

INCORA - Término para su liquidación / LIQUIDACION DEL INCORA - Plazo / INCORA - Legalidad del plazo máximo de cuatro años para su liquidación / DECRETO 1292 DE 2003 - Es inaplicable por restringir el plazo para liquidación del Incora

Del citado Decreto-Ley (254 de 2000) y, concretamente, de lo regulado en el párrafo 1º del artículo 2º, se advierte la consagración de un término de dos años para llevar a cabo la liquidación de la entidad administrativa objeto de supresión, PRORROGABLE HASTA POR UN PLAZO IGUAL. Es decir, un plazo máximo de cuatro años. Ahora, la Ley 790 de 2002, "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", reguló lo atinente a: la fusión de las entidades u organismos nacionales y de los Ministerios, lo relativo a la rehabilitación profesional y técnica del personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva, estableció el desarrollo de tecnologías denominadas GOBIERNO EN LINEA, así como la defensa judicial de la nación para dichos efectos (...). Del texto de la citada Ley se infiere que la misma no tuvo por objeto regular lo atinente a la supresión de establecimientos públicos del orden nacional, condición ésta que ostentaba el INCORA, pues como se puede observar, las facultades extraordinarias que se concedieron al Presidente de la República se orientaron, entre otras, a la supresión y fusión de departamentos administrativos y ministerios. En todo caso, y aceptando, en gracia de discusión, que dicha Ley era aplicable al asunto objeto de estudio, el párrafo 2º del artículo 16 es diáfano en prever como consecuencia adversa a la inobservancia del plazo allí previsto, únicamente responsabilidad para los liquidadores y administradores, pero en momento alguno la invalidez de la decisión adoptada en torno a la supresión de la entidad. Por lo demás, para establecer si el plazo ordenado en el Decreto 1492 de 2006, se hizo conforme a la Ley, es preciso contabilizar a su vez, el término inicialmente establecido en el Decreto 1292 de 2003, con el fin de determinar el exceso de términos previsto en el párrafo 1º del artículo 2º del Decreto-Ley 254 de 2000, que para la fecha de expedición de aquél no había sido modificado. No sobra señalar que el Decreto 1292 de 2003, no fue demandado en este proceso, no obstante lo cual, la Sala observa que dicho Decreto dispuso la supresión del INCORA y en su artículo 1º previó que la liquidación de dicho establecimiento público se haría conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 254 de 2000. Como ya quedó visto, este Decreto Ley en el párrafo 1º del artículo 2º consagró para tal efecto un plazo de dos años, prorrogables por el Gobierno Nacional hasta por un término igual, es decir, un máximo de cuatro años. No obstante lo anterior, el Decreto 1292 de 2003, señaló un término máximo de tres años a partir de su vigencia. De tal manera que si el pluricitado Decreto 1292, por una parte, se remite al Decreto Ley 254 de 2000, para efectos de llevar a cabo la liquidación del INCORA, y al mismo tiempo restringe el plazo allí previsto (de cuatro años), forzoso es concluir que siendo de menor jerarquía normativa que el Decreto Ley, no puede desconocer sus regulaciones y desde esta perspectiva, para este caso concreto, debe la Sala inaplicarlo. Si, como tantas veces se ha dicho, el Decreto-Ley 254 de 2000 señaló un plazo máximo hasta de cuatro años para llevar a cabo la liquidación de las entidades del orden nacional, habiendo sido dispuesta la supresión del INCORA, el 22 de mayo de 2003, tal plazo máximo habría precluido el 22 de mayo de 2007. Sin embargo, antes de esta fecha preclusiva se expidió la Ley 1105 de 2006 que no consagró plazo preclusivo alguno para concluir el trámite de liquidación, razón por la cual el Decreto 1492 de 2006 así como el 542 de 2007, que establecieron prórrogas para la liquidación de tal entidad, no adolecen del vicio de falta de competencia temporal que les endilga el actor.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1492 DE 2006 (MAYO 15) - GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO) / DECRETO 542 DE 2007 (FEBRERO 27) - GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 52 / DECRETO 254 DE 2000 / LEY 790 DE 2002

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia C-0044 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá D. C., veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-24-0000-2007-00233-00

Actor: GUILLERMO FORERO ALVAREZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

La Sala decide, en única instancia, la demanda promovida por el ciudadano **GUILLERMO FORERO ALVAREZ** contra la Nación- Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Social y de la Protección Social- y el Departamento Administrativo de la Función Pública, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los Decretos 1492 de 15 de mayo de 2006 y 542 de 27 de febrero de 2007.

I.- DEMANDA.

I.1.- El actor en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los Decretos 1492 de 15 de mayo de 2006 y 542 de 27

de febrero de 2007, por los cuales se prorrogó el término para liquidar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-.

I.2- Fundamentos de Hecho:

El ciudadano **GUILLERMO FORERO ALVAREZ** señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Indicó que mediante Decreto 1292 de 2003, se ordenó la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- y para su expedición, se invocaron las facultades conferidas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto-Ley 254 de 2000.

Agregó que el inciso 2º del artículo 1º del citado Decreto 1292 de 2003, consagró un término de 3 años “como plazo máximo y definido” para liquidar al INCORA, lapso que corresponde a lo ordenado en el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

Adujo que la facultad del Presidente de la República, está delimitada por la Ley 790 de 2002 y, en consecuencia, éste no podía decretar un término inferior a un año ni superior a tres. (folios 8 a 11 del expediente)

I.3- Fundamentos de Derecho:

En apoyo de sus pretensiones, la parte actora adujo la violación de los artículos 16 de la Ley 790 de 2002; 1º, 3º, 4º, 6º, 83, 113, 114, 122, 133, 150, numeral 1º y 7º, 10º, inciso 2º y 189, numerales 10, 11 y 15 de la Constitución Política; el Decreto 1292 de 2003; la Ley 489 de 1998; el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de

2006, así como las demás normas concordantes. En síntesis, señaló los siguientes cargos de violación:

Que el Presidente de la República sin ninguna facultad constitucional, ni legal, prorrogó en dos ocasiones, a través de los Decretos 1492 de 2006 y 542 de 2007 (acusados) el término de liquidación del INCORA, así: la primera prorroga se dio hasta el 28 de febrero de 2007 y la segunda hasta el 30 de junio de 2007, lo que demuestra que se aplazó el período de la liquidación en un (1) año, un (1) mes y siete (7) días.

Afirmó que no existe ninguna norma en la legislación colombiana, que faculte al Presidente de la República para sobrepasar el término de tres años cuando se liquida una entidad pública del orden nacional.

Concluyó que como quiera que ni la Ley 489 de 1998, ni el Decreto-Ley 254 de 2000 se ocuparon del término para realizar la liquidación, no queda duda que la Ley 790 de 2002 era la aplicable al estar vigente al momento de la expedición de los actos administrativos acusados.

Manifestó en resumidas cuentas, que con la expedición de los Decretos demandados se violaron las normas constitucionales invocadas, por cuanto hubo extralimitación por parte del Presidente de la República, sus Ministros de Despacho y la Subdirección del Departamento Administrativo de la Función Pública, toda vez que se arrogaron una facultad exclusiva del Congreso como lo es la contenida en el artículo 150 de la Constitución Política, consistente en la atribución de reformar leyes, además no se acató lo prescrito en la normativa vigente y se desconoció al Congreso como representante del pueblo.

Expresó que la producción normativa y discriminada por parte del Ejecutivo entraña un gravísimo peligro al pacto social democrático, puesto que las demás Ramas del Poder Público serían unos “convidados de piedra” en el ejercicio normativo del Ejecutivo que desencadenaría en un poder sin control.

Señaló que todo ciudadano está en el deber ético de participar en el control de las extralimitaciones de cualquiera de las Ramas del Poder, y, en consecuencia, está en el deber de tomar como modelo a seguir las directrices trazadas por el Consejo de Estado en la materia. (folios 11 a 17 del expediente).

II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN.

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA.

II.1.1. El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de apoderado, contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de sus pretensiones y fundamentó su oposición, en esencia, en lo siguiente:

Indicó que el Decreto 1292 de 2003 estableció el proceso de liquidación del INCORA, por lo que éste se rige por el Decreto 254 de 2000 y las demás normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen, incluyendo dentro del marco jurídico de la liquidación la Ley 1105 de 2006.

Señaló que, por otra parte, la Ley 790 de 2002 es una norma habilitante, en la cual el Congreso de la República concedió al Presidente facultades extraordinarias

para adelantar la renovación de la administración pública nacional, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley 489 de 1998, figura sustancialmente distinta a la supresión y liquidación de entidades públicas que fue regulada íntegramente por el legislador con anterioridad a la expedición de la Ley 1105 de 2006.

Expresó, en lo que se refiere a la violación del Decreto 1292 de 2003, que se trata de un Decreto Reglamentario y, por lo tanto, puede ser modificado por una norma de igual o superior jerarquía expedida con posterioridad, sin que ello implique violación de precepto alguno, en virtud del principio de interpretación que dispone que la norma posterior deroga a la anterior.

