c) A otras Entidades públicas a quienes corresponda de acuerdo con los fines sociales;

d) A otras Entidades públicas a quienes corresponda de acuerdo con los fines etnoculturales;

e) El Instituto trasladará la propiedad de los bienes rurales que no sean destinados a los fines anteriormente citados a las entidades territoriales o a las demás entidades públicas que los requieran para el ejercicio de sus funciones.

12. Adelantar los procedimientos de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

13. Continuar con la titularidad, supervisión e interventoría de los contratos relacionados con diseño y construcción de los distritos de riego que el Gobierno Nacional haya decidido trasladarle a la Unidad.

14. Las demás funciones que le señale la ley.

Parágrafo 1o. Ordénese a la Unidad Nacional de Tierras Rurales la ejecución y finiquito, en el término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de los siguientes trámites administrativos y/o judiciales que en la actualidad se surten en el Incoder y que se hallaren pendientes de conclusión, esto es:

1. Los procedimientos agrarios en curso de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

2. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.

3. Los trámites administrativos o judiciales pendientes de finalización relacionados con el ejercicio de las acciones y tomar las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

4. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a la expropiación de predios y mejoras en cumplimiento de los propósitos de esta Ley.

5. Los procesos en curso correspondientes a la constitución de servidumbres de propiedad rural privada o pública

6. Los procesos en curso de extinción de dominio privado de predios ociosos de que trata esta ley.

7. Las actividades de supervisión relacionadas con los contratos en ejecución que no sean trasladados a otra Entidad Pública, interventorías, entre otras actividades que se encuentren irresueltas de la realización de alguna etapa en instancia

administrativa, salvo que en el contrato se haya pactado una duración superior al término aquí establecido.

8. Continuará hasta su culminación los procedimientos en curso de titulación de propiedad colectiva de comunidades negras.

9. Conocer los nuevos procesos radicados de los que trata el artículo 34 de la presente ley hasta el primero (1o) de junio de 2008, fecha en la cual los trasladará en la etapa procesal en la que se encuentren al Ministerio del Interior y de Justicia.

10. Buscar opciones para realizar la cartera proveniente del Incoder.

Parágrafo 2o. La dilación injustificada en el cumplimiento de los trámites a que se refiere el parágrafo anterior por parte de los servidores públicos, será causal de mala conducta.

Artículo 34. Adiciónese a las funciones que en la actualidad le han sido impuestas por las normas vigentes a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia o quien haga sus veces, las siguientes:

1. Planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y a la función social y ecológica de la propiedad rural, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida el Gobierno Nacional. Para estos fines podrá adquirir directamente tierras y mejoras para este propósito.

2. Planificar y ejecutar los procedimientos para la titulación colectiva de las tierras baldías a las comunidades negras, para los fines previstos en la Constitución Política y en la ley, con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y a la función social y ecológica de la propiedad rural

de acuerdo con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional. Para estos efectos podrá adquirir directamente tierras, mejoras o servidumbres si a ello hubiere lugar.

3. La Dirección podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las de las comunidades negras de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta ley.

Parágrafo 1o. La Dirección de Etnias o quien haga sus veces deberá finalizar los procesos de que tratan los numerales 1 a 3 de este artículo que para el 1o de junio de 2008 se encuentren en curso y pendientes de culminación por parte del Incoder.

Parágrafo 2o. La Dirección de Etnias o quien haga sus veces podrá delegar el ejercicio de determinadas funciones en las entidades territoriales, en la forma, condiciones y plazos que defina el Gobierno Nacional. No serán delegables, ni podrán vincular al sector privado las funciones relacionadas con la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración de los resguardos indígenas, la constitución de títulos colectivos de comunidades negras y la clarificación de la propiedad de las tierras de las comunidades negras.

