



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Dr. William Zambrano Cetina

Bogotá, D.C., seis (06) de agosto de dos mil nueve (2009)

**Radicación No. 1.953**

**Número único: 11001-03-06-000-2009-00034-00**

**Referencia: ESTRUCTURA DEL ESTADO. Derogación e inexecutable de la ley.**

---

El señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, solicita a la Sala un pronunciamiento sobre quién debe asumir las funciones del Consejo Superior de Adecuación de Tierras –CONSUAAT-, *“como Organismo Consultivo y Coordinador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dotado de funciones reglamentarias”*, teniendo en cuenta que se debe expedir una reglamentación respecto a temas fundamentales de adecuación de tierras.

Indica que el artículo 9 de la ley 41 de 1993 creó el CONSUAAT, señaló su integración y asignó la secretaría técnica al HIMAT. Por su parte, el artículo 10 de esa misma ley estableció las funciones de ese Consejo.

Precisa que con ocasión a la creación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT- por la ley 99 de 1993, este asumió las funciones del HIMAT; sin embargo el INAT fue suprimido por el decreto 1291 del 21 de mayo de 2003, ordenándose su liquidación.

Agrega que mediante decreto – ley 1300 de 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, y como consecuencia el artículo 26 de ese decreto derogó expresamente los artículos 9 y 10 de la Ley 41 de 1993, que creaban el CONSUAAT y determinaban sus funciones respectivamente. No obstante advierte que revisada la ley 41 de 1993, el CONSUAAT *“aparece con funciones o actividades a cargo en artículos que no fueron derogados”*, lo cual ilustra citando las normas correspondientes.

Posteriormente se expidió la ley 1152 de julio 25 de 2007, *“por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y se dictan otras disposiciones”*, norma que en su artículo 178 derogó expresamente la Ley 41 de 1993 y el Decreto-ley 1300 de 2003 con excepción de los artículos 1 y 8.

Mediante sentencia C - 175 de marzo 19 de 2009, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la ley 1152 de 2007, lo que a juicio de la entidad consultante implica que el INCODER reasume las funciones trasladadas a otras entidades por disposición de la Ley 1152 de 2007 y debe dar aplicación a la Ley 41 de 1993, la cual *“revive a la vida jurídica tras haber sido derogada expresamente por el Estatuto”*.

Por otra parte, alude al concepto de abril 28 de 2009, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que expresó que las funciones del INCODER deben ajustarse a las nuevas realidades institucionales por medio de la expedición de un nuevo decreto que ajuste la estructura actual y la planta de personal, tal como lo recomendó en el mismo sentido la Procuraduría General de la Nación.

Concluye el señor Ministro manifestando: *“Teniendo en cuenta que, con la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007 revive jurídicamente la Ley 41 de 1993”*, solicita respuesta a la siguiente pregunta:

*“¿Qué figura u órgano en el subsector de adecuación de tierras haría las veces del CONSUAT como Organismo Consultivo y Coordinador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dotado de funciones reglamentarias, y, desempeñaría las funciones dadas a éste en la Ley 41 de 1993?”*

#### **Para responder, la Sala CONSIDERA:**

Con ocasión de la declaratoria de inexecutable de la ley 1152 de 2007, el problema jurídico planteado en la consulta se concreta en determinar los efectos del tal decisión frente a la derogatoria expresa que establecía el artículo 178 de esa ley. Con base en lo anterior, deberá determinarse cuál es el organismo consultivo y coordinador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dotado de funciones reglamentarias, que desempeñaría las funciones conferidas al CONSUAT por la Ley 41 de 1993.

Para tener un panorama de la situación presentada con el CONSUAT resulta necesario hacer una reseña cronológica de las normas y los pronunciamientos jurisprudenciales en torno a este tema.

#### **1. Secuencia normativa y jurisprudencial en torno al Consejo Superior de Adecuación de Tierras.**

##### **1.1. Ley 41 de 1993.**

Dicha ley, *“por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones”*<sup>1</sup>, dispuso en el artículo 8 lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 40.731 de enero 25 de 1993.

“Artículo 8. Subsector de Adecuación de Tierras. El Subsector de Adecuación de Tierras estará constituido por el Ministerio de Agricultura, como organismo rector de las políticas en adecuación de tierras, por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, como **organismo consultivo y coordinador** de dichas políticas, por el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, Himat, junto con las entidades públicas y privadas, como organismos **ejecutores**, y por el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, como unidad administrativa de financiamiento de los proyectos de riego, drenaje y defensa contra las inundaciones”. (Resalta la Sala).