Agregó que en virtud de lo anterior, al expedirse el citado Decreto 1292 de 2003, el Presidente de la República se ciñó estrictamente a la atribución conferida por el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, con observancia de los criterios establecidos en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Concluyó que no se han desconocido las disposiciones de la Ley 790 de 2002, toda vez que la misma no consagra el trámite regulatorio aplicable al INCORA y, además indicó que dicho proceso se desarrolló con estricta sujeción al marco de liquidación de las entidades públicas nacionales consignado en el Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006. (Folios 138 a 141 del expediente).

II.1.2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderado, contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de sus pretensiones y fundamentó su oposición, en esencia, en lo siguiente:

Señaló que la Asamblea Nacional Constituyente, inspirada en propósitos de renovación democrática, de promoción, y, desarrollo local y regional, aprobó un conjunto de normas que contribuirían al proceso de modernización de la Administración, apoyándose en el principio de descentralización territorial, tanto en aspectos políticos como fiscales y administrativos.

Indicó que a través de la Carta de 1991, se delimitó de manera específica el ámbito de competencias del Congreso y el Presidente de la República, lo cual reafirmó el espíritu de la gran reforma administrativa de 1968, tendiente a conservar el modelo de competencias compartidas respecto de la determinación de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública.

Manifestó que el artículo 150 Superior presenta una duplicidad de funciones, la primera al establecer la supresión y fusión de entidades que hacen parte de las competencias de uno y otro poder; y, la segunda, cuando distingue la potestad del Congreso para determinar la estructura y la del Ejecutivo de modificarla.

Afirmó que es el legislador el único competente para establecer, mediante la Ley de organización general, los organismos que integran a las entidades del orden nacional, los objetivos y estructuras orgánicas de las mismas y a pesar de ello, no se trata de una facultad discrecional e ilimitada, ya que es necesario para su expedición la participación e iniciativa del Ejecutivo.

Adujo que la potestad de modificar tal estructura, es inherente al Presidente de la República, en razón a que es la persona más idónea para adecuarla con mayor facilidad a las necesidades que demanda la Administración, para lo cual sólo deberá sujetarse a los principios y reglas generales que imponga la Ley.

Precisó que en lo relativo a las competencias de supresión, resulta pertinente destacar que el constituyente estableció que dicha facultad debía ser ejercida por el Presidente de la República de conformidad con la Ley, es decir, que supedita su ejercicio a la actuación previa del legislador.

Mencionó que la aparente contradicción entre el numeral 7º del artículo 150 y el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política., es inexistente, toda vez que se trata de dos momentos diferentes, el primero a cargo del legislador y el segundo del presidente, quien con estricta sujeción a la Ley puede ejercer esa atribución de suprema autoridad administrativa.

Aseveró que el constituyente asignó mayores poderes normativos al Ejecutivo, con la intención de permitirle cumplir con mayor facilidad las responsabilidades constitucionales, como su programa de gobierno. Además estableció un modelo de competencias que guarda relación directa con el principio de colaboración consagrado en el artículo 113 de la Carta, que en últimas implanta un sistema de pesos y contrapesos de poderes, en cuyo ejercicio no se invade la órbita de actuación propia de cada una de las Ramas del Poder Público, con el cual se pretende evitar el abuso de las competencias de las mismas.

Expresó que bajo ese entendido, el legislador expidió la Ley 489 de 1998, estableciendo en el artículo 52 los criterios, en virtud de los cuales el Presidente de la República podría suprimir y disponer la liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional.

Señaló que tal potestad fue ejercida por el Gobierno Nacional en el año 2003, de manera coherente y simultánea con la política de Renovación de la Administración Pública, cuyo objetivo consistía en renovar y modernizar la estructura de la Rama

Ejecutiva del Poder Público con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. No obstante, reiteró que la supresión tuvo fundamento en la decisión libre del Gobierno Nacional con sujeción a los criterios de supresión establecidos por el legislador y no por el otorgamiento de facultades extraordinarias.

Concluyó que no se desconocieron las directrices consagradas en la Ley 790 de 2002, toda vez que la misma no regla el proceso de liquidación, además que éste se desarrolló con apego al Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, que establecen los marcos de actuación del Gobierno en materia de liquidación de entidades del orden nacional.

Alegó que dicha entidad se sometió al principio de la buena fe, a través de la exposición de las razones fácticas que obligaron prorrogar el plazo de la liquidación del INCORA.

Explicó que el 15 de febrero de 2006, el Gerente Liquidador del INCORA evidenció a la Junta Liquidadora la necesidad de ampliar el plazo de liquidación de la entidad, por lo que expuso aquellos aspectos por los cuales se habían logrado avances importantes, pero que a pesar de ello se requerían tiempos adicionales como la aprobación del cálculo actuarial realizado con corte a diciembre de 2004, traslado del pasivo pensional, liquidación de convenios, contratos y comodato, etc.

Agregó que de igual forma ocurrió el 18 de enero de 2007, en que el Gerente Liquidador solicitó una nueva ampliación del plazo de liquidación, por estar pendientes asuntos relacionados con el pago de pensiones y cumplimiento de términos para el reconocimiento del pasivo cierto no reclamado.

Finalmente, solicitó que el Consejo de Estado se declare inhibido de emitir un pronunciamiento de fondo, en virtud, de la carencia de objeto por sustracción de materia, toda vez que la norma objeto de reproche actualmente no se encuentra vigente. (folios 120 a 134 del expediente).

II.1.3. El Ministerio de la Protección Social, a través de apoderada, contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de sus pretensiones y fundamentó su oposición, en esencia, en lo siguiente:

Señaló que la Ley 790 de 2002, es una norma de carácter general y abstracta, con efectos erga omnes, pues no concede ni rechaza derecho particular o especial alguno, es decir, que los lineamientos establecidos no van dirigidos a ninguna entidad.

Explicó que en cambio, el Decreto 1292 de 2003, es un acto de carácter especial, porque se refiere específicamente a la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA-, pues cuando se expide este Decreto se fija el término para la liquidación de tres años, y a renglón seguido, agrega, que la liquidación de dicho Instituto se realizará conforme a lo dispuesto en el Decreto 254 de 2000, norma también de carácter especial.

Afirmó que el Decreto 254 de 2000, se modificó por la Ley 1105 de 2006, esta última Ley, en el párrafo primero de su artículo segundo estipuló que: *“el plazo para realizar la liquidación de la respectiva entidad, será fijado teniendo en cuenta las características de la misma. Si la liquidación no concluye en dicho plazo, el gobierno podrá prorrogar el plazo fijado por acto administrativo debidamente motivado”*.

Manifestó que el Gobierno expidió los Decretos 1492 de 15 de mayo de 2006 y el 542 de 27 de febrero de 2007, dentro de lo normado en el párrafo primero del

artículo 2º de la Ley 1105 de 2006, que le dio la posibilidad de prorrogar el plazo estipulado en el Decreto 1292 de 2003, el cual debe adherirse al Decreto Ley 254 de 2000 y por obvias razones a la Ley 1105 de 2006.

Alegó que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 5º de la Ley 57 de 1887, la ley especial prevalece sobre la general, por lo que en el caso concreto es menester aplicar la Ley 1105 de 2006 en lugar de la Ley 790 de 2002.

Argumentó que el Gobierno Nacional no actuó arbitrariamente al expedir los Decretos demandados, puesto que está habilitado por el parágrafo primero del artículo 2º de la Ley 1105 de 2006, para prorrogar el término de acuerdo con la Ley 254 de 2000, el cual estipula que el plazo de liquidación *“será fijado teniendo en cuenta las características de la entidad y no podrá exceder de dos años, prorrogables por el gobierno por acto debidamente motivado hasta por un plazo igual.”*

Expresó que fue necesario ampliar el término para finiquitar funciones propias de la liquidación de dicha entidad, tales como: a) Aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, b) Traslado del pasivo pensional, c) Pago de pensiones y d) Cancelación del pasivo cierto no reclamado. Preciso que de conformidad con lo normado en el artículo 2º de la Ley 153 de 1887, al existir confrontación entre la Ley 790 de 2002 y 1105 de 2006, regulaciones de igual rango al momento de expedirse los actos acusados, es aplicable la posterior, es decir, la Ley 1105 de 2006. (Folios 106 a 116 del expediente).

III.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo, se muestra partidario de que se acceda parcialmente a las pretensiones de la demanda, por lo siguiente:

Que las normas que sustentan la expedición del régimen jurídico para el proceso de liquidación del INCORA, se encuentran en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto-Ley 254 de 2000.

Expreso que este último, es aplicable a las entidades públicas del orden nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución, como lo es el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Agregó, que lo anterior indica que para el año 2003, fecha en la cual fue proferido el Decreto 1292, se encontraba vigente la redacción original del artículo 2º, parágrafo 1º, del Decreto-Ley 254 de 2000¹, el cual indicaba que en el acto en el que se ordenara la supresión, se consignaría el plazo de liquidación, el cual no podría exceder de dos años, los cuales podrían prorrogarse motivadamente hasta por un plazo igual.

Puso de presente el interrogante que cuestiona: *“la razón por la cual el artículo 1º del Decreto 1292 de 2003, fijó un plazo de tres años”*. Al respecto, precisó que en concepto de esa Delegada, el término allí fijado, obedeció a la aplicación del parágrafo 2º del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, pese a que el mencionado Decreto no contempló esa disposición dentro de sus fundamentos; pues lo contrario implicaría que el citado Decreto 1292 de 2003 habría violado el artículo 2º, parágrafo 1º, del Decreto-Ley 254 de 2000, al exceder el término fijado en el mismo.