Parágrafo 3o. Para el cumplimiento de las funciones asignadas mediante la presente ley al Ministerio del Interior y de Justicia, el Gobierno Nacional dispondrá los recursos de funcionamiento e inversión necesarios que se encontraban asignados al Incoder para el cumplimiento de todas y cada una de las funciones trasladadas al Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo 4o. El Ministerio del Interior y de Justicia asumirá las funciones descritas en esta ley a partir del 1o de junio de 2008, para tal efecto, podrá realizar los ajustes en la estructura y en la planta de personal a partir del 1o de

enero de la vigencia de 2008.

Artículo 35. Adiciónese a las funciones que en la actualidad le han sido impuestas por las normas vigentes a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, las siguientes:

1. Coordinar el acceso a subsidios de tierras para beneficiarios de programas sociales a favor de la población desplazada por la violencia, así como para los demás programas sociales que establezca el Gobierno Nacional, directamente o a través de las convocatorias que para ello efectúe el Incoder.

2. Establecer y operar un programa que permita recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

Parágrafo. Para el cumplimiento de las funciones asignadas mediante la presente ley a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Gobierno Nacional dispondrá los recursos de funcionamiento e inversión necesarios que se encontraban asignados al Incoder para el cumplimiento de las funciones trasladadas a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Artículo 36. Adiciónese a las funciones que le han sido impuestas por las normas vigentes a la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres - Fondo Nacional de Calamidades, la correspondiente a la adquisición directa de tierras para beneficiarios de programas sociales establecidos en favor de los damnificados o potenciales damnificados de calamidades o desastres naturales a fin de procurar su reubicación en otros lugares del territorio nacional.

Parágrafo. La Dirección Nacional de

Atención y Prevención de Desastres, Fondo Nacional de Calamidades deberá finalizar los procesos de que trata este artículo que para la fecha de la entrada en vigencia de esta ley se encuentren en curso y pendientes de culminación por parte del Incoder.

Artículo 37. Adiciónese a las funciones que le han sido impuestas por las normas vigentes a las Corporaciones Autónomas Regionales, la correspondiente a adelantar los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos.

Parágrafo. Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

Artículo 38. Adiciónese a las funciones que le han sido impuestas por las normas vigentes al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial:

1. La administración de los bienes baldíos inadjudicables o de los que se hallen en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos.

2. Adquirir directamente tierras para reubicación de población propietaria de predios ubicados en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos

Artículo 40. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá las funciones de la Dirección de Pesca y Acuicultura, dentro de las cuales estarán las siguientes:

1. Formular las políticas de administración de desarrollo y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas.

2. Formular políticas de investigación de los recursos pesqueros a fin de que su ejecución sea efectuada por cuenta de entidades públicas o privadas que demuestren idoneidad técnica y científica para dicho propósito.

3. Formular las políticas de ordenamiento, registro y control de la actividad pesquera.

4. Contribuir al fortalecimiento de la actividad pesquera y acuícola mediante la promoción del aprovechamiento de estos recursos.

5. Promover la suscripción de convenios de cooperación técnica con empresas u organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros para realizar actividades relacionados con el sector acuícola y pesquero.

Artículo 41. Establézcense como funciones adicionales del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, además de las actualmente establecidas por las normas vigentes, las siguientes:

1. Regular el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas.

2. Ejecutar los procesos de administración de recursos pesqueros y acuícolas en lo referente a investigación, ordenamiento, registro y control.

3. Otorgar permisos, patentes, concesiones y autorizaciones para ejercer la actividad pesquera y acuícola.

4. Cobrar el valor de las tasas y derechos que recaude por el ejercicio de la actividad pesquera.

5. Mantener actualizado el registro de pesca y acuicultura nacional.

6. Imponer multas y sanciones administrativas, incluyendo la suspensión y/o retiro del permiso o la licencia de pesca a los productores que violen las normas de conservación, límite de captura, vedas, tallas y demás restricciones de preservación de las especies.

7. Las demás funciones que le impongan la ley o el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Los recursos recaudados con ocasión del ejercicio de las funciones relacionadas en el presente artículo entrarán a formar parte del patrimonio del ICA.

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.