A su vez, el artículo 9 de la ley 41 de 1993 creó el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, como organismo consultivo y coordinador del Ministerio de Agricultura, encargado de asesorar y recomendar la aplicación de las políticas del Subsector de Adecuación de Tierras, al igual que señalaba su integración<sup>2</sup>.

Por su parte, el artículo 10 ibídem establecía las funciones de ese Consejo, las cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 10. Funciones del Consejo Superior de Adecuación de Tierras. Corresponde al Consejo Superior de Adecuación de Tierras:

1. Seleccionar los proyectos de inversión pública en adecuación de tierras de largo, mediano y corto plazo, para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Calificar y establecer los requisitos que deben acreditar los organismos para la ejecución de obras de adecuación de tierras.
3. Sugerir las pautas para que los organismos públicos ejecutores establezcan el rango de prioridad en los proyectos.
4. Establecer los parámetros y criterios sobre forma de pago, plazos, financiación de construcción o ampliación de los Distritos de Adecuación de Tierras, para la recuperación de inversiones.
5. Señalar los parámetros y criterios técnicos, económicos y financieros que deben tomar en cuenta el Himat, los organismos ejecutores y empresas administradoras de los Distritos de Adecuación de Tierras para fijar las tarifas por los servicios que garanticen el cubrimiento de los costos de operación y mantenimiento.

---

<sup>2</sup> “El Ministro de Agricultura, o su delegado, quien lo presidirá//El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario, quien será su delegado//El Director General del ente que ejerza a nivel nacional la autoridad superior en materia Ambiental y de Recursos Naturales Renovables o su delegado.//El Presidente del Fondo, para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO//El Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC.//Un representante de las comunidades de Indígenas, escogido por el Ministro de Gobierno de terna enviada por las comunidades indígenas en cuyo territorio se ejecuten obras de adecuación de tierras//El Presidente de la Sociedad de Agricultores Colombianos –SAC//El Presidente de la Federación Nacional de Usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras//Un representante de la Asociación de Usuarios Campesinos, escogido por el Ministro de Agricultura de la lista que le suministren tales agremiaciones, en la forma que se establezca por el reglamento que expida el mismo Ministerio mediante resolución// El Consejo Superior de Adecuación de Tierras tendrá una Secretaría Técnica ejercida por el HIMAT, a través de su Director”.

6. Fijar las tarifas básicas y las de aprovechamiento de los servicios, que le sean propuestas por los organismos ejecutores a través de su Secretaría Técnica.
7. Determinar las condiciones socioeconómicas que deban reunir los usuarios sujetos de los subsidios en la recuperación de inversiones, tomando como base los criterios que defina el Ministerio de Agricultura para el pequeño productor.
8. Proponer a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario las condiciones financieras de los créditos para la realización de estudios y la ejecución de proyectos de adecuación de tierras de iniciativa pública o privada.
9. Establecer los mecanismos de ejecución de la política de adecuación de tierras en materia de investigación, transferencia de tecnología agrícola, de riego y drenaje.
10. Fijar los criterios generales que deberán aplicarse en la expedición de los reglamentos para la administración de los distritos de adecuación de tierras. Tales reglamentos deberán contemplar, por lo menos, el desarrollo de los distintos factores que integran una gestión empresarial y, de manera especial, precisar los mecanismos de dirección, administración financiera, vigilancia y control de los recaudos e inversiones, y del mantenimiento de los bienes y equipos de cada Distrito, como también el régimen sancionatorio aplicable, tanto a los administradores como demás asociados, por violación de sus deberes o por incurrir en prohibiciones previamente establecidas.
11. Aprobar el Manual de Normas Técnicas Básicas que, para la realización de proyectos de adecuación de tierras será adoptado por los organismos públicos ejecutores y por los particulares.
12. Aprobar la ejecución de proyectos de adecuación de tierras por razones de conveniencia, de carácter técnico y financiero por parte de otras entidades públicas o privadas.
13. Llevar un registro de las obras de adecuación de tierras, a través de su Secretaría Técnica.
14. Decidir y ordenar que un Distrito de Adecuación de Tierras, vuelva a ser administrado por el organismo ejecutor si se llegare a presentar cualquiera de los siguientes eventos: a) La incapacidad jurídica, económica o de gestión de la asociación para realizar la administración del respectivo Distrito y b) La mora grave e injustificada para recaudar y entregar al organismo ejecutor las cuotas correspondientes a las inversiones cuando se hubiere asignado esta responsabilidad a tal asociación.
15. Determinar el porcentaje de recuperación de las inversiones que deba reintegrar cada Distrito, y fijar las escalas de beneficiarios para la amortización de las cuotas por usuario.
16. Fijar los factores de costo y precios para las obras de adecuación de tierras que se aplicará para efectuar el cálculo y liquidación de dichas inversiones.
17. Darse su propio reglamento para cumplir con las funciones a él encomendadas”.