¹ Modificado por la Ley 1105 de 2006.

Indicó que adicional a lo anterior, el Decreto 1292 de 2003, fue expedido dentro del término que estableció el legislador para el ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

Afirmó que la Ley 1105 de 2006, que modificó el Decreto-Ley 254 de 2000, estableció que en adelante sus normas, en lo pertinente regirían el proceso de liquidación de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución, como en este caso lo es el INCORA, por lo que le es aplicable, entonces lo señalado en el artículo 2º de esta Ley, que no impuso término específico, pero que sí determinó que éste debía ser mencionado y podría prorrogarse mediante acto debidamente motivado.

Resaltó que el Decreto 1492 de 2006 (acusado) se expidió con anterioridad a la entrada en vigencia la Ley 1105 de 2006, por lo que el Gobierno Nacional no ostentaba la facultad de prorrogar el plazo inicialmente fijado, toda vez que el párrafo 2º de la Ley 790 de 2002 no establece tal posibilidad, por lo que consideró que dicho acto debe desaparecer del ordenamiento jurídico.

Mencionó que en relación al Decreto 542 de 2007 (acusado), se expidió con posterioridad a la entrada en vigencia la Ley 1105 de 2006, que modificó el Decreto-Ley 254 de 2000, por lo que para dicha época la Ley le otorgó al Gobierno Nacional la posibilidad de prorrogar el plazo para desarrollar el proceso mediante dicho Decreto, concluyéndose que no existe en modo alguno violación a la Ley 790 de 2002.

Señaló que si bien la Ley 790 de 2002, estableció que el término para efectuar el adelantamiento y culminación del proceso de liquidación no podría ser inferior a un año ni superior a tres, una Ley posterior, la Ley 1105 de 13 de diciembre de 2006², dispuso que el proceso liquidatorio de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, debía en adelante regularse por sus normas, dentro de las cuales se encuentra la facultad de prorrogar el plazo fijado para la culminación de la liquidación, mediante acto administrativo motivado.

Destacó que los efectos sobre el Decreto 542 de 27 de febrero de 2007, *“traería la nulidad del Decreto 1492 del 15 de mayo 2006, toda vez que es sustento o supuesto de hecho necesario para que se hubiera expedido el citado Decreto 542 de 2007”*.

Finalmente, concluyó que el Decreto 1492 de 15 de mayo de 2006, trasgredió el ordenamiento jurídico, al ser expedido con violación al parágrafo 2º de la Ley 790 de 2002, por lo que debe desaparecer del ordenamiento jurídico, siendo próspero el cargo formulado por el actor. Por el contrario, frente al Decreto 542 de 27 de febrero de 2007, se considera que no ha trasgredido el ordenamiento jurídico, por lo que los cargos frente a este Decreto no pueden ser despachados en forma favorable. (folios 169 a 176 del expediente)

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Sea lo primero señalar que en el caso sub examine no hay lugar a pronunciamiento inhibitorio, como lo plantea el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pues el hecho de que los actos acusados hubieran sido

² Que modificó el Decreto-Ley 254 de 2000.

prorrogados por otros y que, por ende, no se encuentren vigentes, no implica considerar que no puedan ser objeto del estudio de legalidad que les corresponde.

En efecto, en reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha sostenido que solamente la declaratoria de nulidad puede hacer desaparecer del mundo jurídico un acto administrativo, no así su derogatoria o revocatoria por parte de la Administración; y que en estos casos siempre el Juez está obligado a proceder al análisis de fondo, en virtud de los efectos que tales actos hubieran podido producir mientras conservaron su vigencia.³

En el presente asunto, la controversia se contrae a establecer la legalidad de los Decretos 1492 de 15 de mayo de 2006 y 542 de 27 de febrero de 2007, que modificaron el artículo 1º, inciso 2º, del Decreto 1292 de 21 de mayo de 2003.

A través del citado Decreto 1292 de 2003, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y lo normado por el Decreto-Ley 254 de 2000, ordenó suprimir el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- y, en consecuencia, dispuso su liquidación.

Los actos acusados, son del siguiente tenor:

**“DECRETO NUMERÓ 1492 DE 2006
15 MAYO 2006**

*Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1292 de 2003
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,*

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de enero de 1991 expediente S - 157, Consejero Ponente doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla.

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto Ley 254 de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003, por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA y se ordena su liquidación;

Que en el artículo 1o del mismo decreto se señaló que dicha liquidación debería concluir a más tardar en un plazo de tres (3) años a partir de la vigencia del decreto;

Que de conformidad con la sustentación técnica y la programación de las actividades pendiente por ejecutar, presentada por el Gerente Liquidador del INCORA, a la junta liquidadora según consta en acta No. 1 del 15 de Febrero de 2006, se considera necesario prorrogar el tiempo de la liquidación para concluir las siguientes actividades: (i) Aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (ii) Traslado de pasivo pensional; (iii) Liquidación de la Entidad adaptada en Salud - EAS; (iv) Pago de impuesto predial de predios del Fondo Nacional Agrario; (v) Transferencia del Fondo Acumulado de Archivos; (vi) Cancelación pasivo cierto no reclamado;

Que el presupuesto otorgado al INCORA en Liquidación por la Ley General de presupuesto es suficiente para sufragar los gastos que demanda el proceso de liquidación en la vigencia 2006;

Que analizadas las circunstancias expuestas;

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO - *Modificar el inciso 2o del artículo 1o del Decreto 1292 de 2003, el cual quedará así:*

"En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar el 28 de Febrero de 2007 y utilizará para todos los efectos la denominación Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA en Liquidación y estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural."

ARTÍCULO SEGUNDO - *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el decreto 1292 de 21 de mayo de 2003."*

**"DECRETO 542 DE 2007
27 FEBRERO 2007**

*Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1292 de 2003.
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto-ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1292 de 21 de mayo de 2003, por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, y se ordena su liquidación;

Que mediante Decreto 1492 del 15 de mayo de 2006 se amplió el plazo de liquidación hasta el 28 de febrero de 2007;

Que de conformidad con la sustentación técnica y la programación de las actividades pendientes por ejecutar, presentada por el Gerente Liquidador del Incora, a la junta liquidadora según consta en Acta número 1 del 18 de enero de 2007, se considera necesario ampliar el tiempo de la liquidación para concluir las siguientes actividades:

i) Aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; ii) Traslado de pasivo pensional;

iii) Pago de Pensiones;

vi) Cancelación pasivo cierto no reclamado.

Que el presupuesto otorgado al Incora en Liquidación por la Ley General de Presupuesto es suficiente para sufragar los gastos que demanda el proceso de liquidación en la vigencia 2007;

Que la Junta Liquidadora del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en liquidación, acordó someter a aprobación del Gobierno Nacional la modificación del plazo para la liquidación del Instituto, de acuerdo con el Acta número 1 del 18 de enero de 2007,

DECRETA:

Artículo 1°. *Modificar el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1292 de 2003, el cual quedará así:*

“En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar el 30 de junio de 2007 y utilizará para todos los efectos la denominación Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en liquidación y estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

Artículo 2°. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Decreto 1292 de 21 de mayo de 2003.”*

Consideró el actor que los actos transcritos, violaron las normas señaladas en la demanda⁴, por cuanto hubo extralimitación por parte del Presidente de la República al arrogarse una facultad exclusiva del Congreso, como lo es la modificación de las leyes, pues estimó que al trámite liquidatorio del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria le era aplicable la Ley 790 de 2002, que consagró que el término máximo para efectuarse la liquidación de una entidad pública, no podría ser inferior a un año ni superior a tres, excediéndose los actos acusados en dicho término.

Se puede advertir, que en los Decretos censurados el Presidente de la República al modificar parcialmente el mencionado Decreto 1292 de 2003, invocó las mismas facultades constitucionales y legales consagradas en éste, dentro de las cuales no se encuentra la Ley 790 de 2002.

En virtud de lo anterior, se procede al análisis de los cargos del actor junto con la normativa aplicable al caso concreto, así:

Frente a la presunta extralimitación de facultades por parte del Presidente de la República, cabe resaltar que el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, invocado como sustento de los Decretos bajo estudio, preceptúa lo siguiente:

⁴ *Artículos 1°, 3°, 4°, 6°, 83, 113, 114, 122, 133, 150 numeral 1°, 7°, 10°- inciso 2°- y 189 numeral 15 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 16 de la Ley 790 de 2002; el Decreto 1292 de 2003; la Ley 489 de 1998; el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006.*

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

(...)

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

(...)”

En torno a las atribuciones concedidas en la norma transcrita, la Corte Constitucional en sentencia C-0044 de 1º de febrero de 2006, Magistrado ponente, doctor HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, señaló:

*“El artículo 189 numeral 15 superior asigna al Presidente de la República, **con carácter permanente, la función de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.** De manera tal que para el ejercicio de esta atribución el Presidente no sólo está sujeto a los límites fijados en la Constitución Política en esta materia, sino también los señalados en la ley correspondiente”. (Subrayas y Negrillas fuera del texto).*

Es claro que la Carta Política le otorgó al Presidente de la República, con carácter **permanente**, la facultad de suprimir entidades del orden nacional, potestad que ejerce a través de la expedición de Decretos y, asimismo, tal y como lo ha manifestado en diversas ocasiones la Corporación citada, dicha potestad no reviste un carácter autónomo, toda vez que se encuentra supeditada a la actividad del legislador.