41. Al realizar la comparación normativa, la Sala considera que el Gobierno Nacional, se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria por las siguientes razones:

42. El artículo 24 de la Ley 1152, norma que constituye la facultad y fundamento legal para la expedición del decreto acusado, establece:

Artículo 24. El Gobierno reglamentará 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 presente ley. Lo anterior teniendo en cuenta el nuevo enfoque de política del sector, según el cual son funciones del nivel Nacional la coordinación de las actividades del Sistema Nacional de Desarrollo

Rural establecido en esta 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. Las demás funciones serán ejecutadas de manera desconcentrada o descentralizada. (Negrilla fuera de texto).

43. En virtud de lo dispuesto en el artículo *supra*, de manera clara el legislador demarcó el alcance para el ejercicio de la potestad reglamentaria, al establecer que el Gobierno reglamentará la estructura interna del INCODER, sus órganos directivos, composición y funciones, y fijo un plazo de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1152, para hacer uso de esta atribución.

44. El Decreto 3066 de 2007 se expidió en uso de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, en concordancia con el artículo 209 *ibidem*, y por el artículo 24 transcrito previamente y que delimita el ámbito para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y desde su epígrafe que señala “[...] *por el cual se **profieren disposiciones necesarias para la transición institucional** originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sector Agrícola, Pecuario, Forestal y Pesquero en los términos de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural. [...]*”, se evidencia que este acto administrativo contiene disposiciones de transición, sin contar con la base normativa requerida, por cuanto, como se expuso, únicamente se habilitó al Gobierno Nacional para reglamentar la estructura del INCODER, y no para expedir medidas normativas transitorias.

45. En línea con lo anterior, la Sala observa que en uno de los considerandos del Decreto acusado, se ratifica su carácter de medida transitoria, cuando determina que “[...] *con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de las nuevas competencias asignadas a otras entidades estatales a través de la Ley 1152 de 2007, **se hace necesario adoptar una medida transitoria** que les permita, en coordinación con el Incoder, la implementación de los procedimientos administrativos, de recurso humano, financieros y logísticos necesarios para la asunción plena de las mismas, precaviendo y evitando con ello traumatismos que afecten o imposibiliten el desempeño de la función pública en relación con las actividades previstas en la ley y previniendo de esta manera la interrupción del servicio. [...]*”. Medidas, régimen o disposiciones transitorias, que no contaban con el requerimiento fundamental de la potestad reglamentaria: desarrollo legal previo al ejercicio de la función reglamentaria.

46. El Gobierno Nacional le dio al artículo 24 de la Ley 1152, el sentido, alcance y contenido de una norma de transición, el cual no tiene, modificando la ley *supra*, cuya competencia es privativa del legislador, y de esta manera, desbordando el ejercicio de sus funciones con la expedición del Decreto acusado.

47. En efecto, al analizar el alcance de los artículos de la norma demandada, todos se dirigen a regular unas medidas transitorias institucionales, con base en un artículo que únicamente permite al Gobierno Nacional reglamentar la estructura interna del INCODER. La Sala observa frente a cada artículo lo siguiente:

47.1. El artículo 1.º establece que el INCODER adelantará todas las acciones administrativas que le permitan transferir plenamente las competencias que le fueron asignadas por virtud de la Ley 1152 a otras entidades públicas, vulnerando lo dispuesto en la ley *ibidem*, que reguló esta transferencia a partir de la fecha en que empezó a regir, el 25 de julio de 2007 cuando se publicó en el Diario Oficial núm. 46.700, salvo los artículos de esta misma ley en los cuales se determinó que la asunción de las funciones se daría en una fecha distinta, como es el caso del párrafo 4.º del artículo 34.⁴⁴

47.2. Con la expedición del artículo 2.º según el cual durante el periodo del 25 de julio de 2007 hasta el 25 de enero de 2008, el INCODER continuará realizando las funciones que la Ley 1152 asignó a otras entidades, se quebrantó lo establecido en la ley *ibidem*, que determinó que las competencias asignadas a las entidades públicas entrarían a regir a partir del 25 de julio de 2007, salvo los casos puntuales en los que se fijó una fecha diferente, como el ejemplo citado *supra*; y se modificó la voluntad del legislador que asignó unas funciones según la Ley 1152, desde la fecha indicada, reasignando su desempeño al INCODER durante el periodo anotado inicialmente.

47.3. De igual manera, el inciso segundo del artículo 2.º que alude a la colaboración del INCODER en la creación y puesta en funcionamiento de unos grupos de trabajo y trámites para el traslado de información, expedientes, actos administrativos y documentos en general, dentro del plazo del 25 de julio de 2007 al 25 de enero de

⁴⁴ “[...] Artículo 34. Adiciónese a las funciones que en la actualidad le han sido impuestas por las normas vigentes a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia o quien haga sus veces, las siguientes: [...]”

Parágrafo 4o. **El Ministerio del Interior y de Justicia asumirá las funciones descritas en esta ley a partir del 1o de junio de 2008**, para tal efecto, podrá realizar los ajustes en la estructura y en la planta de personal a partir del 1o de enero de la vigencia de 2008. [...]” (Negrilla fuera de texto).

2008, vulnera la norma que pretende reglamentar, en razón a que: i) como se consideró anteriormente, las funciones asignadas a las entidades públicas conforme la Ley 1152, empiezan a regir a partir del 25 de julio de 2007, y este inciso mantiene en cabeza del INCODER las funciones que el legislador reasignó mediante la ley reglamentada, durante el período señalado; ii) la colaboración de este Instituto en la creación y puesta en funcionamiento de grupos de trabajo, para el ejercicio de las funciones en las entidades receptoras de competencias, no cuenta con la habilitación legal previa exigida en la Ley 1152, y en particular en su artículo 24; y, iii) los trámites para el traslado y recepción de la información, expedientes, actos administrativos y demás documentos en general, debía adelantarlos el INCODER teniendo en cuenta la fecha de entrada en aplicación de las disposiciones de la Ley 1152, el 25 de julio de 2007, sin tener la facultad de crear vía acto reglamentario un período para realizar estas gestiones administrativas, cuya competencia privativa la tiene el legislador.

47.4. El artículo 3.º transgrede el artículo 24 de la Ley 1152, por cuanto: i) establece que las entidades receptoras de las funciones y competencias asignadas procederán a adoptar o ajustar su estructura administrativa, técnica y financiera, para atender las nuevas competencias; y la facultad concedida al Gobierno Nacional es para reglamentar la estructura interna del INCODER, por lo que hay ausencia de contenido normativo necesario para ejercer la potestad reglamentaria; ii) determina que para facilitar la transferencia de funciones, se celebrarán convenios que definan los mecanismos de concertación y las etapas del proceso de transición, con lo que nuevamente el acto reglamentario está regulando unos mecanismos y medidas transitorias (convenios y etapas) que no tienen fundamento en el artículo 24 citado *supra*, modificando la ley *ibidem* y ejerciendo una atribución del legislador. Así mismo, su contenido reafirma que el INCODER mantiene unas competencias y funciones durante un periodo de transición establecido a través del acto administrativo acusado (25 de julio de 2007 a 25 de enero de 2008), que fueron asignadas a otras entidades públicas por la Ley 1152, a partir del 25 de julio de 2007, contraviniendo la decisión del legislador, que dispuso que la ley entraba a regir a partir de su publicación y no concibió un periodo de transición.

47.5. El párrafo del artículo 3.º le confiere al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuando lo considere necesario, la posibilidad de impartir directrices o lineamientos para facilitar la transición institucional, infringiendo el artículo 24 de la Ley 1152, que no tiene relación alguna con dicha cartera ministerial y se trata de otro

texto reglamentario que reitera la condición de norma de transición que no tiene contenido legal que la fundamente, como ha quedado expuesto en las consideraciones previas.

47.6. El artículo 4.º también como medida de transición vulnera el artículo 24 de la Ley 1152, por las mismas razones expresadas en el análisis efectuado respecto de los artículos anteriores.

48. La Sala advierte que la expedición de las disposiciones transitorias es competencia del legislador, y si no se incluyen en la ley, no puede el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria, darle un sentido o alcance de régimen, proceso o medida transitoria a una norma que no lo tiene, modificando la ley, y con esto, traspasando los límites de sus facultades y entrando en el entorno de las competencias del Congreso de la República.

49. Tampoco puede el Gobierno Nacional vulnerar la potestad reglamentaria y extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, argumentando que, si no se expedía esta medida transitoria, sin contar con habilitación legal y violando la ley reglamentada, se generaría un caos administrativo, traumatismos en la gestión pública y la interrupción del servicio.

50. Desde la expedición del decreto acusado, en uno de sus considerandos se lee: “[...] *se hace necesario adoptar una **medida transitoria** que les permita, en coordinación con el Incoder, la implementación de los procedimientos administrativos, de recurso humano, financieros y logísticos necesarios para la asunción plena de las mismas, **precaviendo y evitando con ello traumatismos que afecten o imposibiliten el desempeño de la función pública en relación con las actividades previstas en la ley y previniendo de esta manera la interrupción del servicio.** [...]*” (Negrilla fuera de texto).

51. La parte demandada indicó que la no expedición del acto demandado habría generado “[...] **un Caos administrativo en las funciones del Antiguo INCODER y hubiera sido una omisión reprochable de la Administración Pública.** [...]”⁴⁵, argumento que se repite casi idéntico en la contestación de la demanda en el

⁴⁵ Cfr. folio 52 contestación demanda; cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035600.

expediente con núm. único de radicación 11001032400020070035700. En los alegatos de conclusión⁴⁶ con la misma línea argumentativa la parte demandada manifestó: *“En efecto, el Decreto 3066 de 2007 mediante el cual el Gobierno Nacional pretendía garantizar el cumplimiento de la Ley 1152 de 2007 y adoptar **una medida transitorio (sic) para evitar traumatismos con las nuevas funciones asignadas a otras entidades y evitar la interrupción del servicio, [...].”***

52. En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural) al expedir el Decreto 3066 de 2007 excedió su potestad reglamentaria, al establecer unas medidas transitorias con base en el artículo 24 de la Ley 1152, sin que existiera en esta disposición el contenido normativo que le permitiera reglamentarlas y modificar la ley reglamentada en cuanto a la fecha a partir de la cual entraba a regir y las funciones y competencias asignadas a unas entidades públicas según lo dispuesto en la ley *supra*.

Conclusiones de la Sala

53. La Sala procederá a declarar la nulidad del Decreto 3066 de 2007, en la medida que: i) desbordó la potestad reglamentaria otorgada por el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, al regular unas medidas transitorias sin que existiera fundamento legal; ii) modificó la fecha (25 de julio de 2007⁴⁷) a partir de la cual la Ley 1152 de 2007 entraba a regir y producir efectos jurídicos en el ejercicio de las funciones y competencias asignadas a las entidades públicas, al establecer una especie de proceso, periodo o medida de transición desde el 25 de julio de 2007 al 25 de enero de 2008 para la transferencia de dichas funciones y competencias; y iii) modificó la asignación de funciones y competencias realizada en la Ley 1152 de 2007 a partir del 25 de julio de 2007 a las entidades públicas identificadas en esta norma, al mantenerlas en cabeza del INCODER durante el periodo de transición anotado.

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

III. RESUELVE:

⁴⁶ Cfr. folio 109 cuaderno núm. 1 del expediente nro. 11001032400020070035600 acumulado con el nro. 11001032400020070035700.

⁴⁷ Fecha de publicación en el Diario Oficial.

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Decreto 3066 de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

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.

(Firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente
Consejero de Estado

(Firmado electrónicamente)
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Salva voto

(Firmado electrónicamente)
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

(Firmado electrónicamente)
GUSTAVO CUELLO IRIARTE
Conjuez

(Firmado electrónicamente)
JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Conjuez