Como puede advertirse el Consejo Superior de Adecuación de Tierras era un organismo creado por ley para desarrollar funciones consultivas o de coordinación dentro de la estructura del Ministerio de Agricultura, cuyos integrantes eran representantes de varias entidades estatales, así como del sector privado, tal como lo establecía el artículo 9 de la ley 41 de 1993.

## 1.2. Ley 489 de 1998.

La señalada ley, *“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.”*, regula de manera general lo relacionado con los organismos consultivos o coordinadores de la administración, naturaleza que tenía el Consejo Superior de Adecuación de Tierras por virtud de la ley 41 de 1993.

En efecto, la ley 489 dispone sobre el particular lo siguiente:

“Artículo 38: Integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. La rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, está integrada por los siguientes **organismos y entidades**:

1. Del sector central:

- a) La Presidencia de la República;
- b) La Vicepresidencia de la República;
- c) Los consejos superiores de la administración;
- d) Los ministerios y departamentos administrativos, y
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del sector descentralizado por servicios:

(...)

PAR. 1. (...)

PAR. 2. Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente artículo, como **organismos consultivos o coordinadores**, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, **los que la ley determine**. En el acto de constitución se indicará el ministerio o departamento administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos”. (Resalta la Sala).

Por su parte, los artículos 49 y 50 de la ley 489, disponen que la creación de los organismos y entidades administrativos nacionales es privativa de la ley<sup>3</sup>.

### 1.3. Decreto 2478 de 1999.

El decreto 2478 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones*”, fue dictado por el Presidente de la República con base las atribuciones constitucionales y legales, previstas en los artículos 189, numeral 16 de la Constitución Política y 54 de la ley 489 de 1998. De esta manera, el artículo 1 del decreto, en lo pertinente para este concepto, dispone:

“Artículo 1. Integración del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. El Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural está integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos.

(...)

Son organismos de Asesoría y Coordinación del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural los siguientes:

1. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
2. **El Consejo Nacional de Adecuación de Tierras.**
3. El Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
4. El Consejo de Secretarías de Agricultura”.

Por su parte el artículo 22, en concordancia con el artículo 1 transcrito, modifica la denominación del Consejo Superior de Adecuación de Tierras, de la siguiente forma:

“Artículo 22. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación; modifica el artículo 9o. de la Ley 41 de 1993, por el cual se crea el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, el cual se denominará en adelante Consejo Nacional de Adecuación de Tierras y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias...”.

De las normas citadas hasta el momento puede derivarse que el Consejo Superior de Adecuación de Tierras fue creado por la ley 41 de 1993 como un organismo consultivo y coordinador que formaba parte de la estructura del Ministerio de

<sup>3</sup> “Art. 49. “*Creación de organismos y entidades administrativas.- Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativos nacionales (...)*”. “Art. 50. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativo...”.

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial No 43.819 del 17 de diciembre de 1999.

Agricultura, naturaleza jurídica que se ajustaba a los organismos consultivos y coordinadores de que trata el parágrafo 2 del artículo 38 de la ley 489 de 1998, situación que se reflejó en lo dispuesto por el decreto 2478 de 1999, norma que modificó su denominación a Consejo Nacional de Adecuación de Tierras, sin que se advierta una afectación de las funciones otorgadas por la ley 41.

Bajo el contexto normativo descrito el citado Consejo adelantaba su actividad antes de la expedición del decreto ley 1300 de 2003, según pasa a explicarse.

#### **1.4. La derogación prevista en el decreto ley 1300 de 2003.**

El Presidente de la república en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 16 literal f) de la ley 790 de 2002<sup>5</sup>, expidió el decreto - ley 1300 de 2003, *“Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”*, entidad de desarrollo agropecuario y rural que entraba a cumplir los objetivos de las entidades suprimidas con base en dicha ley<sup>6</sup>. De esta forma, el artículo 26 ibídem dispuso:

“Artículo 26. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los (...) artículos 9 y 10 de la Ley 41 de 1993...”.

Así, es claro que el legislador extraordinario excluyó del ordenamiento jurídico, mediante la derogatoria expresa prevista en el artículo 26 del decreto 1300, el contenido normativo de los artículos 9 y 10 de la ley 41 de 1993. Así mismo, derogó las disposiciones *“que le fueran contrarias”*. Ello significa que desde el 23 de mayo de 2003<sup>7</sup>, por una parte, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano el Consejo Nacional (antes Superior) de Adecuación de Tierras (art. 9, ley 41), al igual que las funciones a éste asignadas (art. 10, ibid), todo como efecto de la derogación expresa de esas normas legales.