En efecto, el Congreso de la República en relación con el tema de la supresión y fusión de entidades u organismos administrativos nacionales, ha expedido normas reguladoras, respecto de las cuales el Gobierno Nacional debe guardar sujeción al momento de proceder a suprimir, disolver y/o liquidar tales entidades administrativas.

Es así como el artículo 52 de la Ley 489 de 1998⁵, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, consagra:

“Artículo 52º.- De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales. El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente Ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.
2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden nacional.
3. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.
4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizarse el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.
5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.
6. Siempre que como consecuencia de la descentralización de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

Parágrafo 1º.- El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la

⁵ Fundamento de los Decretos acusados.

titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

Parágrafo 2º.- *Tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza."*

La norma transcrita, supedita al Presidente de la República para que sólo en el caso en que se configuren las circunstancias descritas en el citado artículo 52, ibídem, pueda proceder a suprimir, disolver y/o liquidar entidades u organismos administrativos nacionales, tal y como ocurrió en el presente asunto.

Ahora, aduce el demandante que el Presidente de la República también se excedió en facultades, al no dar aplicación a los términos señalados en la Ley 790 de 2002. Al respecto, se precisa lo siguiente:

Como ya se dijo, el Gobierno Nacional al expedir los Decretos acusados invocó, entre otros, como sustento de los mismos, el Decreto- Ley 254 de 2000, que es del siguiente tenor:

"DECRETO 254 DE 2000

(Febrero 21)

Reglamentado por el Decreto Nacional 226 de 2004

"Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1º, numeral 7º de la Ley 573 del 2000,

DECRETA:

TÍTULO I

CAPÍTULO

Generalidades

ARTÍCULO 1º-Ámbito de aplicación. Modificado por el art. 1, Ley 1105 de 2006. El presente decreto se aplica a las entidades públicas del orden nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución.

En lo no previsto en el presente decreto deberán aplicarse, en lo pertinente, las disposiciones del estatuto orgánico del sistema financiero y del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad.

PARAGRAFO-*Aquellas entidades del Estado que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, incluyendo las sociedades continuarán rigiéndose por ellas.*

ARTÍCULO 2º-Iniciación del proceso de liquidación. *El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1º del presente decreto. El acto que ordene la supresión o liquidación dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. Así mismo, en dicho acto o posteriormente, podrá disponerse que la liquidación sea realizada por otra entidad estatal que tenga dicho objeto. Igualmente podrá establecerse que la liquidación se realice por una entidad fiduciaria contratada para tal fin o contratarse con una de dichas entidades la administración y enajenación de los activos. La expedición del acto de liquidación conlleva:*

- a) La designación del liquidador por parte del Presidente de la República;*
- b) La designación del revisor fiscal en el proceso de liquidación, si es del caso;*
- c) La prohibición de vincular nuevos servidores públicos a la planta de personal;*
- d) La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad y que afecten bienes de la misma, con la finalidad de integrar la masa de la liquidación;*
- e) La realización de un inventario y avalúo de los activos y pasivos de la entidad;*
- f) La prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad. Esta prohibición opera a partir de la expedición del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad, y*

g) La adopción inmediata de las medidas necesarias para asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos de la entidad y, en particular, de aquéllos que puedan influir en la determinación de obligaciones a cargo de la misma.

PARAGRAFO 1º- Modificado por el art. 2, Ley 1105 de 2006. En el acto que ordena la supresión o disolución se señalará el plazo de liquidación, el cual será fijado teniendo en cuenta las características de la entidad y no podrá exceder de dos años, prorrogables por el gobierno por acto debidamente motivado hasta por un plazo igual.

PARAGRAFO 2º- Modificado por el art. 2, Ley 1105 de 2006. Los jueces que conozcan de los procesos en los cuales se hayan practicado las medidas a que se refiere el literal d) del presente artículo, a solicitud del liquidador oficiarán a los registradores de instrumentos públicos para que éstos procedan a cancelar los correspondientes registros.

CAPÍTULO II

De los órganos de dirección de la liquidación

ARTÍCULO 3º- Órganos de dirección de la liquidación. Modificado por el art. 3, Ley 1105 de 2006. Son órganos de dirección de la liquidación el liquidador y la junta liquidadora, esta última, cuando así se disponga en razón de las características de la liquidación, cuyos actos se regirán por lo dispuesto en el presente decreto.

Para tal efecto en el acto que ordene la supresión o disolución de la entidad, podrá preverse:

a) La existencia de una junta liquidadora, si es del caso, integrada por las personas y con las funciones que en dicho acto se señalen, y

b) La existencia de un revisor fiscal, cuando así se disponga, que tendrá las mismas calidades y funciones establecidas para este cargo en el capítulo VII título I libro segundo del Código de Comercio.

ARTÍCULO 4º-Competencia del liquidador. Modificado por el art. 4, Ley 1105 de 2006. Es competencia del liquidador adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad los procesos de liquidación de las entidades de que trata el artículo 1º del presente decreto.

El liquidador podrá contratar personas especializadas para la realización de las diversas actividades propias del proceso de liquidación.

ARTÍCULO 5º- Del liquidador. Modificado por el art. 5, Ley 1105 de 2006. El Presidente de la República designará el liquidador, quien devengará la remuneración correspondiente al

representante legal de la entidad pública en liquidación y estará sujeto al régimen de requisitos para el desempeño del cargo e inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para éstos.

ARTÍCULO 6º-Funciones del liquidador. *Modificado por el art. 6, Ley 1105 de 2006. Son funciones del liquidador las siguientes:*

- a) Actuar como representante legal de la entidad en liquidación;*
- b) Responder por la guarda y administración de los bienes y haberes que se encuentren en cabeza de la entidad en liquidación, adoptando las medidas necesarias para mantener los activos en adecuadas condiciones de seguridad física y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas requeridas para el efecto;*
- c) Informar a los organismos de veeduría y control del inicio del proceso de liquidación;*
- d) Dar aviso a los jueces de la república del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador;*
- e) Dar aviso a los registradores de instrumentos públicos para que den cumplimiento a lo dispuesto en el literal d) del artículo 2º del presente decreto, y para que dentro de los treinta (30) días siguientes a que se inicie la liquidación informen al liquidador sobre la existencia de folios en los que la institución en liquidación figure como titular de bienes o de cualquier clase de derechos;*
- f) Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y realización de una liquidación rápida y efectiva;*
- g) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la entidad y cuando sea del caso presentarlo a la junta liquidadora para su aprobación y trámite correspondiente;*
- h) Adelantar las gestiones necesarias para el cobro de los créditos a favor de la entidad;*
- i) Dar cierre a la contabilidad de la entidad cuya liquidación se ordene, e iniciar la contabilidad de la liquidación;*
- j) Celebrar los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación, hasta el monto que le haya sido autorizado por la junta liquidadora cuando sea del caso, y representar a la entidad en las sociedades, asociaciones y entidades en que sea socia o accionista;*
- k) Transigir, conciliar, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, en los procesos y reclamaciones que se*

presenten dentro de la liquidación, hasta el monto autorizado por la junta liquidadora, cuando sea del caso, y atendiendo las reglas sobre prelación de créditos establecidas en el presente decreto.

l) Promover las acciones disciplinarias, contenciosas, civiles o penales necesarias contra los servidores públicos, personas o instituciones que actúen o hayan actuado dolosa o culposamente en el ejercicio de funciones o en el manejo de los bienes y haberes de la entidad en liquidación;

m) Rendir informe mensual de su gestión y los demás que se le soliciten;

n) Presentar el informe final general de las actividades realizadas en el ejercicio de su encargo;

o) Velar porque se dé cumplimiento al principio de publicidad dentro del proceso de liquidación;

p) Las demás que le sean asignadas en el decreto de nombramiento o que sean propias de su encargo.

PARAGRAFO-En el ejercicio de las funciones de que tratan los literales j) y k) del presente artículo, se requerirá previamente de apropiación y disponibilidad presupuestal.

ARTÍCULO 7º-De los actos del liquidador. Modificado por el art. 7, Ley 1105 de 2006. Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyen ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso de liquidación.

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos manifiestamente ilegales o que se hayan obtenido por medios ilegales.

TÍTULO II

Régimen laboral y pensional

ARTÍCULO 8º-Plazo. Reglamentado por el Decreto Nacional 2160 de 2004, Modificado por el art. 8, Ley 1105 de 2006. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma funciones el liquidador, éste elaborará, y si es del caso, presentará a la junta liquidadora un programa de supresión de

cargos, determinando el personal que con la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación.

No obstante, al vencimiento del término de liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán los contratos de trabajo de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable.

ARTÍCULO 9º-Derechos adquiridos por los pensionados de las entidades cuya liquidación se ordene. Son derechos adquiridos por los pensionados, aquellos que hacen parte de su patrimonio por haber satisfecho los requisitos legales exigidos, aunque no se hubiese proferido el acto que declare su exigibilidad.

ARTÍCULO 10.-Cálculo actuarial. Cuando una entidad del orden nacional, que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones, entre en proceso de disolución y liquidación, deberá entregar el respectivo cálculo actuarial, el cual deberá estar elaborado teniendo en cuenta las instrucciones técnicas que para el efecto imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y requerirá para su validez, la aprobación del mismo.

ARTÍCULO 11.-Reconocimiento de las pensiones. El reconocimiento de las pensiones que se encuentren a cargo del órgano cuya liquidación se determine, estará a cargo de la entidad que señale el decreto que ordene su liquidación, la cual podrá desempeñar la mencionada función directa o indirectamente mediante convenio, según se disponga en el mismo decreto.

Para tal efecto, el órgano en liquidación deberá entregar a la entidad que se determine, los documentos, archivos magnéticos con los equipos correspondientes y demás información laboral que sirvió de fundamento al cálculo actuarial y que será el soporte para la creación de la base de datos necesaria para la elaboración de la nómina de pensionados.

En todo caso, será responsabilidad de la entidad a la cual el decreto que ordene la liquidación asigne la función de reconocimiento, la elaboración de nóminas de pensionados y la ubicación oportuna de los recursos para su pago por el fondo de pensiones públicas del nivel nacional, Fopep, de conformidad con los cronogramas previamente aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ARTÍCULO 12.-Traslado del pago de pensiones. A partir del momento que señale el Gobierno Nacional, se trasladará al fondo de pensiones públicas del nivel nacional, Fopep, el pago de las pensiones que estén a cargo del órgano que se ordene disolver o liquidar.

PARAGRAFO-Mientras se surten los trámites pertinentes para que el Fopep asuma este traslado, la entidad que tiene a su cargo el pago, deberá seguir cumpliendo con dicha obligación.

ARTÍCULO 13.-Obligaciones que asume el fondo de pensiones públicas del nivel nacional. El fondo de pensiones públicas del nivel nacional asumirá los siguientes pagos:

- a) El de las pensiones causadas y reconocidas;
- b) El de las pensiones cuyos requisitos están satisfechos y se reconozcan con posterioridad a la fecha de disolución;
- c) El de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, cuando previo cumplimiento del requisito de la edad la pensión les sea reconocida, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna administradora de pensiones.

PARAGRAFO-Sólo se pagarán las obligaciones que figuren dentro del respectivo cálculo actuarial. Para que proceda el pago de otras obligaciones pensionales será necesario que los beneficiarios de las mismas acrediten su derecho a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda por los errores u omisiones cometidos en el cálculo actuarial.

ARTÍCULO 14.-Financiación de las pensiones. Los activos de los órganos cuya liquidación se ordene, que estén destinados al pago de sus pasivos pensionales, conservarán tal destino, no formarán parte de la masa de la liquidación y deberán ser entregados al Fopep a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o al fondo de reservas de bonos pensionales, en la forma y oportunidad que lo determine el Gobierno Nacional.

Si dichos activos no fueren suficientes para financiar tales pasivos y en razón de la preferencia del primer grado que le corresponde a los pasivos laborales, en la liquidación se destinarán preferentemente otros activos de la entidad a tal fin, hasta completar el monto de aquellos pasivos.

Los activos que se entreguen para atender el pago de pasivos pensionales deberán ser, preferentemente, activos monetarios en la medida que lo permitan las condiciones de liquidación.

Cuando exista una entidad a la cual le corresponda financiar total o parcialmente los pasivos pensionales que estaban a cargo de la entidad en liquidación, dicha entidad deberá entregar los recursos correspondientes al Fopep o al fondo de reservas de bonos pensionales, según corresponda, en la forma y oportunidad que señale el Gobierno Nacional en el decreto que ordene la liquidación.

PARAGRAFO-Los recursos destinados al pago de las pensiones que asuma el Fopep, en desarrollo de lo previsto en el decreto

que ordene la liquidación, serán manejados en una cuenta independiente de los demás recursos de dicho fondo. El saldo remanente, una vez pagadas las obligaciones pensionales correspondientes o asegurado su pago, se destinará a cancelar otras obligaciones del Fopep.

ARTÍCULO 15.-Emisión y pago de bonos pensionales. Los bonos pensionales que le corresponda emitir y pagar al órgano cuya liquidación se haya ordenado serán emitidos y pagados por la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme a las normas que regulan la materia.

ARTÍCULO 16.-Cuotas partes pensionales. En el decreto en el que se ordene la liquidación de un órgano que tenga pasivos pensionales, se indicará si es del caso, la entidad a la cual le corresponda adelantar el cobro y el pago de las cuotas partes pensionales. En la medida en que la emisión de bonos pensionales le haya sido trasladada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, éste deberá realizar el cobro y pago de cuotas partes de bonos pensionales correspondientes al órgano que se haya ordenado suprimir y liquidar.

ARTÍCULO 17.-Lo dispuesto en este título se aplicará incluso a las entidades estatales que tengan un régimen de liquidación previsto en normas especiales.

TÍTULO III

Régimen de bienes

CAPÍTULO I

De los activos de la liquidación

ARTÍCULO 18.-Inventarios. Modificado por el art. 9, Ley 1105 de 2006. El liquidador dispondrá la realización de un inventario físico detallado de los activos de la entidad, el cual deberá ser realizado dentro de (1) un plazo no superior a tres (3) meses a partir del inicio del proceso. Éste debe estar debidamente justificado tanto en los inventarios como en los documentos contables correspondientes y además incluirá la siguiente información:

1. La relación de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad y de los créditos y activos intangibles de que sea titular.
2. La relación de los bienes corporales cuya tenencia esté en poder de un tercero indicando en cada caso el nombre del titular, la naturaleza del contrato y la fecha de vencimiento.

PARAGRAFO-En el inventario se identificarán por separado aquellos bienes que se consideren indispensables para el funcionamiento de la entidad durante el período de la liquidación.

ARTÍCULO 19.-Estudio de títulos. Modificado por el art. 10, Ley 1105 de 2006. Durante la etapa de inventarios, el liquidador

dispondrá la realización de un estudio de títulos de los bienes inmuebles de propiedad de la entidad, con el fin de sanear cualquier irregularidad que pueda afectar su posterior enajenación y de identificar los gravámenes y limitaciones existentes al derecho de dominio.

Así mismo, el liquidador identificará plenamente aquellos bienes inmuebles que la entidad posea a título de tenencia, como arrendamiento, como dato, usufructo, u otro similar, con el fin de establecer la posibilidad de transferir dicha condición a terceros o, de lo contrario, proceder a su restitución. Si la restitución no se obtuviere en éste lapso, se cederán los respectivos contratos a la entidad a la cual se traspasen los remanentes de la liquidación.

ARTÍCULO 20.-Masa de la liquidación. Integran la masa de la liquidación todos los bienes, las utilidades, rendimientos financieros y cualquier tipo de derecho patrimonial que ingrese o deba ingresar al patrimonio de la entidad a liquidar.

ARTÍCULO 21.-Bienes excluidos de la masa de la liquidación. Modificado por el art. 11, Ley 1105 de 2006. No formarán parte de la masa de la liquidación:

- a) Los recursos de seguridad social, los cuales deberán ser entregados a la entidad que determine el Gobierno Nacional, y
- b) Los demás que establece el estatuto orgánico del sistema financiero.

CAPÍTULO II

Pasivos de la liquidación

ARTÍCULO 22.-Inventario de pasivos. Simultáneamente con el inventario de activos, el liquidador elaborará un inventario de pasivos de la entidad, el cual se sujetará a las siguientes reglas:

1. El inventario deberá contener una relación cronológica pormenorizada de todas las obligaciones a cargo de la entidad, incluyendo las obligaciones a término y aquellas que sólo representan una contingencia para ella, entre otras, las condicionales, los litigios y las garantías.
2. La relación de pasivos deberá sustentarse en los estados financieros de la entidad y en los demás documentos contables que permitan comprobar su existencia y exigibilidad.
3. La relación de las obligaciones laborales a cargo de la entidad.

TÍTULO IV

Del proceso de liquidación

CAPÍTULO I

Acreencias y reclamaciones

ARTÍCULO 23.-Emplazamiento. Modificado por el art. 12, Ley 1105 de 2006. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto se publicarán avisos en la misma forma y con el mismo contenido, en lo pertinente, previsto por las normas que rigen la toma de posesión de entidades financieras.

PARAGRAFO-En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación.

ARTÍCULO 24.-Término para presentar reclamaciones. El término para presentar reclamaciones, el traslado de las mismas y la decisión sobre ellas se sujetará a las disposiciones que rigen a las entidades financieras.

ARTÍCULO 25.- Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual. Reglamentado por el Decreto Nacional 414 de 2001 , Modificado por el art. 13, Ley 1105 de 2006, Modificado por el art. 236, Ley 1450 de 2011. El liquidador de la entidad, deberá presentar a la junta liquidadora, cuando sea del caso, y al Ministerio de Justicia y del Derecho, tres (3) meses después de su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener, por lo menos:

1. El nombre, dirección, identificación y cargo, si es del caso, que ocupaba el demandante o reclamante.
2. Pretensiones.
3. El despacho judicial en que cursa o cursó el proceso.
4. El estado actualizado del proceso y su cuantía.
5. El nombre y dirección del apoderado de la entidad a liquidar.
6. El valor y forma de pago de los honorarios del apoderado de la entidad.