---

<sup>5</sup> “Artículo 16. Facultades Extraordinarias. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revestese 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:

(...)

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplan las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar...”. Publicada en el Diario Oficial 45.046 del 27 de diciembre de 2002.

<sup>6</sup> En los considerandos del decreto - ley 1300 se lee lo siguiente: “Que dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional ordenó la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, razón por la cual se hace necesario crear una entidad de Desarrollo Agropecuario y Rural que cumpla con los objetivos de las entidades suprimidas...”. Ahora, como lo indicó el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en la solicitud de consulta, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT- fue creado por el literal d) del artículo 116 de la ley 99 de 1993, y éste asumió las funciones del HIMAT por virtud del decreto 1278 de 1994, *“por el cual se modifica la Estructura Orgánica y el Funcionamiento del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT- antes Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras -Himat-”*. Sin embargo, el INAT fue suprimido por el decreto 1291 del 21 de mayo de 2003, ordenándose su liquidación.

<sup>7</sup> Fecha de publicación del decreto ley 1300 de 2003, según se observa en el Diario Oficial 45.196 de ese día.

Ahora, de la redacción del artículo 26 transcrito también se establece la derogatoria de las disposiciones “*contrarias*” a las del decreto 1300, esto es, igualmente fueron derogadas otras normas que sirvan de sustento o le señalen funciones al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras. En efecto, si la voluntad expresa del legislador fue que desapareciera del ordenamiento jurídico el citado Consejo, en una sana lógica jurídica también se encontrarán fuera del ordenamiento las normas que se refieran, mencionen o aludan al mismo, por considerarse “*contrarias*” a la voluntad expresa por él manifestada.

Sobre el tema de la derogatoria la Sala volverá más adelante.

### **1.5. Ley 1152 de 2007.**

Dicha ley, ‘*Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones*’, dispuso en su artículo 178 lo siguiente:

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

Como se advierte en el título de la ley y en el alcance de las derogatorias, la pretensión de la misma era organizar, armonizar y compilar la legislación existente sobre el sector rural de la economía, constituyéndose en un “*Estatuto Único de Desarrollo Rural*”<sup>8</sup>.

En lo que ocupa la atención de la Sala, es claro que la ley 1152 derogaba la ley 41 de 1993 y el decreto – ley 1300 de 2003 el cual, a su vez, ya había derogado los artículos 9 y 10 de la ley 41.

### **1.6. Decreto 4902 de 2007.**

---

<sup>8</sup> Desde la misma exposición de motivos se evidencia que ese era uno de los objetivos de la ley propuesta, en los siguientes términos:

**“3. Compilación, organización y armonización de las normas en un Estatuto Único de Desarrollo Rural.**

Un propósito fundamental del proyecto de ley es el de organizar la dispersa legislación existente sobre reforma agraria y desarrollo rural en un cuerpo único y coherente que facilite su aplicación y consulta. No obstante, al no tratarse de una simple compilación y organización de textos sino, igualmente, de la valoración de la coherencia y compatibilidad de las normas y, en algunos casos, de la introducción de nuevos temas en la normatividad, la figura legal sugerida es la promulgación, mediante una nueva ley, de un Estatuto único para el desarrollo rural, que incorpora todas aquellas actividades que quedaron a cargo del Incoder a partir de la expedición del Decreto 1300, pero que, a su vez, reconoce el carácter interinstitucional y multisectorial de la problemática relacionada con el desarrollo del medio rural”. Gaceta del Congreso 246 del 25 de julio de 2006.

En el mismo sentido se ratificó el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en el debate celebrado en la plenario del Senado de la República el 13 de diciembre de 2006. Cfr. Gaceta del Congreso 72 del 13 de marzo de 2007, página 53.

El Presidente de la república en ejercicio de las facultades concedidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 54 de la ley 489 de 1998 y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, dictó el mencionado decreto *“Por el cual se aprueba la modificación de estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”*<sup>9</sup>.

Ahora, la Sala observa que el artículo 37 ibídem, es del siguiente tenor:

*“Artículo 37. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 1300 de 2003 salvo lo dispuesto en el artículo 1”.*

Como se indicó en el punto anterior, los efectos derogatorios sobre el decreto – ley 1300 de 2003 se dieron con la ley 1152 de 2007, salvo los artículos 1 y 8 de ese decreto, motivo por el cual la derogatoria prevista en el decreto 4902, sólo tendría como interpretación lógica que ese efecto sólo se materializaría, en principio, sobre el artículo 8 del decreto 1300, resultando inane la reiteración allí prevista de *“derogar el Decreto 1300”*.