PARAGRAFO 1º-El archivo de procesos y de reclamaciones y sus soportes correspondientes, será entregado al Ministerio de Justicia y del Derecho debidamente inventariado con una técnica

reconocida para tal fin conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada.

PARAGRAFO 2º-Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el liquidador de la entidad, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto se efectúe la entrega de los inventarios, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término.

ARTÍCULO 26.- Informe sobre el estado de los procesos y las reclamaciones. Reglamentado por el Decreto Nacional 414 de 2001. A partir de la vigencia del presente decreto el liquidador deberá entregar al Ministerio de Justicia y del Derecho un informe mensual sobre el estado de los procesos y reclamaciones.

CAPÍTULO II

Avalúo de bienes e inventarios

ARTÍCULO 27.-Autorización de inventarios. Modificado por el art. 14, Ley 1105 de 2006. Los inventarios que elabore el liquidador, conforme a las reglas anteriores, deberán ser refrendados por el revisor fiscal de la entidad en liquidación y autorizados por la junta liquidadora, cuando sea del caso.

Copia de los inventarios, debidamente autorizados por la junta liquidadora cuando fuere del caso, deberán ser remitidos a la Contraloría General de la República para el control posterior.

ARTÍCULO 28.-Avalúo de bienes. Modificado por el art. 15, Ley 1105 de 2006, Modificado por el art. 237, Ley 1450 de 2011. Simultáneamente con la elaboración de los inventarios el liquidador realizará el avalúo de los bienes de propiedad de la entidad, sujetándose a las siguientes reglas:

1. Bienes inmuebles. El avalúo de los bienes inmuebles se regirá por las disposiciones legales sobre la materia, en especial la Ley 80 de 1993, decretos 855 de 1994 y 2150 de 1995 y normas concordantes.

2. Bienes muebles. El avalúo de los bienes muebles se practicará por peritos evaluadores, cuya designación deberá ser aprobada por la junta liquidadora, cuando sea del caso.

3. El avalúo de los bienes será sometido a la aprobación de la junta liquidadora, cuando sea del caso, y copia del mismo será remitida a la Contraloría General de la República, con el fin de que se ejerza el control fiscal sobre el mismo.

PARAGRAFO-En todo caso el valor por el cual deberá enajenar el liquidador los activos será su valor en el mercado.

ARTÍCULO 29.-Liquidación de contratos. Los contratos que con ocasión de la liquidación de la entidad se terminen, se cedan o traspasen, deberán liquidarse previamente, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, a más tardar en la fecha prevista para la terminación del proceso liquidatorio, previa apropiación y disponibilidad presupuestal.

CAPÍTULO III

Destinación de los bienes y pago de obligaciones

ARTÍCULO 30.-Enajenación de activos a otras entidades públicas. Modificado por el art. 16, Ley 1105 de 2006, Reglamentado por el Decreto Nacional 4848 de 2007. Copia del inventario y avalúo de los bienes de la entidad en liquidación deberá remitirse a las entidades de la rama ejecutiva del poder público, con el fin de que en un plazo máximo de treinta (30) días, informen si se encuentran interesados en adquirir cualquiera de dichos elementos. Si tal manifestación ocurre dentro del plazo estipulado, el liquidador celebrará un convenio interadministrativo con la entidad respectiva.

ARTÍCULO 31.-Bienes objeto de enajenación. Modificado por el art. 17, Ley 1105 de 2006, Reglamentado por el Decreto Nacional 4848 de 2007. Los activos que no sean adquiridos por otras entidades públicas se enajenarán con criterio estrictamente comercial, con sujeción a las normas legales que regían a la entidad para efectos de contratación y podrán también enajenarse a través de los martillos autorizados conforme a las normas que regulan estos últimos.

Cuando se trate de bienes cuyo estado de deterioro arriesgue su valor de mercado, el liquidador podrá realizar la venta de los mismos con sujeción a las normas que rigen el derecho privado.

PARAGRAFO-Para la determinación de los bienes que deban ser materia de enajenación y la oportunidad en que ésta deba realizarse, se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar el funcionamiento de la entidad durante la liquidación, pero sin afectar con ello la celeridad requerida en el proceso liquidatorio.

ARTÍCULO 32.-Pago de obligaciones. Modificado por el art. 18, Ley 1105 de 2006. Corresponderá al liquidador cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de la liquidación, previa disponibilidad presupuestal, con el fin de realizar su liquidación progresiva; para ello se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Toda obligación a cargo de la entidad en liquidación deberá estar relacionada en un inventario de pasivos y debidamente comprobada.

2. En el pago de las obligaciones se observará la prelación de créditos establecida en las normas legales. Para el pago de las obligaciones laborales el liquidador deberá elaborar un plan de

pagos, de acuerdo con las indemnizaciones a que hubiere lugar; éste programa deberá ser aprobado por la junta liquidadora, cuando sea del caso.

3. Las obligaciones a término que superen el plazo límite fijado para la liquidación podrán cancelarse en forma anticipada, sin lugar al pago de intereses distintos de los que se hubieren estipulado expresamente.

4. El pago de las obligaciones condicionales o litigiosas se efectuará solamente cuando éstas se hicieren exigibles.

5. Para el pago del pasivo se tendrá en cuenta la caducidad y la prescripción de las obligaciones, contenidas en las normas legales vigentes.

PARAGRAFO-*Las obligaciones de la entidad en liquidación, incluyendo los pasivos laborales, se cancelarán con el producto de las enajenaciones, con observancia de las normas legales y presupuestales del caso, teniendo en cuenta la prelación de créditos. Los pasivos laborales incluirán el valor correspondiente al cálculo actuarial del pasivo pensional, el cual se entregará a la entidad que deba asumir el pago de las pensiones y de bonos pensionales, si hubiere lugar a ello, con la preferencia reconocida por las normas vigentes sobre obligaciones laborales.*

En caso de que los recursos de la liquidación de un establecimiento público o de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional no societaria sean insuficientes, las obligaciones laborales estarán a cargo de la Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe en el decreto que ordene la supresión y liquidación de la entidad. Para tal efecto se deberá tomar en cuenta la entidad que debía financiar la constitución de las reservas pensionales.

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo 6º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, la Nación podrá asumir o garantizar obligaciones de las entidades públicas del orden nacional, incluidas las derivadas de las cesiones de activos, pasivos y contratos que haya realizado la entidad en liquidación, actuaciones que no causarán el impuesto de timbre siempre y cuando se realicen entre entidades públicas.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, cuando se trate de entidades descentralizadas indirectas, sólo procederá la asunción respecto de aquellas cuya liquidación se encuentre en firme a la fecha de entrada en vigencia de éste decreto, y siempre y cuando en su capital participe una entidad descentralizada directa en un porcentaje superior al noventa por ciento (90%). Para tal efecto, cuando de acuerdo con disposiciones legales la entidad descentralizada directa deba responder por los pasivos de la entidad de la cual es socia o accionista, se requerirá que ésta no se encuentre en capacidad financiera de hacerlo a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuando se trate de empresas industriales y comerciales del Estado o de sociedades de economía mixta directas, sólo podrá procederse a la asunción una vez se hayan agotado los activos o se haya establecido que no es posible la realización de los mismos.

En todo caso, la Nación únicamente será responsable por las obligaciones de las entidades societarias en los eventos expresamente previstos en el presente decreto.

ARTÍCULO 33.-Provisión para el pago de créditos a cargo de la entidad en liquidación. *A la terminación del último período para el pago de los créditos a cargo de la masa de la liquidación oportunamente reclamados y aceptados, con las sumas disponibles para realizar tales pagos y cuyos titulares no se hubieren presentado a recibir, el liquidador constituirá por el término de tres (3) meses, en espera de que aquéllos se presenten, una provisión representada en activos de alta seguridad, rentabilidad y liquidez.*

En cualquier tiempo, desde el inicio del primer período de pagos a cargo de la masa de la liquidación hasta el vencimiento de la respectiva provisión, el reclamante aceptado que no se haya presentado oportunamente a recibir, tendrá derecho al pago en la misma proporción que los demás reclamantes aceptados y de acuerdo con la prelación de créditos.

Vencido el término de la provisión, los remanentes se destinarán al pago del pasivo cierto no reclamado o a la constitución de la provisión para atender procesos en curso, según el caso.

ARTÍCULO 34.-Pasivo cierto no reclamado. *Mediante resolución motivada el liquidador determinará el pasivo cierto no reclamado con base en las acreencias, tanto a cargo de la masa de la liquidación como de las excluidas de ella, que no fueron reclamadas pero aparezcan debidamente justificadas en los libros y comprobantes de la entidad en liquidación, así como las presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.*

Constituida la provisión a que se refiere el artículo anterior, si subsistieren recursos y con las sumas correspondientes al producto de la venta de bienes diferentes y de dinero excluidos de la masa de la liquidación cuyos titulares no se hubieren presentado a recibir, se constituirá una provisión para el pago del pasivo cierto no reclamado.

ARTÍCULO 35.-Traspaso de bienes, derechos y obligaciones. *Modificado por el art. 19, Ley 1105 de 2006. Cuando quiera que al finalizar la liquidación y pagadas las obligaciones a cargo de la entidad en liquidación, existan activos remanentes los mismos serán entregados al Fopep o al fondo de reservas de bonos pensionales según corresponda, en la forma y oportunidad que señale el Gobierno Nacional en el decreto que ordene la liquidación.*

Los bienes que no hayan podido ser enajenados, así como los derechos y obligaciones de la entidad liquidada se traspasarán al ministerio, departamento administrativo o entidad descentralizada que determine la ley o el acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando se enajenen dichos bienes su producto se entregue al Fopep o al fondo de reserva de bonos pensionales, según lo determine el gobierno.