### **1.7. La inexecutable de la ley 1152 de 2007.**

Mediante sentencia C – 175 de 2009, la Corte Constitucional decidió **“Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1152 de 2007 ‘Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones’”**. (Mayúsculas y negrilla textual).

Sobre los efectos de la decisión, dijo la Corte en la parte motiva lo siguiente:

*“Por último, la Sala considera pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 -Estatutaria de la Administración de Justicia-, es decir, hacia el futuro...”*<sup>10</sup>.

Como puede apreciarse en el recuento realizado en precedencia, en el presente caso se ha presentado sucesivamente la derogación e inexecutable de normas que sustentaron en su momento el Consejo Nacional (Superior) de Adecuación de Tierras, motivo por el cual la Sala deberá examinar los efectos generales que los mismos producen, para así concretar las conclusiones que deben servir de base para responder la consulta formulada.

## **2. La derogación de la ley.**

---

<sup>9</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 46.849 de 21 de Diciembre de 2007.

<sup>10</sup> Ley 270 de 1996, artículo 45. *“Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”*.

La Sala ha estudiado el fenómeno de la derogación en múltiples oportunidades, siendo las más recientes los conceptos 1675 de 2005 y 1926 de 2008<sup>11</sup>.

De manera general, la derogación se encuentra prevista normativamente en los artículos 71 y 72 del Código Civil, así como en el artículo 3 de la ley 153 de 1887, que son del siguiente tenor:

*“Artículo 71. La derogación de las leyes podrá ser **expresa o tácita**.*

*Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.*

*Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.*

*La derogación de una ley puede ser total o parcial.*

*Artículo 72. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, **todo aquello que no pugna** con las disposiciones de la nueva ley”. (Resalta la Sala)*

A su vez, el artículo 3 de la ley 153 dispone:

*“Artículo. 3 Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.*

Como lo sostuvo la Sala en los conceptos citados, en la derogación expresa el legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Es decir, simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo disponga la norma derogatoria.

Ahora, según se dispone en el artículo 71 del C.C., la derogatoria puede ser **total o parcial**. La primera ocurre, cuando la nueva ley suprime por completo la anterior; en tanto que la derogatoria será parcial en el caso de que la segunda ley suprima uno o más preceptos de la antigua, quedando subsistente el resto de ella.<sup>12</sup>

### **3. Los efectos de la inexequibilidad declarada mediante a sentencia C – 175 de 2009 de la Corte Constitucional.**

El pronunciamiento de la Corte Constitucional es inequívoco en señalar que los efectos de la mencionada declaratoria se proyectan hacia el futuro, de lo cual se

---

<sup>11</sup> Sobre la derogación de las leyes, la Corte Constitucional en sentencia C-443 de septiembre 18 de 1997, tesis ratificada en la sentencia C – 159 de 2004, ha expresado: “En términos generales, se puede decir que la derogación tiene como función, tal y como lo señala la doctrina y lo ha establecido esta Corporación, dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior”.

<sup>12</sup> Hermenéutica Jurídica, Ministerio de Justicia, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

sigue que la Corte dejó a salvo los efectos jurídicos que se ejecutaron o consolidaron en vigencia de la norma objeto de declaración.

Lo sostenido en precedencia no sólo tiene sustento en la sentencia C – 175 y en el artículo 45 de la ley estatutaria citada, sino que es concordante con la jurisprudencia que de tiempo atrás ha seguido el Consejo de Estado sobre la materia, destacándose el siguiente aparte:

*“...los efectos de la inexecutable y de la derogatoria ofrecen diferencias sustanciales que no permiten ninguna equiparación: la norma derogada puede y debe ser aplicada con posterioridad a su derogatoria, en relación con situaciones creadas bajo su vigencia. En cambio, hacia el futuro el efecto de la inexecutable es más amplio que el de la derogatoria porque, desvirtuado en la sentencia el crédito general de conformidad con la Constitución y, por consiguiente, extinguida la fuerza jurídica que la norma superior le comunicaba a la inferior, debe considerársela para lo sucesivo, como si no hubiere existido. Hacia el pasado, y, por razón antes apuntada, de la validez que le comunica la norma superior a la inferior, todo lo ejecutado en función de aquella también tiene plena validez, lo mismo que las situaciones jurídicas constituidas y, en mayor medida, las decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, por razón de los efectos de la ‘cosa juzgada’. (...)”<sup>13</sup>. (Subraya la Sala).*

Por otra parte, la Corte Constitucional siguiendo la tradición jurídica colombiana en la materia<sup>14</sup>, indicó en sentencia C – 145 de 1994 que con la declaratoria de inexecutable se restauran *ipso jure*, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de una Ley.

Esta determinación de la Corte, reiteró lo expuesto en la sentencia C – 608 de diciembre 14 1992, así:

*"No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente Decreto trató de remplazar y que regulan la materia".*

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de mayo 22 de 1974, C.P. Dr. Carlos Galindo Pinilla, Actor: José Raúl Noguera Solarte, expediente 2013.

<sup>14</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de junio de 1982, Ponentes Luis Carlos Sábica y Ricardo Medina Moyano, Gaceta Judicial T-171, págs. 311 y ss. En dicha oportunidad, cuando la Corte Suprema tenía funciones de control de constitucionalidad, al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el Acto Legislativo N° 1 de 1979 reviven al ser inexecutable éste. Dijo entonces la Corte:  
*"Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada."*

#### 4. El caso concreto.

El decreto – ley 1300 de 2003 y la ley 41 de 1993 que habían sido derogados por el artículo 178 de la ley 1152 de 2007, recobrarían su vigencia, salvo que dichas normas se opongan a otras actualmente vigentes o hayan sido derogadas, como es el caso de los artículos 9 y 10 de la ley 41 de 1993.

Ciertamente, el señalado efecto no conduce al restablecimiento de los artículos 9 y 10 *ibídem*, ni de las demás que sean contrarias a lo previsto en ese decreto, por varias razones:

- 4.1. Porque con la declaratoria de inexequibilidad de la ley 1152, se restauró, en principio, el decreto ley 1300 de 2003, norma que, como ya se vio, derogó de manera expresa los artículos 9 y 10 de la ley 41, ratificándose de esta forma que tales disposiciones no hacen parte del ordenamiento jurídico desde la vigencia de dicho decreto, esto es, desde el 23 de mayo de 2003.
- 4.2. Como dichos artículos ya no hacían parte del ordenamiento jurídico cuando la ley 1152 de 2007 derogó la ley 41, no era procedente derogar lo que ya lo estaba por virtud del artículo 26 del decreto – ley 1300, y por lo mismo, al darse el efecto de la posible reincorporación de la ley 41 al ordenamiento, ello no ocurre con los artículos 9 y 10, ni con las normas que sean contrarias al decreto 1300.
- 4.3. En el punto 1.4. de este concepto se indicó que la voluntad expresa del legislador extraordinario al expedir el decreto 1300 fue la de retirar del ordenamiento jurídico los artículos 9 y 10 de la ley 41, así como las normas que se refieran, mencionen o aludan al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras, por considerarse “*contrarias*” a la voluntad expresa por él manifestada. Ciertamente, si desaparecieron por voluntad expresa del legislador las normas que crearon y le fijaron funciones al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras, también deberán retirarse del ordenamiento las otras que hagan expresa o tácitamente referencia a ese órgano, las cuales también están derogadas desde el 23 de mayo de 2003. No tiene sentido adoptar la decisión de eliminar un órgano de la administración y que al mismo tiempo este reviva por que otras normas aluden a él.

En tal virtud, las normas de la ley 41 de 1993 a las que alude el Señor Ministro en la consulta<sup>15</sup> también fueron derogadas por el decreto 1300, no

---

<sup>15</sup> En la ley 41 de 1993 se menciona el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras: como organismo consultivo y coordinador de políticas de Adecuación de Tierras, hace parte del Subsector de Adecuación de Tierras (artículo 8); le corresponde adoptar las acciones pertinentes para corregir las deficiencias que pudieran presentarse en los proyectos adelantados por los organismos ejecutores de los Distritos, para lograr las metas y realizaciones previstas para el Subsector (artículo 11); Designar y autorizar otros organismos ejecutores de los Distritos de Adecuación de Tierras (artículos 12 y 14); Aprobar los planes y programas de adecuación de tierras (numeral 1 del artículo 15); Expedir reglamentos donde se establezcan directrices y normas para las asociaciones de usuarios (numeral 8 del artículo 15); Fijar las directrices para los reglamentos de dirección, manejo y aprovechamiento de los Distritos de Adecuación de Tierras que deben expedir los organismos ejecutores (numeral 9 del artículo 15); Expedir el

sólo por ser contrarias a éste, sino porque son una repetición material de las funciones previstas en el artículo 10, el cual como ya se dijo fue expresamente derogado por el artículo 26 de ese decreto.