El traspaso de bienes se efectuará mediante acta suscrita por el liquidador y el ministro, director de departamento administrativo o representante legal respectivo, en la que se especifiquen los bienes correspondientes en la forma establecida en la ley. Copia auténtica del acta deberá ser publicada en el Diario Oficial e inscrita en el caso de inmuebles, en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar de ubicación de cada uno de ellos.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley 489 de 1998 los actos y contratos que deben extenderse u otorgarse con motivo de la liquidación de entidades, se considerarán sin cuantía y no generarán impuestos contribuciones de carácter nacional o tarifas por concepto del impuesto de registro y anotación.

ARTÍCULO 36.-Contenido del acta de liquidación. Culminado el proceso de liquidación de una entidad, el liquidador elaborará un informe final de liquidación que contendrá como mínimo los siguientes asuntos:

- a) Administrativos y de gestión;
- b) Laborales;
- c) Operaciones comerciales y de mercadeo;
- d) Financieros;
- e) Jurídicos, y
- f) Manejo y conservación de los archivos y memoria institucional.

El informe deberá ser presentado a la junta liquidadora, cuando sea del caso, al ministerio o departamento administrativo correspondiente o al representante legal respectivo, según sea el caso, para las observaciones pertinentes; si no se objetare en ninguna de sus partes se levantará un acta que deberá ser firmada por el liquidador y adicionalmente por el representante legal de la entidad a la cual se traspasen los bienes y obligaciones de la liquidada.

Si se objetare, el liquidador realizará los ajustes necesarios y se procederá conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

TÍTULO V

Disposiciones finales

ARTÍCULO 37.-Contabilidad de la liquidación. Las políticas, normas y procedimientos contables aplicables a las entidades en liquidación serán establecidas por el Contador General de la Nación.

PARAGRAFO-Las entidades públicas en liquidación seguirán presentando información financiera, económica y social al Contador General de la Nación, en la forma y términos establecidos por la misma para el efecto, hasta tanto culmine por completo dicho proceso.

ARTÍCULO 38.-Culminación de la liquidación. El liquidador, previo concepto de la junta liquidadora cuando sea del caso, declarará terminado el proceso de liquidación una vez quede en firme el acta final de liquidación, la cual deberá publicarse conforme a la ley.

ARTÍCULO 39.-Archivos. Los archivos de la entidad en liquidación se conservarán conforme a lo dispuesto por el archivo general de la Nación.

Será responsabilidad del liquidador constituir, con recursos de la entidad, el fondo requerido para atender los gastos de conservación, guarda y depuración de los archivos. La destinación de recursos de la liquidación para estos efectos, se hará con prioridad sobre cualquier otro gasto o pago a cargo de la masa de la entidad en liquidación.

ARTÍCULO 40.-Expediente de la liquidación. Con las actuaciones administrativas que se produzcan en el curso de la liquidación los inventarios, acuerdos y demás actos procesales, se formará un solo expediente. Cualquier persona tendrá derecho a examinar el expediente en el estado en que se encuentre y a obtener copias y certificaciones sobre el mismo.

ARTÍCULO 41.-Inspección, vigilancia y control. El hecho de que una entidad entre en liquidación, no constituye causal para que cese la inspección, vigilancia y control de la misma, por parte de las autoridades competentes, la cual continuará desarrollándose teniendo en cuenta el estado de liquidación en que se encuentra la entidad, hasta su terminación.

ARTÍCULO 42.-Transición. Modificado por el art. 21, Ley 1105 de 2006. Las entidades que se encuentren en proceso de liquidación a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, podrán acogerse en lo pertinente a las normas establecidas en este régimen.

Así mismo, el régimen contemplado en este decreto se podrá aplicar a las obligaciones vigentes resultantes de procesos de liquidación ya cumplidos.

ARTÍCULO 43.-Vigencia. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”*

De la lectura del citado Decreto-Ley y, concretamente, de lo regulado en el párrafo 1º del artículo 2º, se advierte la consagración de un término de dos años para llevar a cabo la liquidación de la entidad administrativa objeto de supresión, PRORROGABLE HASTA POR UN PLAZO IGUAL. Es decir, un plazo máximo de cuatro años.

Ahora, la Ley 790 de 2002, *“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”*, reguló lo atinente a: la fusión de las entidades u organismos nacionales y de los Ministerios, lo relativo a la rehabilitación profesional y técnica del personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva, estableció el desarrollo de tecnologías denominadas GOBIERNO EN LINEA, así como la defensa judicial de la nación para dichos efectos.

Dicha Ley, tiene el siguiente el siguiente contenido:

***“Ley 790 de 2002
(Diciembre 27)***

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Capítulo I

Fusión de entidades u organismos nacionales y de ministerios.

Artículo 1º. Objeto. *La presente ley tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional,*

con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediatez en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Se deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;

b) Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública. Para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables;

c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función Pública;

d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;

e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden Territorial;

f) Se establecerá y mantendrá una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo;

g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión pública 2º. Fusión de entidades u organismos nacionales.

Artículo 2º. Fusión de entidades u organismos nacionales. *El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, cuando se presente al menos una de las siguientes causales:*

a) Cuando la institución absorbente cuente con la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas;

b) Cuando por razones de austeridad fiscal o de eficiencia administrativa sea necesario concentrar funciones complementarias en una sola entidad;

c) Cuando los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones de la entidad absorbida, de acuerdo con las evaluaciones técnicas, no justifiquen su existencia;

d) Cuando exista duplicidad de funciones con otras entidades del orden nacional;

e) Cuando por evaluaciones técnicas se establezca que los objetivos y las funciones de las respectivas entidades u organismos deben ser cumplidas por la entidad absorbente;

f) Cuando la fusión sea aconsejable como medida preventiva para evitar la liquidación de la entidad absorbida. Cuando se trate de entidades financieras públicas, se atenderán los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 1°. La entidad absorbente cumplirá el objeto de la entidad absorbida, además del que le es propio. La naturaleza de la entidad fusionada, su régimen de contratación y el régimen laboral de sus servidores públicos, serán los de la absorbente.

El Presidente de la República, al ordenar la fusión armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante de la misma, con el objeto de hacer eficiente su funcionamiento.

Parágrafo 2°. En ningún caso, los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones por parte de la entidad absorbente podrán superar la suma de los costos de cada una de las entidades involucradas en la fusión. [Cuando la fusión implique la creación de una nueva entidad u organismo, los costos de ésta para el cumplimiento de los objetivos y las funciones no podrán superar los costos que tenían las fusionadas.]⁶

Artículo 3°. Fusión del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Fusiónesse el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho y confórmese el Ministerio del Interior y la Justicia. Los objetivos y funciones del Ministerio del Interior y la Justicia serán las establecidas para los Ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.

Parágrafo. Producida la fusión de los Ministerios del Interior y Justicia, se mantendrá una estructura para las comunidades negras e indígenas.

⁶ Aparte en corchete declarado inexecutable mediante sentencia C-044 del 1° de febrero de 2006, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

Artículo 4º. Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico. *Fusionese el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico y confórmese el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Los objetivos y funciones del Ministerio de Desarrollo y Comercio serán las establecidas para los ministerios fusionados.*

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.

Parágrafo. *La formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral necesaria para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, serán funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Los organismos adscritos y vinculados relacionados con estas funciones, pasarán a formar parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

[Artículo 5º. Fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud. *Fusionese el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud y confórmese el Ministerio de la Protección Social. Los objetivos y funciones del Ministerio de la Protección Social serán las establecidas para los ministerios fusionados.*

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.]⁷

[Artículo 6º. Adscripción y vinculación. *Los organismos adscritos y vinculados de los Ministerios que se fusionan pasarán a formar parte de los Ministerios que se conforman, en los mismos términos de la fusión.]⁸*

[Artículo 7º. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. *El número de Ministerios es trece. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:*

- 1. Ministerio del Interior y de Justicia*
- 2. Ministerio de Relaciones Exteriores*
- 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- 4. Ministerio de Defensa Nacional*
- 5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*
- 6. Ministerio de la Protección Social*
- 7. Ministerio de Minas y Energía*

⁷ Derogado por el artículo 22 de la Ley 1444 de 2001

⁸ *ibídem*

8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
9. Ministerio de Educación Nacional
10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
11. Ministerio de Comunicaciones
12. Ministerio de Transporte 13. Ministerio de Cultura⁹.

Capítulo II **Rehabilitación profesional y técnica**

Artículo 8°. Reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica. Los empleados públicos de libre nombramiento y remoción de los niveles jerárquicos diferentes al directivo y las personas vinculadas por nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa en los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, que sean retirados del servicio por supresión del cargo en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, recibirán un reconocimiento económico destinado a su rehabilitación laboral, profesional y técnica.