- 4.4. Si en gracia de discusión se aceptase que otras normas de la ley 41 de 1993 que aluden al Consejo Nacional (antes Superior) de Adecuación de Tierras se entenderían restauradas en virtud del fallo de inexecutable, ello no implica que revivan, por esa simple mención, las normas derogadas. Así lo establece el artículo 14 de la ley 153 de 1887, que dispone:

*“Artículo 14. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que de ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva”.*

Como lo enseña la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>16</sup>, la disposición legal mencionada regula en concreto las consecuencias jurídicas de la derogatoria, bajo el entendido de que las simples referencias a una ley derogada, no tienen el poder de reproducir su vigencia. Igualmente, si el legislador deroga totalmente la ley que a su vez derogaba una anterior, tampoco recobra su vida jurídica. Y finalmente, si una disposición se derogó por voluntad del legislador, vuelve a hacer parte del ordenamiento legal, cuando sea reproducida en una nueva ley.

Y reproducir una disposición legal, conforme al Diccionario de la Lengua Española, significa *“Volver a producir o producir de nuevo; 2. Volver a hacer presente lo que antes se dijo y alegó...”* Es decir, que de acuerdo con el sentido natural y obvio de la expresión *“reproducir”* [art.28 C.C.], se entiende retomar el texto legal derogado y consagrarlo en una ley.

La necesidad de una nueva ley para que un organismo consultivo y coordinador como el Consejo Nacional (antes Superior) de Adecuación de Tierras sea reestablecido, no sólo se deriva de las normas generales

---

Manual de Normas Técnicas (numeral 10 del artículo 15 y artículo 19); La Secretaría debe tramitar las propuestas que sobre tarifas básicas y de aprovechamiento de servicios que presenten los organismos ejecutores y que hayan sido formuladas por las asociaciones de usuarios teniendo en cuenta las políticas establecidas por el Consejo (numeral 11 del artículo 15 y numeral 6 del artículo 22); Fijar las directrices sobre la forma de pago, plazos y financiación en materia de inversiones públicas en la construcción o ampliación de Distritos de Adecuación de Tierras y recuperación de tales inversiones (numeral 13 del artículo 15); Si es del caso, ordenar que los Distritos vuelvan a ser administrados por los organismos ejecutores en los términos previstos en el numeral 17 del artículo 10 (párrafo del artículo 22); Determinar las condiciones socioeconómicas para otorgar el subsidio en las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos a los pequeños productores, usuarios de los Distritos (artículo 25); Determinar el índice de precios para el cálculo y liquidación de las inversiones en obras de adecuación de tierras (artículo 26).

<sup>16</sup> Cfr. Sección Cuarta, sentencia de junio 14 de 2007. Número único: 11001-03-24-000-2004-00081-01. Radicación 15118.

explicadas en precedencia, sino de la ley 489 de 1998 en sus artículos 38, 49 y 50, expuestos en el punto 1.2 de este concepto.

- 4.5. Las previsiones del decreto 2478 de 1999 que integraban al sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural el Consejo Nacional (antes Superior) de Adecuación de Tierras como organismo de Asesoría y Coordinación, deben interpretarse considerando que para la época de expedición de dicho decreto se encontraban vigentes los artículos 9 y 10 de la ley 41 de 1993. No obstante, tales artículos y los demás que en lo pertinente aludan a ese Consejo, fueron derogados como ya se dijo por el decreto ley 1300 de 2003.
- 4.6. De esta manera, es lógico que el decreto 4909 de 2007 del 21 de diciembre de 2007 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”*<sup>17</sup>, al reformar el decreto 2478 de 1999 no incorporara en dicha estructura al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras, en atención a que para esa época, se reitera, ya no se encontraban vigentes los artículos 9 y 10 de la ley 41 de 1993, ni cualquier otra norma que aludiera a ese Consejo.

En consecuencia, el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras, como organismo consultivo y coordinador, no hace parte de la estructura de la administración ni del ordenamiento jurídico colombiano, porque las normas que lo crearon y señalaron sus funciones, artículos 9 y 10 de la ley 41 de 1993, así como otras que aludan a él, fueron derogadas expresamente por el decreto ley 1300 de 2003, y las referencias que otras normas hagan sobre dicho Consejo, no reproducen su vigencia.

*Así las cosas, que entidad u organismo puede actualmente ejercer las funciones del Consejo Nacional de Adecuación de Tierras?*

## 5. Conclusión.

En la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no existe una entidad u organismo **consultivo y coordinador** que cumpla las funciones que en su momento le correspondieron al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras. Por tanto, si la Administración lo estima necesario y conveniente, será indispensable la expedición de una nueva ley que cree un órgano para tales efectos.

Ahora, como la conclusión a la que arriba la Sala es que las normas vigentes hoy día son las del decreto ley 1300 y las disposiciones que lo desarrollen, puede ocurrir que algunas de las funciones materiales que originalmente le fueron otorgadas al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras hayan sido asignadas en términos similares a otros órganos o entidades vinculadas o adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

---

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial 46.849 de esa misma fecha.

A título de ejemplo, la Sala observa que el numeral 4 del artículo 13 del decreto - ley 1300<sup>18</sup>, en concordancia con los numerales 1 y 2 del artículo 16 ibídem<sup>19</sup>, guardan similitud con lo previsto en el artículo 10 numeral 1 de la ley 41 de 1993<sup>20</sup>, en concordancia con el artículo 15 numeral 1, ibídem.

En efecto, la función de planeación prevista en dichas normas en los temas relacionados con la infraestructura física en el sector agropecuario, dentro del cual la adecuación de tierras es componente importante, podría actualmente estar radicada en el INCODER, sin que sea necesario para el efecto crear otra entidad u organismo administrativo. Por tanto, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como orientador y coordinador de la política sectorial identificar aquellas funciones que inicialmente correspondieron al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras y que en virtud de normas posteriores fueron otorgadas a sus entidades adscritas o vinculadas, con el fin de analizar la necesidad y conveniencia o no de reestablecer el citado Consejo o un organismo similar y definir las funciones que eventualmente se le atribuirían.

**Con base en las premisas anteriores, la Sala RESPONDE:**

*“¿Qué figura u órgano en el subsector de adecuación de tierras haría las veces del CONSUAT como Organismo Consultivo y Coordinador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dotado de funciones reglamentarias, y, despeñaría las funciones dadas a éste en la Ley 41 de 1993?”*

El Consejo Nacional (antes Superior) de Adecuación de Tierras y las funciones a él otorgadas en su momento por la ley 41 de 1993, desaparecieron del ordenamiento jurídico colombiano por virtud de la derogatoria ordenada mediante el decreto – ley 1300 de 2003.

Para crear un organismo **consultivo y coordinador** que cumpla con iguales o similares funciones será necesaria la expedición de una nueva ley que las consagre.

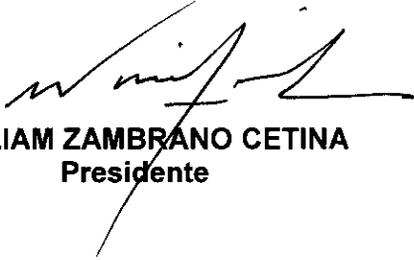
---

<sup>18</sup> Decreto ley 1300: “Artículo 13. Oficina Asesora de Planeación. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes: //4. Liderar, orientar, asesorar y concertar con las distintas dependencias, la formulación de los planes de mediano y largo plazo, y los planes anuales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y presentarlos a las instancias correspondientes”.

<sup>19</sup> Decreto ley 1300: “Artículo 16. Subgerencia de Infraestructura. Son funciones de la Subgerencia de Infraestructura, las siguientes: //1. Asesorar a la Gerencia General en la determinación de planes y programas en lo referente a infraestructura física y de servicios básicos y a las oficinas de enlace territorial en su ejecución. //2. Participar en la formulación de los planes de mediano y largo plazo, los planes anuales y orientar su ejecución en las áreas de su competencia”.

<sup>20</sup> Ley 41 de 1993: “Artículo 10. Corresponde al Consejo Superior de Adecuación de Tierras: // 1. Seleccionar los proyectos de inversión pública en adecuación de tierras de largo, mediano y corto plazo, para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo”; “Artículo 15. Funciones de los organismos ejecutores. Con el fin de lograr los objetivos señalados en la presente Ley, les corresponde a los organismos ejecutores, como atribuciones especiales, además de las señaladas en otras disposiciones legales: //1. Participar en la elaboración de los planes y programas de adecuación de tierras que serán sometidos al Consejo Superior de Adecuación de Tierras para su aprobación.”

Transcribese al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



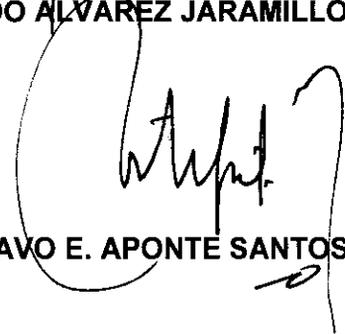
**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Presidente



**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**



**ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO**



**GUSTAVO E. APONTE SANTOS**



**JENNY GALINDO HUERTAS**  
Secretaria de la Sala