Este reconocimiento económico consistirá en una suma de dinero equivalente a un porcentaje no inferior al cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica correspondiente al cargo suprimido, el cual se pagará en mensualidades durante un plazo no mayor a doce (12) meses, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

De acuerdo con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los ex empleados tendrán derecho a recibir el reconocimiento económico mencionado cuando acrediten una cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Estar vinculado a un programa de formación técnica o profesional o de capacitación formal o informal; o

b) Estar vinculado laboralmente a un empleador privado, en un cargo creado o suplido recientemente por el empleador, y que implique realmente un nuevo puesto de trabajo a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En este caso, dicho reconocimiento será directamente entregado al nuevo empleador siempre que tal vinculación laboral sea a través de un contrato a término indefinido o un contrato a un término no inferior a dos (2) años.

El reconocimiento económico de que trata el presente artículo no constituye para efecto alguno salario o factor salarial y el pago del mismo no genera relación laboral.

Artículo 9°. Cotización a la entidad promotora de salud. Durante el período en el cual se reciba el reconocimiento a que

⁹ *ibídem*

hace referencia el artículo anterior, el ex empleado y la entidad empleadora a la cual este estuvo vinculado, pagarán por partes iguales las mensualidades correspondientes al sistema general de la seguridad social en salud, calculadas sobre la suma mensual que se le reconozca al ex empleado.

Artículo 10. Condiciones para el reconocimiento. El derecho a recibir el reconocimiento económico de que trata el artículo 8° de la presente ley se pierde en el evento en que el ex empleado no acredite mensualmente una de las dos circunstancias enumeradas en los literales a) y b) del artículo 8° de la presente ley.

Artículo 11. Programas para el mejoramiento de competencias laborales. El Gobierno Nacional adoptará, con el concurso de instituciones públicas o privadas, programas para procurar el mejoramiento de las competencias laborales de los ex empleados a que se refiere esta ley.

Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 13. Aplicación en el tiempo. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán a los servidores públicos retirados del servicio a partir del 1° de septiembre del año 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en la presente ley.

Capítulo III Gobierno en línea

Artículo 14. Gobierno en línea. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados con los siguientes aspectos:

- a) Desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico;
- b) Desarrollo de portales de información, prestación de servicios, y
- c) Participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información.

El Gobierno Nacional desarrollará y adoptará los adelantos científicos, técnicos y administrativos del gobierno electrónico

deberá realizarse bajo criterios de transparencia, de eficiencia y eficacia de la gestión pública, y de promoción del desarrollo social, económica y territorialmente equilibrado.

Parágrafo. El Gobierno apoyará técnicamente las páginas de información legislativa del Congreso de la República, los ministerios y las entidades descentralizadas del orden nacional y las involucrará, en lo posible, al programa gobierno en línea.

Capítulo IV Defensa Judicial de la Nación

Artículo 15. Defensa Judicial de la Nación. El Gobierno Nacional fortalecerá la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual desarrollará dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Capítulo V Facultades extraordinarias

Artículo 16. Facultades extraordinarias. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia. El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Departamento Administrativo resultante de la fusión.

El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Departamentos Administrativos;

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

d) *Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;*

e) *Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;*

f) *Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;*

g) *Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.*

Parágrafo 1°. *Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.*

Parágrafo 2°. *Cuando por cualquier causa, una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso, podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de ley.*

Capítulo VI **Disposiciones finales**

Artículo 17. Plantas de personal. *La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.*

En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.

Parágrafo. *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública.*

Artículo 18. Supresión de cargos vacantes. *Hasta el año 2006, los cargos que quedaren vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñaren, serán suprimidos de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Nacional, salvo que el cargo resultare necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique.*

Artículo 19. Restricción al gasto público. *Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.*

[Parágrafo. *Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites, podrán impedir el ejercicio de las funciones propias de dichas Corporaciones.]*¹⁰

Artículo 20. Entidades que no se suprimirán. *En desarrollo del Programa de Renovación de la administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir, liquidar ni fusionar el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el INCI, el INSOR, el Instituto Caro y Cuervo ni la Corporación Nasa Kiwe, esta última hasta tanto no culmine la misión para la cual fue creada. Los ahorros realizados en el proceso de reestructuración de dichas entidades, serán destinados a una mayor cobertura de los servicios prestados por ellas.*

Las entidades educativas que dependan del Ministerio de Educación serán descentralizadas y/o convertidas en entes autónomos. En tal caso, el Gobierno Nacional garantizará con recursos del presupuesto general de la nación distintos a los provenientes del sistema general de participaciones y transferencias, su viabilidad financiera.

Artículo 21. Comisión de Seguimiento. *Intégrase una Comisión de seguimiento a la utilización de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional mediante la presente ley, la cual tendrá como función evaluar la aplicación de los criterios*

¹⁰ Aparte en corchete declarado inexecutable mediante sentencia C-1048 de 26 de octubre de 2004, Magistrado ponente doctor Jaime Araujo Rentería.

contenidos en el párrafo primero del artículo 16 de la presente ley, en los respectivos decretos legislativos que la desarrollen.

Estará integrada por cuatro (4) miembros en representación del honorable Congreso, dos (2) por cada Cámara Designados por la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras, y cuatro (4) en representación del Gobierno Nacional. En representación del Gobierno asistirá el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, a cuyo cargo estará la Secretaria Técnica de la Comisión.

La Comisión de Seguimiento por convocatoria del Ministro del Interior y de Justicia se reunirá durante un año en forma ordinaria bimestralmente y en forma extraordinaria cuando el Gobierno así lo solicite o a solicitud de los dos (2) miembros en representación del Congreso.

Capítulo VII **Vigencia**

Artículo 22. Vigencia. *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”*

Del texto de la citada Ley se infiere que la misma no tuvo por objeto regular lo atinente a la supresión de establecimientos públicos del orden nacional, condición ésta que ostentaba el INCORA, pues como se puede observar, las facultades extraordinarias que se concedieron al Presidente de la República se orientaron, entre otras, a la supresión y fusión de departamentos administrativos y ministerios.

En todo caso, y aceptando, en gracia de discusión, que dicha Ley era aplicable al asunto objeto de estudio, el párrafo 2º del artículo 16 es diáfano en prever como **consecuencia adversa a la inobservancia del plazo allí previsto, únicamente responsabilidad para los liquidadores y administradores,** pero en momento alguno la invalidez de la decisión adoptada en torno a la supresión de la entidad.

Por lo demás, para establecer si el plazo ordenado en el Decreto 1492 de 2006, se hizo conforme a la Ley, es preciso contabilizar a su vez, el término inicialmente

establecido en el Decreto 1292 de 2003, con el fin de determinar el exceso de términos previsto en el párrafo 1º del artículo 2º del Decreto-Ley 254 de 2000, que para la fecha de expedición de aquél no había sido modificado.

No sobra señalar que el Decreto 1292 de 2003, no fue demandado en este proceso, no obstante lo cual, la Sala observa que dicho Decreto dispuso la supresión del INCORA y en su artículo 1º previó que la liquidación de dicho establecimiento público **SE HARÍA CONFORME A LO DISPUESTO EN EL DECRETO LEY 254 DE 2000.**

Como ya quedó visto, este Decreto Ley en el párrafo 1º del artículo 2º consagró para tal efecto un plazo de dos años, prorrogables por el Gobierno Nacional hasta por un término igual, es decir, un máximo de cuatro años.

No obstante lo anterior, el Decreto 1292 de 2003, señaló un término máximo de tres años a partir de su vigencia. De tal manera que si el pluricitado Decreto 1292, por una parte, se remite al Decreto Ley 254 de 2000, para efectos de llevar a cabo la liquidación del INCORA, y al mismo tiempo RESTRINGE el plazo allí previsto (de cuatro años), forzoso es concluir que siendo de menor jerarquía normativa que el Decreto Ley, no puede desconocer sus regulaciones y desde esta perspectiva, para este caso concreto, debe la Sala inaplicarlo.

Si, como tantas veces se ha dicho, el Decreto-Ley 254 de 2000 señaló un plazo máximo hasta de cuatro años para llevar a cabo la liquidación de las entidades del orden nacional, habiendo sido dispuesta la supresión del INCORA, el 22 de mayo de 2003, tal plazo máximo habría precluído el 22 de mayo de 2007. Sin embargo, antes de esta fecha preclusiva se expidió la Ley 1105 de 2006 **QUE NO CONSAGRÓ PLAZO PRECLUSIVO ALGUNO PARA CONCLUIR EL TRAMITE**

DE LIQUIDACIÓN, razón por la cual el Decreto 1492 de 2006 así como el 542 de 2007, que establecieron prórrogas para la liquidación de tal entidad, no adolecen del vicio de falta de competencia temporal que les endilga el actor.

De otra parte, del texto de dichos actos, que ha quedado transcrito, fácilmente se advierte la motivación del Gobierno Nacional para disponer las prórrogas cuestionadas.

Consecuente con lo anterior, la Sala denegará las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A :

PRIMERO.- DECLÁRASE no probada la excepción de sustracción de materia formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

SEGUNDO.- INAPLÍCENSE para este caso concreto y en lo que respecta al Decreto 1492 de 15 de mayo de 2006, el artículo 1º del Decreto 1292 de 2003, en lo que atañe al término allí dispuesto para la liquidación del INCORA.

TERCERO.- DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- DEVUÉLVASE al actor la suma de dinero depositada para gastos ordinarios del proceso que no fue utilizada.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 22 de septiembre de 2011.

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA