



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

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

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia:	ACCIÓN DE NULIDAD
Radicación:	11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante:	CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA
Demandados:	NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (antiguo Ministerio de Comercio Exterior)
Terceros intervinientes:	PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO y CARLOS R. OLARTE – ACOSEMILLAS
Tema:	CONVENIO UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA OBTENCIONES VEGETALES - UPOV REVISIÓN DE 1991 – VALIDEZ EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO / RÉGIMEN COMÚN DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS OBTENTORES DE VARIEDADES VEGETALES - DECISIÓN 345 DE 1993 DE LA COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA – HOY COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA-REGLAMENTACIÓN INTERNA

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda que, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA.), promovió el ciudadano **Carlos Gustavo Arrieta Padilla**, encaminada a que se declare la **nulidad del Decreto 2687 del 19 de noviembre de 2002, «Por el cual se modifica el artículo 7° del Decreto 533 de 1994»**, acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

1. El ciudadano **Carlos Gustavo Arrieta Padilla**, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad establecida en el artículo 84 del CCA., con el fin de obtener la siguiente declaración:

«[...] Que se declare la nulidad del Decreto 2687 del 19 de noviembre de 2002, modificadorio del artículo 7 del Decreto 533 de 1994, expedido por el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Comercio Exterior [...]»¹

¹ Folio 74. Cuaderno expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

I.1.- Los hechos de la demanda

2. Como hechos relevantes² para la presentación de la demanda el actor señala los siguientes:

3. Anotó que la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales – en adelante UPOV- fue creada por el Convenio del mismo nombre adoptado en París en 1961, con el propósito de otorgar protección legal a los productos (variedades vegetales) que se obtienen como resultado de las actividades creativas de mejoramiento o modificación vegetal, instrumento internacional que desde su aprobación ha sido objeto de modificaciones en tres oportunidades en los años 1972, 1978 y 1991.

4. Sostuvo que el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales -y sus sucesivas modificaciones- pretende garantizar el reconocimiento del trabajo intelectual, científico y económico de las personas que desarrollan nuevas variedades vegetales, a las que se les denomina «*obtentores*», destacando que el derecho que se les reconoce a dichas personas es similar al que se le confiere a los titulares de propiedad intelectual, el cual consiste en someter a su previa autorización, por un determinado tiempo, cualquier comercialización de una variedad vegetal desarrollada por él.

5. Subrayó que, de acuerdo con el artículo 32 de dicho Convenio, cada revisión de este se plasma en un acta, la cual solo vincula al Estado parte en la medida en que este exprese su consentimiento respecto de aquella acta modificatoria en particular, de tal manera que, «*[p]ara que tanto el tratado como las diferentes Actas vinculen la responsabilidad internacional de un Estado, es necesario, como requisito sine qua non que cada Estado haga una manifestación expresa acerca de cuál de las Actas modificatorias se adhiere, toda vez que cada una de ellas contiene cambios sustanciales con respecto a la otra. Por lo anterior, al momento de determinar cuál es la legislación sobre protección a obtentores aplicable en un determinado Estado, es necesario establecer a cuál o cuáles Actas dicho Estado ha adherido; y será solo frente a dicha(s) Acta(s) que estará obligado internacionalmente, sin importar si existen otras Actas posteriores modificatorias al texto por él ratificado³*».

6. Aseveró que el Convenio UPOV, así como sus revisiones de los años 1972 y 1978 se encuentran en vigor en Colombia desde el 13 de septiembre de 1996, tras haber sido aprobado e incorporado a nuestra legislación interna mediante la Ley 243 de 28 de diciembre de 1995 «*Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978*»,

² Folios 74 a 78. Cuaderno Principal del expediente de la referencia.

³ Folio 75 del cuaderno principal del expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

legislación declarada exequible por la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-262 de 13 de junio de 1996.

7. Expresó que desde el año 1994, Colombia ya contaba con una normativa que protegía las obtenciones vegetales. Es así como a través de la Decisión 345 de 21 de octubre de 1993 expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy Comisión de la Comunidad Andina, se estableció el «*Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales*», aplicable en los países miembros de la comunidad andina y adoptada en el Sexagésimo Período Ordinario de Sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena realizado los días 20 y 21 de octubre de 1993, en la ciudad de Santafé de Bogotá – Colombia.

8. Mencionó que la Decisión 345 de 1993 fue reglamentada en Colombia a través del Decreto 533 de 8 de marzo de 1994, cuyo artículo 7° fijaba el plazo de protección con que contaba cada una de las obtenciones vegetales dependiendo de sus características, así:

«[...] **ARTÍCULO 7.**- El término de duración de la protección, será de 20 años para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y de 15 años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento [...].»

9. Alegó que dicho término coincidía con aquel previsto en el Convenio UPOV, tal como fue modificado en los años 1972 y 1978, el cual fue recogido por la Ley 243 de 1995, la cual dispuso en su artículo 8°, lo siguiente:

«[...] **ARTÍCULO 8o.** DURACIÓN DE LA PROTECCIÓN. El derecho otorgado al obtentor tiene una duración limitada. Esta no podrá ser inferior a quince años a partir de la fecha de concesión del título de protección. Para las vides, los árboles forestales, los árboles frutales y los árboles ornamentales, con inclusión, en cada caso, de sus portainjertos, la duración de protección no podrá ser inferior a dieciocho años a partir de dicha fecha [...].»

10. Precisó que el Gobierno Nacional, por conducto de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y del antiguo Comercio Exterior, expidió el Decreto 2687 de 19 de noviembre de 2002⁴ «*Por el cual se modifica el artículo 7° del Decreto 533 de 1994*» el cual estableció en su artículo 1°, lo siguiente:

«[...] Artículo 1°. Modificar el artículo 7° del Decreto 533 de 1994 el cual quedará así:

"El término de duración de la protección, será de veinticinco (25) años, para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y de veinte (20) años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento [...].»

⁴ DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVIII. N. 45004. 20, NOVIEMBRE, 2002. PÁG. 6.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

11. A su turno, en el texto de los considerandos del decreto demandado, y citado en el punto anterior, se consignó lo siguiente:

«[...] Que el artículo 7º del Decreto 533 de 1994 tiene establecido un término menor, tal como lo señalaba el acta de 1978, por lo que es necesario modificar este artículo para ajustarlo a los términos establecidos en el acta de 1991 [...]»

12. Consideró que el fundamento jurídico expuesto por el Gobierno Nacional para modificar el término de duración de la protección a las actividades de mejoramiento o modificación vegetal, a través del Decreto 2687 de 2002, carece de todo sustento legal, toda vez que Colombia nunca adhirió a la modificación del Convenio UPOV de 1991, y solo aprobó, mediante la Ley 243 de 1995, el Convenio UPOV con las modificaciones efectuadas en los años 1972 y 1978.

I.3.- Los fundamentos de derecho y el concepto de violación

1.3.1. Normas violadas

13. El demandante invocó como normas violadas el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 84 del CCA.

1.3.2. Concepto de violación

14. En criterio del actor, el Decreto 2687 de 19 de noviembre de 2002, fue expedido: **(i)** con falsa motivación, y **(ii)** con falta de competencia, al haber desbordado el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional reconocida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, cargos que sustentó, en síntesis, de la siguiente manera:

(i) Cargo de falsa motivación del Decreto 2687 de 2002

15. Expuso que el Gobierno Nacional, al expedir el Decreto 2687 de 2002, mediante el cual se modificó el artículo 7 del Decreto 533 de 1994 en el sentido de ampliar el término de duración de la protección para las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos de 20 a 25 años, y para las demás especies de 15 a 20 años, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, lo hizo con base en la premisa consistente en que era necesario ajustar la normatividad vigente a lo dispuesto en el Acta de 1991 de la UPOV. En tal sentido, precisó que en el mismo decreto acusado quedó consignado, de manera expresa «[...] [q]ue el artículo 7 del decreto 533 de 1994 tiene establecido un término menor, tal como lo señalaba el acta de 1978, **por lo que es necesario modificar éste artículo para ajustarlo a los términos del acta de 1991**». (negritas originales)

16. Ahora, en su sentir, dichas razones expresadas en el decreto enjuiciado carecen



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

de fundamento jurídico toda vez que se sustentaron en un Convenio Internacional que no resulta vinculante para el Estado colombiano⁵.

17. Al respecto precisó que, para que un tratado internacional tenga vigencia en Colombia, o para que vincule la responsabilidad internacional de un Estado, se requiere el cumplimiento de varios pasos previos como son: la negociación y firma del acuerdo o convenio, su aprobación e incorporación a la legislación nacional a través de una ley de la República, su revisión por parte de la Corte Constitucional y, por último, el depósito del documento de adhesión, momento a partir del cual, empieza a regir el tratado.

18. Afirmó que, en el caso *sub examine*, Colombia nunca negoció y tampoco firmó su entrada al Convenio de la UPOV de 1991, razón por la cual, en su sentir, jamás se completaron los trámites requeridos para la entrada en vigor del mencionado convenio.

19. Con miras a demostrar que el Estado colombiano no hace parte del Convenio Acta de 1991 del Convenio UPOV, el actor anotó que junto con la demanda anexó dos escritos que constituyen la prueba irrefutable de su dicho. **(i)** el primero de ellos corresponde al documento titulado «Miembros de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, Situación al 3 de abril de 2008», el cual constituye «[...] una impresión de uno de los apartes de la página “web” de la UPOV⁶ que es el medio mediante el cual dicha Unión informa al público en general sobre qué países son parte de qué Acta(s), documento del cual se desprende claramente que Colombia es miembro desde el 13 de septiembre de 1996, y que a la fecha el Acta más reciente del Convenio a la cual se adhirió nuestro país es la de 1978, lo que ocurrió en la misma fecha antes mencionada»; **(ii)** el segundo, corresponde al Oficio OAJ CAT No. 26507 del 30 de mayo de 2006, suscrito por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, entidad que en su calidad de autoridad competente en lo relativo al manejo de los tratados de los que es parte Colombia, manifestó de forma expresa que «[...] Colombia **no ha adherido al Acta de 1991 (19 de marzo) del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales y por lo tanto, no se encuentra obligada por ésta [...]**» (Negrilla es original del demandante)⁷.

⁵ Textualmente sostuvo que: «[...] en la motivación se invocó como sustento de la decisión adoptada una norma que no hacía, ni hace parte, del ordenamiento legal nacional. Pues es indudable que Colombia adhirió al Convenio de la UPOV solamente con las modificaciones realizadas en los años de 1972 y 1978, tal como expresamente quedó consignado en la Ley 243 de 1995 y en el documento de adhesión a dicho Convenio depositado por nuestro país el 13 de agosto de 1996 en Ginebra (Suiza), y nunca adhirió a la modificación que se hizo en el año de 1991. Lo cual quiere decir, palabras más palabras menos, que el Gobierno Nacional, y más específicamente los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Comercio Exterior, fundamentaron su decisión de modificar el artículo 7 del Decreto 533 de 1994 en un Convenio Internacional al cual no había adherido Colombia y por tanto no le era, ni le es, vinculante» (folio 79 del cuaderno principal).

⁶ (cita es original): El Acta de los Miembros de la UPOV se encuentra en la dirección de Internet: [hpt.www.upov.int/es/about/members/pdf/pub423.pdf](http://www.upov.int/es/about/members/pdf/pub423.pdf).

⁷ Folio 80. Cuaderno principal expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

20. Finalizó la sustentación de este cargo, señalando que los dos documentos enunciados ponen en evidencia la «[...] absoluta y total falsedad en la motivación del Decreto 2687 de 2002» pues el Gobierno Nacional no podía fundamentar la decisión de variar el plazo de protección de las actividades de mejoramiento o modificación vegetal previsto en la Ley 243 de 1995 y en el Decreto 533 de 1994, con fundamento en el Convenio de la UPOV 1991, por cuanto dicho instrumento internacional no es vinculante para el Estado colombiano.

(ii) Falta de competencia por violación directa del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

21. Como sustento a dicho cargo, el actor adujo que con el Decreto 2687 de 2002, el Gobierno Nacional, con fundamento en la facultad prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, pretendió reglamentar la Ley 243 de 28 de diciembre de 1995⁸, de ahí que dicho acto administrativo debía estar en consonancia con la ley que pretendía desarrollar, sin que le fuera posible apartarse del marco normativo previsto por el legislador.

22. No obstante ello, anotó que el acto enjuiciado fue más allá de la norma que pretendía reglamentar, puesto que, basándose en un tratado internacional que no había sido adoptado por Colombia -el contenido en la revisión del UPOV de 1991-, extendió, de manera indebida, el término fijado en la ley para la protección de los derechos de los obtentores de especies vegetales.

23. Por lo expuesto señaló que el decreto demandado viola el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, pues el Gobierno Nacional, so pretexto de reglamentar la Ley 243 de 1995, incorporó al ordenamiento jurídico unos nuevos términos de protección para obtentores de variedades vegetales que se derivan de un convenio internacional que, reiteró, no forma parte del ordenamiento jurídico colombiano.

II.- ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS EN EL PROCESO

24. Mediante auto del 17 de octubre de 2006,⁹ el magistrado a cargo de la sustanciación del presente proceso admitió la demanda y dispuso su notificación a los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio, Industria y Turismo, lo mismo que al agente del Ministerio Público y ordenó fijar el proceso en lista por el término de diez (10) días para que la parte demandada o los intervinientes

⁸ Ley 243 de 1998 «Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978».

⁹ Folio 87. Cuaderno principal del expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

pudiesen contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar la práctica de pruebas.

25. El mismo magistrado, mediante auto de 1° de marzo de 2007, denegó la medida de suspensión provisional del Decreto 2687 de 2002 solicitada por la parte demandante.¹⁰

26. Igualmente, a través de los autos de fechas 27 de julio de 2007 y 21 de junio de 2011¹¹, admitió como coadyuvantes a los ciudadanos Pablo Felipe Robledo del Castillo y al ciudadano Carlos R. Olarte, apoderado de la Asociación Colombiana de Productores de Semillas – ACOSEMILLAS, respectivamente, por cuanto sus solicitudes fueron presentadas dentro del término procesal correspondiente, esto es, antes del vencimiento del término de traslado para alegar en única instancia.

27. Mediante auto del 6 de noviembre de 2015, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, de estimarlo pertinente, rindiera concepto.

28. Por auto de 16 de marzo de 2020, el despacho sustanciador del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 del anexo de la Decisión 472 de 16 de septiembre de 1999 de la Comisión de la Comunidad Andina, aprobada mediante Ley 457 de 4 de agosto de 1998¹² y los artículos 123 y 124 de la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores¹³, mediante Oficio No. 1780 de 15 de octubre de 2020, solicitó al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina,

¹⁰ Folios 98 a 103. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

¹¹ Folios 179 a 180 y 238. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

¹² «Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo modificadorio del tratado de creación del tribunal de justicia del Acuerdo de Cartagena", suscrito en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, a los veintiocho (28) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996)». El artículo 33 prescribe:

«**ARTÍCULO 33.** Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que se deba aplicar o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso.

En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal».

¹³ «**Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**».

Artículo 123.- Consulta obligatoria

De oficio o a petición de parte, el juez nacional que conozca de un proceso en el cual la sentencia fuera de única o última instancia, que no fuere susceptible de recursos en derecho interno, en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, deberá suspender el procedimiento y solicitar directamente y mediante simple oficio, la interpretación del Tribunal.

Artículo 124.- Suspensión del proceso judicial interno

En los casos de consulta obligatoria, el proceso interno quedará suspendido hasta tanto se reciba la interpretación prejudicial solicitada.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

la interpretación prejudicial del artículo 21 de la Decisión 345 de 21 de octubre de 1993, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy Comisión de la Comunidad Andina la cual fue allegada mediante Oficio de 21 de junio de 2021, proceso 170-IP-2020.

III.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

III.1.- Contestación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

29. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante apoderada judicial, contestó oportunamente la demanda¹⁴ y se opuso a las pretensiones de la misma.

(i) De la presunta falsa motivación del Decreto 2687 de 2002.

30. Consideró que el decreto enjuiciado, contrario a lo afirmado por el demandante, sí contiene los fundamentos de derecho y de hecho válidos que justifican la adopción de dicho acto administrativo, y al respecto señaló lo siguiente:

31. **El fundamento de derecho del acto acusado.** En relación con el fundamento normativo, la apoderada de la entidad demandada manifestó que «[...] la Decisión 345 del 21 de octubre de 1993 de la Comunidad Andina (CAN) siguió los lineamientos del Convenio UPOV, especialmente, los relacionados con la revisión de 1991». Por ello, agregó que, a pesar de que Colombia no hace parte del Convenio UPOV de 1991, el Estado colombiano está obligado a adoptar las medidas de protección de los obtentores con ocasión de la Decisión 345 de 1993 y de la Ley 243 de 1995, mediante la cual se aprobó el Convenio UPOV de 1961 con sus revisiones de 1972 y 1978.

32. Luego de hacer referencia al contenido normativo del artículo 21 de la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, así como al artículo 8° de la Ley 243 de 1995, precisó que el marco legal integrado por normas nacionales y supranacionales no establece un término fijo para la protección de los obtentores de variedades vegetales, sino que ofrece unos límites mínimos y máximos con el fin de que la autoridad competente determine el término de protección, ello, claro está, dentro de un margen de discrecionalidad.

33. De otra parte, indicó que, mediante el Decreto 533 de 1994, se reglamentó el régimen común de protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales establecido en la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, para lo cual se estableció un término de veinte (20) años de protección para el caso de las vides y árboles y de quince (15) años para las demás especies¹⁵.

¹⁴ Folios 131 a 141. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

¹⁵ Artículo 7°.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Precisó que, posteriormente, mediante el Decreto 2687 de 2002 -acto administrativo acusado- se modificó el artículo 7° del referido Decreto 533 de 1994, en el sentido de que la protección se extendería hasta los veinticinco (25) años en el caso de las vides y árboles y de hasta veinte (20) años para las demás especies.

34. Con base en lo anteriormente expuesto, dedujo que: «[...] *el decreto demandado es una reglamentación de la decisión andina, en consonancia con el Convenio UPOV, como lo demuestra el que el término de protección establecido en el decreto esté dentro de los límites señalados en la norma andina y, además, que el objeto de ese acto administrativo sea precisamente la modificación del Decreto 533 de 1994, reglamentario a su vez de la Decisión 345 [...]*»¹⁶.

35. Finalmente, sostuvo que el fundamento normativo o legal del Decreto 2687 de 2002, no es otro que la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y el contenido en la Ley 243 de 1995, y no el Acta de 1991 del Convenio UPOV, como lo sugiere el demandante, pues esta última, insistió, sólo constituye un parámetro objetivo y fáctico que fue valorado por el Gobierno Nacional para efectos de fijar el término de protección de los obtentores dentro del ámbito de discrecionalidad que le permiten las referidas normas.

36. **El fundamento fáctico del acto acusado.** En relación con el supuesto fáctico, la apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural puso de presente que la alusión al Acta de 1991 que se hace en el Decreto 2687 de 2002, es una mera referencia fáctica o de hecho para fijar un término exacto de protección para los obtentores de especies vegetales, con base en la atribución constitucional de reglamentación que le fuere atribuida¹⁷.

37. Por ello, concluyó afirmando que: «[...] *carecen de fundamento las pretensiones de la demanda, pues los cargos del actor parten del supuesto equivocado de que el Gobierno Nacional consideró como vinculante el Acta de 1991, cuando en realidad dicho instrumento se utilizó como un mero referente objetivo para determinar, dentro de los límites mínimos y máximos ofrecidos por la Decisión 345 y la Ley 243 de 1995, un término de protección adecuado a los intereses nacionales [...]*»¹⁸.

¹⁶ Folio 138. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

¹⁷ En tal sentido indicó que: «[...] en el caso concreto, y como quiera que el marco legal le permitía cierto margen de discrecionalidad el Gobierno Nacional optó en el Decreto 2687 de 2002 por fijar como términos de protección los máximos permitidos por la Decisión 345 y tomar como parámetro de referencia el estándar internacional fijado por el Acta de 1991 [...]», agregando que «[...] [n]o se trata, entonces, de que el Gobierno Nacional haya tenido como fundamento legal de su decisión de ampliar el término de protección a los obtentores el Acta de 1991 sino que simplemente se uso (sic) como un referente objetivo para fijar un límite a la protección demanda (sic) por la Decisión 345 y el Convenio de la UPOV de 1978 con el objeto de mantener la competitividad en el mercado internacional de Colombia [...]»

¹⁸ Folio 140. Cuaderno principal del expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

(ii) De la presunta falta de competencia por violación directa del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

38. Respecto de este cargo la citada cartera ministerial consideró que el Decreto 2687 del 19 de noviembre de 2002 se encuentra en consonancia, en primer lugar, con la Decisión Andina 345 de 1993, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la cual crea un sistema de protección *sui generis* de las obtenciones vegetales como única forma de concesión de derechos de propiedad intelectual para las variedades vegetales; y, en segundo lugar, con la Ley 246 de 28 de diciembre de 1995, mediante la cual Colombia aprobó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978; norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C- 262 de 1996, aclarando que el Estado colombiano depositó el instrumento de adhesión el día 13 de agosto de 1996.

III.2.- Contestación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

39. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por conducto de apoderado judicial contestó oportunamente la demanda¹⁹, defendiendo la constitucionalidad y legalidad del decreto enjuiciado.

(i) De la presunta falsa motivación del Decreto 2687 de 2002

40. Adujo que el Decreto 2687 de 2002, tuvo en cuenta tanto las circunstancias de hecho como las de derecho que justifican la conformidad del acto administrativo demandado con el ordenamiento jurídico, para lo cual esgrimió las siguientes consideraciones:

41. **El fundamento normativo del acto acusado.** En relación con dicho supuesto normativo, adujo que, mediante el acto administrativo enjuiciado el Gobierno Nacional modificó el Decreto 533 de 1994 -reglamentario del Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales, Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena-. En consecuencia, era evidente que el decreto acusado es un acto administrativo que modifica la reglamentación existente de una norma comunitaria.

42. Señaló que, aunque en los considerandos del decreto acusado no se hace mención expresa a la reglamentación de la Decisión 345 de 1993, su fundamentación legal se encuentra implícita, ya que tal decreto tiene como único objeto el consistente en modificar el Decreto 533 de 1994 - reglamentario de la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena-.

¹⁹ Folios 158 a 172. Cuaderno principal del expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

43. Indicó que, en materia de términos de duración de la protección, el Acta de 1978 constituye un marco regulatorio que obliga a los Estados que integran el Convenio UPOV a otorgar un término mínimo de protección a los derechos de obtentor, dejando a la discreción de cada parte la posibilidad de aumentar dichos términos.

44. **El fundamento fáctico del acto acusado.** En relación con este aspecto, precisó que la mención al Convenio Internacional para la protección de Obtenciones Vegetales - UPOV de 1991, que es el instrumento que fija la tendencia internacional en materia de los derechos de obtentor de variedades vegetales, constituye una circunstancia de hecho y no de derecho.

45. Indicó que es claro que el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales - UPOV de 1991 no hace parte del ordenamiento nacional y que, por tanto, no tiene carácter vinculante para Colombia.

46. Resaltó que los países deben otorgar protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales y, en tal sentido, es necesario adecuar nuestro marco normativo vigente a las últimas tendencias internacionales como las incluidas en el Acta de UPOV 91.

47. Anotó que, en el decreto acusado de nulidad, no se establece el Acta UPOV de 1991 como vinculante para Colombia en materia de la duración de la Protección de los Derechos del Obtentor de Variedades Vegetales como lo argumenta el actor, *«[...] sino que claramente lo establece como un punto de referencia necesario al cual Colombia considera importante alinearse para mantener su competitividad en el mercado mundial siguiendo los últimos estándares internacionales de protección sin contrariar en ningún momento el ordenamiento jurídico nacional [...]»*²⁰ (subrayado original)

48. Finalmente, hizo alusión a la jurisprudencia del Consejo de Estado en torno a la naturaleza jurídica de las normas andinas y la competencia a cargo del Gobierno Nacional para reglamentarlas.

²⁰ En todo caso, consideró que no existe impedimento para que el Estado colombiano pueda adoptar disposiciones incluidas en instrumentos internacionales no ratificados o aprobados por el Estado colombiano, siempre y cuando tales disposiciones se avengan con el marco constitucional y legal y, como ejemplo de ello, se encuentra el establecimiento de la designación y codificación de mercancías para efectos arancelarios, que desde 1971 y hasta 1992 se hizo en Colombia con base en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

(ii) De la presunta falta de competencia por violación directa del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

49. Asimismo, indicó que el Presidente de la República, al expedir el acto demandado, no se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en tanto que el artículo 1° del Decreto 2687 de 2002, modificatorio del artículo 7° del Decreto 533 de 1994 se ajusta plenamente a los artículos 21 de la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y al artículo 8° del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales de 1961, revisado en Ginebra en 1972 y 1978, aprobado mediante la Ley 243 de 1995, cuyo texto y ley aprobatoria fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-262 de 13 de junio de 1996.

50. Por lo anteriormente expuesto señaló que resultaba claro que el Decreto 2687 de 2002 se encuentra debidamente motivado y que fue expedido con fundamento en la potestad reglamentaria a cargo del Gobierno Nacional, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política.

IV.- INTERVENCIONES DE LOS COADYUVANTES

51. Tal y como se indicó con anterioridad, el ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo y el ciudadano Carlos R. Olarte, apoderado de la Asociación Colombiana de Productores de Semillas – ACOSEMILLAS, fueron vinculados al proceso como coadyuvantes, e intervinieron en los siguientes términos:

IV.1.- Intervención del ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo

52. El ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo presentó escrito de coadyuvancia a la parte demandada, en el cual manifestó su interés de demostrar la «[...] *absoluta e incuestionable legalidad del acto administrativo acusado en el proceso de la referencia* [...]»²¹.

53. Como fundamento de la intervención del tercero la Sala destaca, en primer término, que este se ocupó de reseñar la normatividad vigente en Colombia relevante para el estudio de la duración de los términos de protección de los derechos de obtentor. En su escrito analizó lo concerniente: **(i)** al artículo 21 de la Decisión Andina 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy Comisión de la Comunidad Andina; **(ii)** al artículo 7° del Decreto 533 de 1994 expedido por el Gobierno Nacional; **(iii)** al artículo 8° del Convenio UPOV de 1978 aprobado por la Ley 243 de 1995 y declarado exequible en su integridad por la Corte Constitucional mediante Sentencia C - 262 de 1996, y **(iv)** al artículo 1° del Decreto

²¹ Folios 120 a 128 del cuaderno 1 del expediente.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

2687 de 2002, expedido por el Gobierno Nacional que modificó el artículo 7° del Decreto 533 de 1994.

54. El referido tercero también señaló que el acto administrativo demandado no desconoce la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy Comisión de la Comunidad Andina, y tampoco lo preceptuado en el Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) de 1978²². En apoyo a tal afirmación, efectuó una confrontación normativa entre el decreto acusado con dichas normas para así destacar que los nuevos términos de protección de 25 años para las vides y árboles y 20 años para las demás especies se encuentran dentro del rango previsto en la norma comunitaria [entre 20 y 25 años para vides y árboles y entre 15 y 20 años para las demás especies] y dentro de los límites previstos por el Convenio UPOV de 1978 [no menos de 18 años para las vides y árboles y no menos de 15 años para las demás especies].

55. Frente a los cargos específicos argumentó lo siguiente:

(i) De la presunta falsa motivación del Decreto 2687 de 2002

56. En lo tocante al cargo de nulidad por falsa motivación, señaló que el demandante parte de una premisa equivocada, pues no era cierto que el Decreto 2687 de 2002 haya reglamentado el Convenio UPOV de 1991, por la clara razón de que dicho instrumento internacional no se encontraba vigente. En cambio, aseguró que el acto censurado es claro en indicar que el Estado colombiano adhirió al Convenio de 1978.

57. Sobre este aspecto indicó que el acto administrativo acusado dispuso modificar el artículo 7° del Decreto 533 de 1994, el cual reglamentó la Decisión 345 de 1993, para así otorgar un mayor ámbito de protección a los obtentores, dentro de los límites máximos permitidos por la normativa comunitaria. En igual sentido, el acto acusado permite que nuestro ordenamiento interno se ponga a tono con la legislación internacional, lo cual resulta valioso desde el punto de vista político y jurídico, pues con ello se abona el terreno para una posible adhesión al Convenio UPOV de 1991. En consecuencia y, en su sentir, el cargo de nulidad por falsa motivación esgrimido por el actor carecía de vocación de prosperidad.

(ii) De la presunta falta de competencia por violación directa del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

58. Entendió que el Gobierno Nacional, al expedir el acto censurado, en ejercicio de la potestad prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, reglamentó la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (hoy

²² Acta de modificación de 1978 del Convenio UPOV suscrito en el año de 1991 y modificado en el año de 1972.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Comisión de la Comunidad Andina), por lo que no era cierto que el ejecutivo haya reglamentado un convenio o tratado internacional (Convenio UPOV de 1991) sin haberse adherido a él. Con todo y, en su criterio, era evidente que el Decreto 2687 de 2002 «[...] no violó ninguna facultad reglamentaria, pues se reitera, dicho Decreto reglamentó lo que podía reglamentar, la Decisión 345 de 1993 [...]»²³.

IV.2.- Intervención del ciudadano Carlos R. Olarte – ACOSEMILLAS

59. El ciudadano Carlos R. Olarte, en su calidad de apoderado de la Asociación Colombiana de Productores de Semillas –ACOSEMILLAS, presentó en su oportunidad procesal, memorial de coadyuvancia a favor de la parte demandada²⁴.

60. El tercero interviniente para fundamentar su oposición se ocupó, en primer término, de hacer una reseña sobre la reglamentación del régimen común de protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales. Para ello destacó los mandatos constitucionales en materia de integración regional²⁵ y la tendencia a la armonización de la legislación en materia de propiedad intelectual entre los países de la Comunidad Andina en virtud del reconocimiento del carácter supranacional que revisten las decisiones de dicho ente intergubernamental. En tal sentido, puso de relieve la prevalencia²⁶ de las disposiciones andinas sobre las legislaciones nacionales de los países miembros²⁷, su aplicabilidad directa²⁸, su obligatoriedad, su exigibilidad y la exigencia de su inmediato cumplimiento.

61. En este orden de ideas, hizo alusión a la Decisión 345 de 1993, así como al Decreto 533 de 1994 reglamentario de dicha normatividad, el cual establece, en su artículo 7°, el plazo de protección con el que contaba cada una de las especies vegetales en razón de sus características y, finalmente, al Decreto 2687 de 2002, mediante el cual el Gobierno Nacional decidió modificar el término fijado en el mencionado artículo 7°, con sustento en las facultades constitucionales concedidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

(i) De la presunta falsa motivación del Decreto 2687 de 2002

62. En primer lugar, expresó que la referencia al Acta de UPOV de 1991 en la parte considerativa del Decreto 2687 de 2002 no vicia su legalidad y que su mención se hizo con el propósito de adecuar el marco jurídico nacional a los estándares internacionales de cara a salvaguardar los intereses de los obtentores e incentivar el desarrollo de actividades importantes como la agricultura, la investigación, el desarrollo tecnológico y económico y el empleo para el país, destacando que el

²³ Ibidem.

²⁴ Folios 182 a 199 del Cuaderno 1.

²⁵ Artículos 9 y 226 de la Constitución Política.

²⁶ Ver Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Procesos 121 IP-2004 y 2IP-90, entre otros.

²⁷ Ver Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Procesos 43 AI-99 y 105 IP-2004.

²⁸ Ver Secretaría General de la Comunidad Andina, Resolución 479 de 2001.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

hecho de que el ejecutivo haya hecho alusión a normas no vinculantes para el Estado colombiano no implica que las haya considerado obligatorias.

63. En segundo lugar, alegó que la reglamentación del término de protección de las variedades vegetales obedece al cumplimiento de un deber legal y se aviene a la Constitución Política y a la ley. Para ello y acudiendo a los criterios de interpretación de las normas previstos en el Código Civil como son la gramatical y la sistemática, entendió que el acto acusado, cuando empleó la expresión destacada «[...] *Que el artículo 7° del Decreto 533 de 1994 tiene establecido un término menos, tal como lo señala el acta de 1978, por lo que es necesario modificar este artículo para ajustarlo a los términos establecidos en el acta de 1991*», asumió que era necesario remitirse al contexto histórico que dio lugar a la expedición de dicha norma y a las demás leyes con el fin de aclarar el significado de dicha palabra, por lo que «[...] *la validez de la motivación formal de la norma demandada debe ser estudiada de cara a la Constitución, la Ley 243 de 1995, la Decisión 345 de la CAN y los principios que gobiernan las actuaciones administrativas*».

64. Fue así cómo consideró que el Presidente de la República, como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa tiene la obligación y la facultad de expedir decretos, resoluciones y órdenes para garantizar el cumplimiento de las leyes y, en obediencia al mandato constitucional previsto en el artículo 2° superior, consideró necesario ajustar la legislación nacional a los términos de UPOV 1991, en razón de la importancia que merece brindar una cumplida y actualizada protección de los derechos de los obtentores y con el ánimo de fomentar la integración regional e internacional de la Nación, lo cual cobra relevancia si la mayoría de los Estados partes de UPOV se han adherido al Acta de 1991. En igual sentido, agregó que el decreto demandado es consecuente con la obligación constitucional del Estado de proteger y promover la investigación y la transferencia de la tecnología de la agricultura para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario conforme lo establece el artículo 65 Superior.

(ii) De la presunta falta de competencia por violación directa del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

65. Afirmó que el decreto acusado no desconoce el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y en tal sentido argumentó lo siguiente: **(a)** el Decreto 2687 de 2002 tiene como propósito reglamentar la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy Comisión de la Comunidad Andina, razón por la cual «[...] *[s]i el Ejecutivo hubiese querido reglamentar el Acta de UPOV de 1991, que no es vinculante para Colombia, tal y como lo sugiere la parte actora, el gobierno no hubiera hecho referencia al Decreto 533 de 1994*»; **(b)** el decreto demandado reglamenta la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la cual exige a la autoridad competente establecer un término de duración de 20 a 25 años, para



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y, de 15 a 20 años para las demás especies, y agregó (c) que la facultad reglamentaria del ejecutivo se deriva de un mandato constitucional, la cual puede ejercerse en cualquier tiempo y es irrenunciable²⁹.

66. Con base en lo expuesto, consideró que el demandante no logró desvirtuar su presunción de legalidad, al considerar que, el acto acusado se encuentra ajustado a la Constitución Política y a la ley.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

V.1.- Alegatos de conclusión del demandante - ciudadano Carlos Gustavo Arrieta Padilla

67. El demandante allegó escrito de alegatos³⁰ en el cual reiteró las pretensiones y los argumentos de nulidad del decreto demandado ya expuestos, haciendo énfasis en que el Gobierno Nacional partió de la premisa que era necesario modificar la normatividad existente para adecuarla a los términos establecidos en el Acta de UPOV 1991, instrumento internacional que no hace parte de nuestro ordenamiento jurídico.

V.2. Alegatos de conclusión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

68. La citada cartera ministerial, por conducto de apoderada judicial, insistió en su solicitud de que se denieguen las pretensiones incoadas por el actor y reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, destacando que el fundamento normativo del decreto acusado no es otro que la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y la Ley 243 de 1995, más no el Acta de UPOV 1991, a lo que agregó que el término de protección previsto en el Decreto 2687 de 2002, respeta los límites previstos en la normatividad comunitaria³¹.

²⁹ Finalmente, el tercero interviniente extrajo, entre otras, las siguientes conclusiones: 1) El Decreto 2687 de 2002 es un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad. Precisó que la referencia al Acta UPOV de 1991 debe interpretarse como una referencia a un hecho real y existente, que se corresponde con los fines esenciales del Estado y las obligaciones y facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y del Gobierno Nacional y que, por lo tanto, estas motivaciones de hecho, soportan adecuadamente que el Decreto 2687 de 2002 haya sido expedido en salvaguarda del interés general y de los superiores intereses del Estado y de la comunidad. 2) Igualmente, resaltó que, no se pudo probar que el Decreto expedido por el Presidente de la República desconozca el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, dado que este no solo fue expedido en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución Política al Presidente para hacer cumplir las leyes, sino que, adicionalmente, fue dictado para reglamentar la Ley 243 de 1995 y la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

³⁰ Folios 311 a 315. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

³¹ Folios 316 a 318 del cuaderno 2 del expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

V.3. Alegatos de conclusión del Ministerio Comercio, Industria y Turismo (antiguo Ministerio de Comercio Exterior)

69. El referido ente ministerial, por conducto de su apoderado judicial, presentó escrito de alegatos de conclusión³² en el cual solicitó que fueran denegadas las pretensiones del libelo de la demanda. Para ello reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, haciendo énfasis en los fundamentos fácticos y normativos que fueron tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional para expedir el acto acusado, así como la competencia del ejecutivo para reglamentar las normas de la Comunidad Andina, como lo es la Decisión 345 de 1993.

V.4. Alegatos de conclusión del tercer interviniente - ciudadano Carlos R. Olarte – ACOSEMILLAS

70. El tercero interviniente presentó escrito de alegatos de conclusión³³ mediante el cual reiteró los argumentos esbozados en su intervención, en el entendido de que el decreto acusado se encuentra debidamente motivado y no desconoce el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en tanto que constituye una reglamentación de la Decisión 345 de 1993, en aplicación del principio de complemento indispensable.

V.5. Concepto del Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa

71. El agente del Ministerio Público que interviene ante la Sección Primera de esta Corporación se pronunció de fondo en el asunto de la referencia, mediante el Concepto No. 135 del 16 de diciembre de 2015³⁴, en el cual solicitó que se despacharan negativamente las pretensiones de la demanda.

72. En su escrito indicó que el problema jurídico que debía ser resuelto por la Sala se contraía a determinar si el contenido del Decreto 2687 de 19 de noviembre de 2002, fue proferido con falsa motivación y con falta de competencia, esta última al vulnerar el numeral 11) del artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 243 de 1995.³⁵

(i) De la presunta falsa motivación del Decreto 2687 de 2002

73. Señaló que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2687 de 2002, en consonancia con lo previsto en la Decisión 345 de 1993 y con la Ley 243 de 1995. Agregó que, al confrontar dichas normativas con el contenido del decreto demandado, no se advertía que se hubiese incurrido en un exceso en el ejercicio

³² Folios 299 a 309. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

³³ Folios 320 a 336. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

³⁴ Folios 337 a 347. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

³⁵ «Por la cual se reglamenta el Régimen Común de Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales».



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

de la potestad reglamentaria al fijar los términos de duración de la protección de obtentores de variedades vegetales. Lo anterior, por cuanto ambas disposiciones reconocen un margen del gobierno nacional para determinar el período de duración de la protección de tales especies, estableciendo un límite mínimo y máximo.

74. Con base en lo anteriormente planteado, adujo que el acto acusado tiene su fundamento en lo establecido en el Convenio UPOV³⁶, en la Decisión 345 de 1993, en el Decreto 533 de 1994 y en la Ley 243 de 1995, disposiciones especiales que definen la protección de los obtentores vegetales en Colombia.

75. Asimismo, el agente del Ministerio Público precisó que la mención que se hace al Convenio UPOV de 1991 constituye un simple marco de referencia, de cara a dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de protección de las obtenciones vegetales.

(ii) De la presunta falta de competencia por violación directa del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

76. Adujo que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida por mandato del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, tenía competencia para reglamentar la Decisión 345 de 1993 y la Ley 243 de 1995, dentro de los rangos de protección de las normas superiores.

77. Con fundamento en las anteriores premisas, la vista fiscal emitió concepto de fondo en el cual solicitó que debía mantenerse incólume la presunción de legalidad del acto acusado.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

VI.1.- Competencia

78. Esta Sala es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con el numeral 1º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo³⁷, que atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la competencia para conocer en única instancia de los procesos de nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, norma que resulta

³⁶ Menos el Acta de 1991, pues esta se tiene como supuesto de hecho y no derecho.

³⁷ «[...] **ARTICULO 128. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN UNICA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

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



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

armónica con el Acuerdo 80 expedido el 12 de marzo de 2019, artículo 13, que contiene las reglas de reparto entre las distintas secciones de la Corporación.

VI.2.- Problema jurídico a resolver

79. El problema jurídico que será abordado por esta Sala se contrae a determinar si el Decreto 2687 de 19 de noviembre de 2002 se ajusta al ordenamiento jurídico que le debió de servir de fundamento o si, por el contrario, está viciado de nulidad por haber sido expedido: **(i)** con falsa motivación, y **(ii)** sin competencia, al vulnerar el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

VI.3. La solución del problema jurídico

80. Previamente a resolver la controversia planteada, la Sala -por razones metodológicas y en el siguiente orden-, estima necesario referirse a los siguientes aspectos: **(i)** contenido del acto objeto de análisis de legalidad; **(ii)** la interpretación prejudicial rendida en este proceso; **(iii)** los derechos del obtentor de variedades vegetales y la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales – UPOV; **(iv)** análisis de los cargos de nulidad de la demanda, para posteriormente, **(v)** señalar las conclusiones a las que arribará la Sala de Decisión.

VI.3.1.- El acto administrativo objeto de análisis de legalidad

81. El acto administrativo cuya nulidad solicitó la parte demandante es el siguiente:

«DECRETO 2687 DE 2002³⁸
(noviembre 19)

“Por el cual se modifica el artículo 7° del Decreto 533 de 1994”.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las atribuciones que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Ley 243 de 1995, Colombia aprobó el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, UPOV del 2 de diciembre de 1961;

Que el acta del 23 de octubre de 1978, del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, UPOV, fue modificada mediante el acta de 1991, y en su artículo 19 amplió el término de duración de protección así: de veinticinco (25) años, para el caso de las vides, árboles forestales y árboles frutales incluidos sus portainjertos y de veinte (20) años para las demás especies contados a partir de la fecha de su otorgamiento;

³⁸ DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVIII. N. 45004. 20, NOVIEMBRE, 2002. PÁG. 6.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Que el artículo 7º del Decreto 533 de 1994 tiene establecido un término menor, tal como lo señalaba el acta de 1978, por lo que es necesario modificar este artículo para ajustarlo a los términos establecidos en el acta de 1991,

DECRETA:

Artículo 1º. Modificar el artículo 7º del Decreto 533 de 1994 el cual quedará así:

"El término de duración de la protección, será de veinticinco (25) años, para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y de veinte (20) años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento".

Artículo 2º. El presente decreto rige desde la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 19 de noviembre de 2002.

El Presidente de la República de Colombia,
ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Ministro de Comercio Exterior,
Jorge Humberto Botero Angulo [...]» (subrayado de la Sala).

82. La parte considerativa y el artículo 7º del Decreto 533 de marzo 8 de 1994, objeto de modificación por el decreto enjuiciado son del siguiente tenor:

«DECRETO 533 DE 1994
(marzo 8)³⁹

“por el cual se reglamenta el régimen común de protección de derechos de los obtentores de variedad vegetal”.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de la facultad consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Decisión 345 del 21 de octubre de 1993, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó el régimen común de protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales.

Que se hace necesario reglamentar la Decisión 345 de 1993 para darle aplicación,

DECRETA:

³⁹ DIARIO OFICIAL. AÑO CXXIX. N. 41273. 17, MARZO, 1994. PAG. 3.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

[...] **CAPITULO III.**

Del reconocimiento y registro de los derechos del obtentor.

Artículo 7º El término de duración de la protección será de 20 años, para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos, y de 15 años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento.

[...]»

VI.3.2.- La interpretación prejudicial rendida en este proceso

83. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, mediante Oficio de 21 de junio de 2021, Proceso 170-IP-2020⁴⁰, allegó la interpretación prejudicial solicitada, en la cual manifestó lo siguiente:

«[...] 1.1. Como puede observarse, el **legislador andino ha preferido delimitar un margen de discrecionalidad para que cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina defina los términos concretos de protección**, siempre que se respeten los mínimos y máximos establecidos en la norma comunitaria. Bajo esta premisa, cada país miembro es libre de disponer, por ejemplo, que la protección de cierto tipo de árbol frutal tenga una duración de 20, 21, 22, 23, 24 o 25 años.

1.2. El legislador andino ha sido consciente de la necesidad de equilibrio que existe entre la autonomía de cada país miembro para que, consciente de su propia realidad, regule esta materia; y la necesidad de cierta armonía subregional en lo concerniente a la protección de derechos de obtentores de variedades vegetales.

1.3. Esto concede a los países miembros de la Comunidad Andina un margen de maniobra para moldear su política de protección de variedades vegetales acorde con las condiciones deseadas de competitividad internacional. Mientras países como Brasil, Argentina y Chile otorgan protecciones desde 15 y 18 años; Paraguay de 15 a 20 años; y Uruguay de 20 a 25; Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia están facultados para decidir soberanamente si aproximan sus normativas hacia el ejemplo de sus países vecinos u otorgan una protección adicional, siempre que se respeten los márgenes comunitarios de admisibilidad» (destacado de la Sala).

VI.3.3.- Los derechos de obtentor de variedades vegetales, desde la Constitución Política de 1991, normas comunitarias e instrumentos internacionales

84. La protección de la propiedad intelectual de las obtenciones vegetales desarrolla el mandato constitucional previsto en el artículo 61 de la Carta Fundamental, según el cual al Estado le corresponde proteger la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.

⁴⁰ Visible en Índice 106 de SAMAI.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

85. Por otro lado, el artículo 65 de la Constitución Política dispone que «[...] *[l]a producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras*». En armonía con tal mandato constitucional, el artículo 71 superior prescribe que «*[l]a búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres*», haciendo especial énfasis en la obligación del Estado tendiente a crear «[...] *incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad*».

86. A propósito de lo anterior, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-262 de 1996 sostuvo que «[...] *Las obtenciones vegetales constituyen una manifestación particular del talento e ingenio humanos, consistente en el mejoramiento de los recursos fitogenéticos a través del descubrimiento o invención de nuevas especies vegetales o el mejoramiento de las ya existentes a fin de hacerlas más resistentes y productivas. Una de las formas más eficaces de protección de los derechos de quienes desempeñan este tipo de actividades científicas, está constituida por los mecanismos de propiedad intelectual, dentro de los cuales se inscribe el Convenio [...]*», razón por la cual dicha protección «[...] *constituye una forma particularmente importante de estimular la actividad inventiva del hombre, esencial para el progreso y desarrollo de la humanidad. De igual forma, no puede perderse de vista que los mecanismos de propiedad intelectual buscan, también, que la creación protegida tenga viabilidad desde el punto de vista comercial, gracias a la recuperación de los costos y los recursos invertidos*».

87. La propiedad intelectual, según la Plataforma Iberoamérica de Propiedad Intelectual dirigida a Empresas - CIBEPYME⁴¹, abarca todas las creaciones provenientes del intelecto humano. En Colombia está conformada por dos grandes ramas: **(i)** derechos de autor⁴² que protegen, en primer lugar, las obras literarias, artísticas y científicas y, en segundo lugar, los derechos conexos que abarcan los derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión, en relación con sus interpretaciones o ejecuciones, fonogramas y emisiones de radio difusión, y **(ii)** la propiedad industrial que a su vez se subdivide en **nuevas creaciones** que comprenden las patentes de invención, de

⁴¹ Ver: <http://www.cibepyme.com/minisites/colombia/es/propiedad-intelectual/>. Al proyecto CIBEPYME se vinculó la Superintendencia de Industria y Comercio, el cual surgió con la idea de fortalecer y dar a conocer los temas que abarca la propiedad intelectual a las pequeñas y medianas empresa y promover su protección.

⁴² Los derechos de autor a su vez se han clasificado también como derechos morales y derechos patrimoniales.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

modelos de utilidad, los diseños industriales, las variedades vegetales y los trazados de circuitos integrados; así como los signos distintivos que abarcan las marcas, los temas comerciales, los nombres y enseñanzas comerciales, y las indicaciones geográficas.

- **Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (hoy Comisión de la Comunidad Andina)**

88. La Decisión 311 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 6 y 8 de noviembre de 1991 y la Decisión 313 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena otorgaron un régimen de protección incipiente a favor de los obtentores, pero fue con la expedición de la Decisión 345 del 29 de octubre de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy vigente, y del Decreto 533 del 8 de marzo de 1994, que se consagra, por primera vez, la posibilidad de otorgarle protección a los obtentores de las especies vegetales.

89. En tal sentido, la protección intelectual de los obtentores de variedades vegetales se inició en nuestro país con la expedición de una norma de carácter comunitario como lo es la **Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena**, hoy en día Comisión de la Comunidad Andina, mediante la cual se estableció el «**Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales**». Dicha Decisión marcó un hito importante en esta materia, al erigirse en la primera legislación especial que, aplicada en Colombia, concedió la protección a los creadores de nuevas vidas vegetales.⁴³ Valga aclarar que el ordenamiento jurídico andino se encuentra soportado en los siguientes principios: de «preeminencia del Derecho Comunitario Andino»; de «eficacia directa del Ordenamiento Jurídico Andino»; de «aplicabilidad inmediata» y de «autonomía», los cuales han tenido un fecundo desarrollo jurisprudencial por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina⁴⁴ y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo de nuestro país.

90. La Decisión 345 de 1993, cuenta con la siguiente estructura:

Capítulo I	Objeto y ámbito de aplicación ⁴⁵
Capítulo II	Definiciones ⁴⁶
Capítulo III	Reconocimiento de los derechos del Obtentor ⁴⁷
Capítulo IV	Registro ⁴⁸
Capítulo V	Obligaciones y Derechos del Obtentor ⁴⁹

⁴³ Op cit.

⁴⁴ Interpretación Prejudicial 119 – IP - 2010

⁴⁵ Artículos 1-2.

⁴⁶ Artículo 3.

⁴⁷ Artículos 4-15.

⁴⁸ Artículos 16-21.

⁴⁹ Artículos 22-28.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Capítulo VI	Régimen de Licencias ⁵⁰
Capítulo VII	Nulidad y Cancelación ⁵¹
Capítulo VIII	Disposiciones complementarias ⁵²
	Disposiciones Transitorias

91. El artículo 1° de la Decisión 345 de 1993 señala que esa normatividad tiene como objeto: **(i)** reconocer y garantizar la protección de los derechos del obtentor de nuevas variedades vegetales mediante el otorgamiento de un Certificado de Obtentor; **(ii)** fomentar las actividades de investigación en el área andina, y **(iii)** promover las actividades de transferencia de tecnología al interior de la subregión y fuera de ella, destacando que el ámbito de aplicación comprende todos los géneros y especies botánicas, siempre que su cultivo, posesión o utilización no se encuentren prohibidos por razones de salud humana, animal o vegetal (artículo 2°).

92. El artículo 3° incorpora las definiciones de lo que se entiende por muestra viva, variedad, variedad esencialmente derivada y el material de reproducción o de multiplicación vegetativa.

93. El artículo 4° hace explícito el deber de los Países Miembros de otorgar certificados de obtentor a las personas que hayan creado variedades vegetales, cuando sean nuevas, homogéneas, distinguibles y estables y se les hubiese asignado una denominación que constituya su designación genérica.

94. Los artículos 5° y 6° prevén que cada País Miembro designará la autoridad nacional competente, sus funciones y el procedimiento.

95. Por su parte, los artículos 7° y 16 a 21 regulan lo concerniente a la implementación del Registro Nacional de Variedades Vegetales Protegidas y el término de duración del certificado de obtentor.

96. Las obtenciones vegetales susceptibles de ser inscritas deben cumplir las siguientes condiciones: novedad (artículos 8° y 9°), distinguibilidad (artículo 10°), homogeneidad (artículo 11°), estabilidad (artículo 12°), y presentar además una denominación genérica adecuada (artículo 13°).

- **Novedad**: una variedad es considerada nueva si el material de reproducción o de multiplicación, o un producto de su cosecha, no hubiese sido vendido o entregado de otra manera lícita a terceros, por el obtentor o su causahabiente o con su consentimiento, para fines de explotación comercial de la variedad.
- **Distinguibilidad**: una variedad se considera distinta cuando es posible diferenciar una variedad de cualquiera otra cuya existencia fuese

⁵⁰ Artículos 29-32.

⁵¹ Artículos 33-36.

⁵² Artículos 37-39.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

comúnmente conocida, a la fecha de presentación de la solicitud o de la prioridad reivindicada.

- **Homogeneidad:** una variedad es homogénea si es suficientemente uniforme en sus caracteres esenciales, teniendo en cuenta las variaciones previsibles según su forma de reproducción, multiplicación o propagación.
- **Estabilidad:** una variedad se considerará estable si sus caracteres esenciales se mantienen inalterados de generación en generación y al final de cada ciclo particular de reproducciones, multiplicaciones o propagaciones (artículo 12°).

97. Del tenor del artículo 14°, se desprende que los titulares de los certificados de obtentor pueden ser personas naturales o jurídicas y, al obtentor se le reconoce su derecho de reivindicar, ante la autoridad competente, si el certificado se otorgó a una persona a quien no corresponde su concesión, permitiéndose, en todo caso, que el empleador estatal pueda ceder parte de los beneficios económicos resultantes de la obtención de variedades vegetales a sus obtentores, para así estimular la actividad de investigación.

98. El **certificado de obtentor** otorga a su titular el derecho a impedir que terceros realicen sin su consentimiento actos respecto del material de reproducción, propagación o multiplicación de la variedad protegida (tales como la producción, reproducción, multiplicación o propagación; preparación con fines de reproducción, multiplicación o propagación; oferta en venta, exportación, importación, entre otros) (artículo 24). Igualmente, le confiere a su titular la facultad de iniciar acciones administrativas o judiciales para evitar o hacer cesar los actos que constituyan una infracción o violación a su derecho y obtener las medidas de compensación o de indemnización correspondientes (artículo 23).

99. El titular de una variedad inscrita en el Registro de Variedades Vegetales Protegidas tiene la obligación de protegerla y reponerla, si fuera el caso, durante toda la vigencia del certificado (artículo 22).

100. El término de duración del certificado de obtentor será de 20 a 25 años para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y, de 15 a 20 años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, según lo determine la autoridad nacional competente (artículo 21).

- **Decreto 533 de 8 de marzo de 1994 y otras normas a nivel interno**

101. A nivel interno, la norma más importante es el **Decreto 533 de 8 de marzo de 1994** «*Por el cual se reglamenta el Régimen Común de Protección de Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales*».



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

102. El Decreto 533 de 8 de marzo de 1994, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, con el propósito de «reglamentar la Decisión 345 de 1993 para darle aplicación⁵³».

103. El Decreto 533 de 8 de marzo de 1994, definió entre otros asuntos los siguientes: **(i)** la designación del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA como la autoridad nacional competente para aplicar el régimen de protección a las variedades vegetales (artículo 2°); **(ii)** la creación del Registro Nacional de Variedades Vegetales Protegidas (artículo 3°-literal c- y 6°); **(iii)** el establecimiento de los términos de duración de protección de dichas variedades (artículo 7°- objeto de modificación por el decreto acusado, aspecto que será analizado con más detalle); **(iv)** la consagración expresa del derecho del obtentor de una variedad vegetal inscrita en el Registro Nacional de Variedades Vegetales Protegidas, de impedir que terceros realicen sin su consentimiento los actos respecto del material de reproducción, propagación o multiplicación de la variedad protegida, salvo que esta sea a su vez esencialmente derivada (artículo 8°); **(v)** las obligaciones a cargo de los titulares de variedades inscritas en el Registro Nacional de Variedades Vegetales Protegidas (artículo 9°); **(vi)** los requisitos de la solicitud para obtener el Certificado del Obtentor ante el ICA (artículos 10 a 13); **(vii)** los estímulos a la investigación y, finalmente, **(viii)** la remisión a las normas y reglas de procedimiento previstas en el Código de Comercio respecto a las infracciones de los derechos de propiedad industrial (art.15).

104. En igual sentido y en este recorrido normativo, aparece el **Decreto 2468 de 4 de noviembre de 1994 «Por el cual se modifica el Artículo Décimo Tercero del Decreto 533 del 8 de marzo de 1994»** y la Resolución ICA 1893 del 29 de junio de 1995 «*Por el cual (sic) se ordena la apertura del Registro Nacional de Variedades Vegetales Protegidas, se establece el procedimiento para la Obtención del Certificado de Obtentor y se dictan otras disposiciones*»⁵⁴, mediante la cual se dio apertura del Registro Nacional de Variedades Vegetales Protegidas y se fijó el procedimiento para la Obtención del Certificado de Obtentor.

⁵³ Según se lee de la parte considerativa.

⁵⁴ Andrés Felipe Rangel Ramírez, Modelos de Protección en la Propiedad Intelectual de Variedades Vegetales, ubicación: [https://dspace-uexternado.metacatalogo.com/bitstream/handle/001/4259/GAA-spa-2020-Modelos de proteccion en la propiedad intelectual para las variedades vegetales.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace-uexternado.metacatalogo.com/bitstream/handle/001/4259/GAA-spa-2020-Modelos%20de%20proteccion%20en%20la%20propiedad%20intelectual%20para%20las%20variedades%20vegetales.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Fecha de consulta: 22 de octubre de 2021.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

a) El Convenio Internacional de Protección de las Obtenciones Vegetales de 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, la Ley Aprobatoria 243 del 28 de diciembre de 1995 y la sentencia de la Corte Constitucional C-262 de 1996

105. El sistema de la UPOV de protección de variedades vegetales surgió con la adopción del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, adoptado en una Conferencia Diplomática realizada en París el 2 de diciembre de 1961, momento a partir del cual comenzaron a reconocerse en todo el mundo los derechos de propiedad intelectual de los obtentores sobre sus variedades vegetales⁵⁵. Dicho instrumento internacional tuvo como objeto reconocer y garantizar un derecho al obtentor de una variedad vegetal nueva o a su causahabiente, mediante la concesión de un título de protección particular o de una patente.

106. El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales adoptado en una Conferencia Diplomática realizada en París el 2 de diciembre de 1961, **revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978**, cuenta con la siguiente estructura:

Preámbulo y artículos 1, 2 y 37:	Objetivo de la protección y medios de protección
Artículos 3 y 11	Trato nacional
Artículos 4, 5 y 8	Variedades susceptibles de protección, contenido del derecho y duración
Artículos 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14 y 38	Régimen de protección
Artículos 15 a 26	Integración y funciones de los Órganos de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales y sus mecanismos de financiación
Artículos 27 a 36 y 39 a 42:	Normas sobre la aplicación y ejecución del convenio

107. El artículo 1° se refiere a su objeto que no es otro que reconocer y garantizar un derecho al obtentor de una variedad vegetal nueva o a su causahabiente, para lo cual los Estados Parte se constituyen en una unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales, con sede en Ginebra.

108. Como principios generales, se encuentran los siguientes: **(i)** cada Estado de la Unión puede reconocer el derecho del obtentor mediante la concesión de un título de protección particular o de una patente (artículo 2.1); siendo posible que cada Estado limite la protección, dentro de un género o de una especie, a las variedades que tengan un sistema particular de reproducción o multiplicación o cierta utilización final (artículo 2.2.), y **(ii)** las relaciones entre los Estados se fundamentan en el principio de «trato nacional, reciprocidad», según el cual las personas naturales o

⁵⁵ Página web de la UPOV. https://www.upov.int/about/es/upov_system.html#P142_15838



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

jurídicas con domicilio o residencia en uno de los Estados de la Unión gozarán en los otros Estados de la misma protección de la que gozan sus nacionales (artículo 3° y 11°), reconociendo la facultad del obtentor de elegir el Estado de la Unión en el que desea presentar su primera solicitud y de adelantar la protección de su derecho en varios estados (artículo 11).

109. La protección comprende a todos los géneros y especies botánicas (artículo 4°). El obtentor tiene el derecho de someter a su autorización previa la producción con fines comerciales, la puesta a la venta, la comercialización del material de reproducción o de multiplicación vegetativa, en su calidad de tal, de la variedad (artículo 5°). En todo caso, no se requerirá autorización de su titular cuando la variedad por él obtenida vaya a ser utilizada como origen inicial de variación con vistas a la creación de otras variedades ni para la comercialización de estas, pudiendo otorgarse un derecho más amplio (numerales 2° y 3° del artículo 5°).

110. Las obtenciones vegetales y en los términos previstos en el artículo 6° para ser susceptibles de protección deben ser distinguibles o notoriamente conocidas, homogéneas y estables. La concesión de la protección se encuentra sujeta al cumplimiento de un examen oficial (artículo 7°).

111. El artículo 8° establece que la protección de las variedades vegetales tiene una duración limitada, la cual oscila entre los 15 a 18 años, dependiendo del género o la especie. La temporalidad en la protección de las patentes, siguiendo los lineamientos de la Corte, en sentencia C-262 de 1996 «[...] *radica en la necesidad de garantizar que las obras resultantes de la creatividad individual puedan ser disfrutadas por toda la humanidad. El sometimiento de los derechos anejos a la propiedad intelectual a un término temporal, busca armonizar el derecho individual de quien desarrolla actividades que estimulan el progreso de la ciencia y de la cultura, con el derecho colectivo de acceder a los beneficios del progreso artístico, científico y tecnológico. En esta medida se armonizan el derecho al libre desarrollo de la personalidad (gestión individual) y el derecho de toda persona a acceder a los bienes de la cultura y la ciencia (gestión colectiva)*». En todo caso, el libre ejercicio del derecho exclusivo al obtentor solo puede limitarse por razones de interés público, en cuyo caso el Estado debe adoptar las medidas necesarias para que el obtentor reciba una remuneración equitativa (artículo 9°).

112. A voces del artículo 10, será declarado nulo el derecho del obtentor cuando se compruebe que la variedad no cumple con las condiciones previstas en el artículo 6.1 a) y b). Así mismo, podrá ser privado de su derecho el obtentor que no esté en condiciones de presentar a la autoridad competente el material de reproducción o de multiplicación que permita obtener la variedad con sus caracteres, tal como hayan sido definidos en el momento en el que se concedió la protección.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

113. Verificado el cumplimiento de los requisitos la variedad será designada por una denominación destinada a ser designación genérica (artículo 13°).

114. Los artículos subsiguientes regulan lo concerniente a los órganos de la Unión (artículo 15°), la composición del Consejo y el número de votos (artículo 16°), la admisión de los observadores en las reuniones del Consejo (artículo 17°), el Presidente y Vicepresidente (artículo 18°), las sesiones (artículo 19°), el reglamento del Consejo (artículo 20°), las funciones (artículo 21°), las mayorías requeridas para la adopción de las decisiones (artículo 22°), las atribuciones de la Oficina de la Unión, responsabilidades del Secretario General y el nombramiento de funcionarios (artículo 23°), el Estatuto Jurídico (artículo 24°), la verificación de cuentas (artículo 25°), las finanzas (artículo 26°), entre otras materias.

115. Mediante la **Ley 243 del 28 de diciembre de 1995**⁵⁶, Colombia aprobó el Convenio Internacional para la protección de las obtenciones vegetales, UPOV, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978. Tanto el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales como la Ley 243 de 1995, aprobatoria de dicho instrumento internacional fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-262 de 13 de junio de 1996.

b) El Convenio Internacional de Protección de las Obtenciones Vegetales de 2 de diciembre de 1961, con versión del Acta de UPOV 1991, fue aprobado mediante la Ley 1518 de 2012 pero declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1051 de 2012

116. Por último, cabe destacar que con la Ley 1518 de 2018, se aprobó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, con la versión del Acta de UPOV 1991, ampliándose los términos de protección en el siguiente sentido:

«ARTÍCULO 19. DURACIÓN DEL DERECHO DE OBTENTOR

1) [*Duración de la protección*] El derecho de obtentor se concederá por una duración determinada.

2) [*Duración mínima*] Esa duración no podrá **ser inferior a 20 años a partir de la fecha de concesión del derecho de obtentor. Para los árboles y las vides, dicha duración no podrá ser inferior a 25 años a partir de esa fecha**».

⁵⁶ Este tratado internacional fue revisado oficiosamente por la Corte Constitucional y declarado executable en su integridad mediante la sentencia C-262 de 1996. El 13 de agosto de 1996 Colombia hizo el depósito del instrumento y un mes después el 13 de septiembre de 1996 fue admitida como miembro de la UPOV.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

117. Sin embargo, la Corte Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad de dicha norma, mediante sentencia C- 1051 de 2012⁵⁷, por no haber agotado el trámite de la consulta previa en la aprobación de dicha norma, ya que, en palabras del alto tribunal constitucional: «[...] de conformidad con la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad, la adopción de la Ley 1518 del 13 de abril de 2012, aprobatoria del “Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales”, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991”, debió haberse consultado con las comunidades tradicionales, dentro del propósito de buscar aproximaciones sobre la manera de impedir que dicho convenio pudiese tener una repercusión directa sobre la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, desconociendo la contribución histórica de las comunidades étnicas y campesinas a la diversidad biológica, su conservación y desarrollo y a la utilización sostenible de sus componentes, así como los beneficios que tal contribución ha generado».

VI.3.4. Análisis de los cargos de nulidad de la demanda

118. Le corresponde a la Sala determinar si el Gobierno Nacional⁵⁸ al expedir el Decreto 2687 de 19 de noviembre de 2002, mediante el cual modificó el artículo 7° del Decreto 533 de 1994, incurrió en falsa motivación y si vulneró lo establecido en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, al extralimitarse en el ejercicio de las funciones atribuidas.

119. Lo anterior, teniendo en cuenta que, según el demandante, es manifiesto el hecho de que las consideraciones que se tuvieron en cuenta para fundamentar dicho acto administrativo eran inexistentes, ya que Colombia no había adherido⁵⁹ al Convenio de la UPOV con la modificación incorporada por el Acta de UPOV 1991. Agrega el accionante que, por vía del ejercicio de la potestad reglamentaria, se introdujeron unos nuevos términos de protección a obtentores vegetales, que se derivan de un instrumento internacional que, a su juicio, no forma parte del ordenamiento jurídico colombiano.

VI.3.4.1.- Cargo de falsa motivación del Decreto 2687 de 2002

120. El actor señaló que el Decreto 2687 de 2002, expedido por el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el antiguo Comercio Exterior, es nulo por estar falsamente motivado, dado que partió

⁵⁷ MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵⁸ Representado en este caso por el Presidente de la República, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministro de Comercio Exterior (hoy Ministro de Comercio, Industria y Turismo).

⁵⁹ Tal como lo indica el oficio del Ministerio de Relaciones Exteriores citado en el libelo de la demanda. Oficio OAJ.CAT. No. 26507 de 30 de mayo de 2006. Folio 73. Cuaderno principal del expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

de la premisa consistente en que «[...] *era necesario ajustar la normatividad vigente a lo dispuesto en el Acta de 1991 de la UPOV* [...]»⁶⁰.

121. En sustento de lo anterior, citó la fracción de los considerandos que señala: «[...] *Que el artículo 7 del decreto 533 de 1994 tiene establecido un término menor, tal como lo señalaba el acta de 1978, por lo que es necesario modificar este artículo para ajustarlo a los términos del acta de 1991* [...]».

122. Señaló que el decreto demandado carece de todo fundamento jurídico, toda vez que en la motivación se invocó como sustento de la decisión una norma que no hacía, ni hace parte, del ordenamiento legal nacional. Lo anterior, por cuanto Colombia adhirió al Convenio de la UPOV solamente con las modificaciones realizadas en los años de 1972 y 1978, como quedó consignado en la Ley 243 de 1995 y en el documento de adhesión a dicho Convenio⁶¹, pero no a la modificación que se hizo en el año de 1991.

123. Finalmente, con base en las pruebas aportadas⁶² concluyó que se presenta una absoluta y total falsedad en la motivación del Decreto 2687 de 2002, dado que no era válido desde el punto de vista jurídico fundamentar la decisión de modificar el plazo de protección de las obtenciones vegetales o modificar lo establecido en la Ley 243 de 1995 y en el Decreto 533 de 1994, con base en el Convenio de la UPOV 1991, por cuanto éste no era y tampoco es vinculante para Colombia⁶³.

124. Frente al cargo de falsa motivación del Decreto 2687 de 2002 formulado por el demandante, la Sala procederá a analizar la validez de dicho acto administrativo, partiendo del examen de los motivos por los cuales fue expedido y si estos eran ciertos, pertinentes y tenían el mérito suficiente para justificar la decisión que fue adoptada en el mismo. En últimas, si los motivos invocados corresponden a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición de dicho acto administrativo.

125. Como premisa, la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos⁶⁴, hace alusión a un «[...] *vicio que afecta el elemento causal del*

⁶⁰ Folios 78 y 79 del Cuaderno principal del expediente de la referencia.

⁶¹ Depositado por nuestro país el 13 de agosto de 1996 en Ginebra (Suiza).

⁶² Como pruebas aportó un documento titulado «*Miembros de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, Situación al 3 de abril de 2006*» del cual se desprende claramente que Colombia es miembro desde el 13 de septiembre de 1996, y que a la fecha el Acta más reciente del Convenio a la cual se adhirió nuestro país es la de 1978, lo que ocurrió en la misma fecha antes mencionada. Y el oficio OAJ. CAT No. 26507 del 30 de mayo de 2006 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Folios 71 y 73. Cuaderno principal del expediente de la referencia.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 6 de abril de 2011, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, Rad. 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483). Esta perspectiva de análisis también ha sido



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad [...]»⁶⁵.

126. La falsa motivación se configura cuando «[...] **para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable [...]»⁶⁶ (negrilla original).**

127. En la misma línea pueden apreciarse las siguientes consideraciones, en las que se ilustra que la falsa motivación también está relacionada con la forma en que se valoran los supuestos de hechos de la decisión enjuiciada⁶⁷:

«[...] Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: **a)** que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o **b)** que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando **los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre**

adoptada por la Sección Quinta de esta Corporación, como puede apreciarse en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de agosto de 2017, C.P. Rocío Araujo Oñate, Rad. 13001-23-33-000-2016-00051-01.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de marzo de 2000, Exp.1998-0503-01-9772, M.P. Daniel Manrique Guzmán.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 19 de mayo de 1998, expediente 10051, M.P. Clara Forero de Castro.

⁶⁷ El tratadista Manuel María Díez enseña sobre la motivación de los actos administrativos que se deben distinguir dos elementos: *i)* Los hechos y consideraciones que sirven de fundamento al acto y se relacionan tanto a la oportunidad del acto como a su legalidad y, *ii)* la correspondencia de la motivación con la materia reglada por el acto. En el primer evento, dice el autor, al citar a Stassinopoulos, cuando la motivación se refiere a la oportunidad del acto «*debe mencionar los hechos concretos y la importancia que la administración le acuerde, como también la influencia que esos hechos han tenido sobre el ejercicio del poder discrecional*»; y cuando se relaciona con la legalidad, puede contener «*1) un desenvolvimiento del sentido de la ley, de acuerdo con la interpretación dada por el autor del acto; 2) una afirmación de la constatación de los hechos que constituyen la condición para que la aplicación de la ley haya tenido lugar; 3) una afirmación de que estos hechos han sido sometidos a una calificación jurídica apropiada*». Y en cuanto al segundo elemento, precisa que la correspondencia de la motivación varía según la clase de motivos invocados: «*1) si los motivos se relacionan con la interpretación de la ley deben contener la manifestación del autor del acto sobre el sentido de la ley. (...); 2) si se trata de motivos relacionados con la constatación de hechos, la correspondencia existe si se formulan las razones que conforman esa constatación; 3) si la motivación se relaciona con la calificación jurídica del hecho, la sola mención de la calificación adoptada no es suficiente, porque no es sino la conclusión y no el motivo; 4) si el motivo tiene por objeto demostrar el ejercicio correcto del poder discrecional, la correspondencia necesaria del mismo con la conclusión del acto motivado, existe si el acto hace mención de los hechos y de las consideraciones a las que el autor otorga una importancia fundamental*». Manuel María Díez. «El Acto Administrativo». Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires. 1993.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión.

Todo lo anterior implica que quien acude a la jurisdicción para alegar la falsa motivación, debe, como mínimo, señalar cuáles son los hechos que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, **en qué consiste la errada interpretación de esos hechos [...]**⁶⁸ (negrillas fuera de texto).

128. Así pues, se observa que la causal de falsa motivación está relacionada con la valoración de los hechos que sirvieron de fundamento para la adopción de la decisión, esto es, en verificar su veracidad, si existió o simulación o engaño, si estos fueron analizados con ligereza o rigor, de manera sistemática o aislada, razonable o irrazonable.

129. La Corte Constitucional en la Sentencia T-204-12⁶⁹, al referirse a los fundamentos constitucionales de la motivación de los actos administrativos, consideró:

«[...] 3. Fundamentos constitucionales de la motivación de los actos administrativos

La sentencia SU-917 recogió los preceptos fijados por la jurisprudencia de esta Corporación⁷⁰ al identificar los elementos constitucionales que sostienen el deber de motivar los actos administrativos. En síntesis se relacionan los siguientes:

- **Cláusula de Estado de Derecho.** Este concepto se encuentra fijado en el artículo 1° de la Carta⁷¹ y encierra el principio de legalidad de las actuaciones de los entes públicos, eliminando así la arbitrariedad en sus actuaciones. Una de las formas en las que se materializa es en la obligación de motivar lo actos administrativos toda vez que ésta es la forma en la que se verifica la sujeción de la administración al imperio de la ley⁷².

- **Debido proceso.** Igualmente, el artículo 29⁷³ superior plantea como presupuesto para hacer efectivo el derecho de contradicción y de defensa, que

⁶⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 25 de octubre de 2017, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Rad. 76001-23-31-000-2011-01859-01(20762).

⁶⁹ Corte Constitucional, T-204/12. Referencia: expediente T-3275969. Acción de tutela interpuesta por el señor Arturo Rodríguez Pedraza contra el Tribunal Administrativo de Bolívar. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil doce (2012).

⁷⁰(cita es original): Ver sentencias: SU-250 de 1998, C-038 de 1996, C-054 de 1996, C-368 de 1999, C-371 de 1999, C-599 de 2000, C-646 de 2000, C-734 de 2000, C-292 de 2001, C-392 de 2001 y C-1142 de 2001.

⁷¹(cita es original): Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁷² (cita es original): Ver sentencias C-371 de 1999 y SU-250 de 1998.

⁷³ (cita es original): Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal,



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

los administrados tengan argumentos que puedan ser controvertidos cuando no están de acuerdo con las actuaciones de las autoridades. De esta forma, cuando en el acto no se expresan las razones que han dado sustento a la decisión, el particular se encuentra en un estado de indefinición derivado de la imposibilidad de expresar los motivos por los que disiente de la decisión tomada, vulnerando así su derecho a controvertir la actuación con la que no está de acuerdo⁷⁴.

- **Principio Democrático.** En virtud de los artículos 1º, 123⁷⁵ y 209⁷⁶ de la Constitución, el deber de motivar los actos administrativos materializa la obligación que tienen las autoridades de rendir cuentas a los administrados acerca de sus actuaciones⁷⁷.

- **Principio de Publicidad.** El artículo 209 de la Carta establece que la función administrativa se deberá desarrollar con fundamento en el principio de publicidad. Este mandato se encuentra estrechamente relacionado con los conceptos de Estado de Derecho y de democracia, dado que garantiza la posibilidad de que los administrados conozcan las decisiones de las autoridades, y así puedan controvertir aquellas con las que no están de acuerdo⁷⁸.

Derivado de lo anterior, **la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder.** De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico [...]» (negritas fuera de texto).

la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

⁷⁴(cita es original): Ver sentencia C-279 de 2007.

⁷⁵ (cita es original): Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

⁷⁶ (cita es original): Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

⁷⁷ (cita es original): Ver sentencias T-552 de 2005, SU-250 de 1998, T-132 de 2007, T-308 de 2008 y T-356 de 2008.

⁷⁸(cita es original): Ver sentencia C-054 de 1996.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

130. Ahora bien, esta Sala, en pronunciamiento del 3 de diciembre de 2018⁷⁹, al hacer referencia a los motivos por los cuales se expide un acto administrativo, expresó:

«[...] **La validez del acto administrativo depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado.** Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra.

Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.

El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad o de coherencia entre el hecho y el supuesto de derecho; es decir, o no es cierto lo que se afirma en las razones de hecho, o no hay correspondencia entre tales razones y los supuestos de derecho que se aducen para proferir el acto.

Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación: la primera, es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda, es un aspecto procedimental, formal, ya que corresponde a la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo. La falsa motivación plantea para el juzgador un problema probatorio, de confrontación de dos extremos, como son lo dicho en el acto y la realidad fáctica atinente al mismo, con miras a comprobar la veracidad; también plantea un juicio lógico de correspondencia entre la realidad constatada y la consecuencia jurídica que se pretende desprender de ella, cuando la primera resulta demostrada. De otro lado, la falta de motivación le significa un problema de valoración directa del cuerpo o contenido del acto sobre si se expresan o indican razones para su expedición, y si lo dicho es suficiente como para tenerse como motivación [...]» (negritas fuera de texto).

131. De acuerdo con la jurisprudencia citada⁸⁰ la motivación se refiere a un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa de este, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso. Se tiene, entonces, que el vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad o de coherencia entre el hecho y el supuesto de derecho; o no hay correspondencia entre las razones de hecho que se afirman y los supuestos de derecho que se aducen para proferir el acto.⁸¹

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, CP: Oswaldo Giraldo López, fallo de 3 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-24-000-2013-00328-00.

⁸⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, CP: Oswaldo Giraldo López, fallo de 3 de diciembre de 2018, radicado 11001-03-24-000-2013-00328-00.

⁸¹ Ibidem.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

132. Con apoyo en las anteriores premisas y al abordar lo concerniente a la motivación de los actos administrativos generales, como bien lo señala la jurisprudencia de esta Sección, se tiene que tal elemento está asociado a «[...] *la indicación del objeto del acto y la invocación de los fundamentos legales para su expedición [...]*»⁸².

133. En cuanto al objeto del Decreto 2687 de 2002, el mismo se encuentra explícito en su epígrafe cuando se señala lo siguiente: «*por el cual se modifica el artículo 7° del Decreto 533 de 1994*».

134. Y en lo relativo a los motivos que llevaron a la administración a expedir el acto administrativo demandado, la Sala trae a colación las consideraciones insertas en el pluricitado acto administrativo demandado, las cuales son del siguiente tenor:

«[...] Que mediante la Ley 243 de 1995, Colombia aprobó el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales -UPOV del 2 de diciembre de 1961.

Que el acta del 23 de octubre de 1978, del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales -UPOV, fue modificada mediante el acta de 1991, Y en su artículo 19 amplió el término de duración de protección así: de veinticinco (25) años, para el caso de las vides, árboles forestales y árboles frutales incluidos sus portainjertos y de veinte (20) años para las demás especies contados a partir de la fecha de su otorgamiento.

Que el artículo 7° del Decreto 533 de 1994 tiene establecido un término menor, tal como lo señalaba el acta de 1978, **por lo que es necesario modificar este artículo para ajustarlo a los términos establecidos en el acta de 1991 [...]**
(negrillas fuera del texto)

135. Como puede observarse, se tiene que, en primer término, el sustento jurídico lo constituye la Decisión 345 de 1993, en la medida en que el acto administrativo demandado tiene como único objeto, modificar el Decreto 533 de 1994, a su vez reglamentario de la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

136. Al respecto, cabe precisar que si bien en la parte considerativa del acto acusado se cita el artículo 7° del Decreto 533 de 1994, norma que es objeto de modificación, también es cierto que no se hace mención expresa a la reglamentación de la Decisión 345 de 1993. A pesar de ello, la Sala considera que dicha fundamentación se encuentra implícita en el contenido del acto, en razón a que el precepto demandado tiene como objeto modificar el Decreto 533 de 1994, acto administrativo que fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política,

⁸² Consejo de Estado, Sección Primera, CP: Camilo Arciniegas Andrade, fallo de 16 de mayo de 2007, radicado; 25000-23-24-000-1997-0934801.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

con el propósito de reglamentar el artículo 21 de la Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, referente a los términos de duración de los certificados de los obtentores.

137. En efecto, la disposición de la Decisión 345 de 1993 que es objeto de reglamentación es el artículo 21, mediante el cual se establece el término de duración del certificado del obtentor de variedades vegetales, norma que deja un amplio margen de discrecionalidad a cada país Miembro de la Comunidad Andina para que, en virtud de su autonomía, entre a regular dicha materia, con el único límite de respetar los máximos y mínimos previstos por la norma comunitaria, según las exigencias de cada país, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

138. En segundo lugar, el otro fundamento legal lo constituye la reglamentación del artículo 8° de la Ley 243 de 1995, mencionada en los considerandos del decreto enjuiciado, mediante la cual se aprobó el Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, declaradas exequibles por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-262 de 13 de junio de 1996⁸³.

139. En este orden de ideas, el Decreto 2687 del 19 de noviembre de 2002 presenta el adecuado soporte jurídico y en esta medida goza de la motivación necesaria para esta clase de actos administrativos de contenido general, siguiendo, para el efecto los derroteros jurisprudenciales de esta jurisdicción.

140. Ahora bien, esta Colegiatura pasa a referirse al argumento de la parte demandante, encaminado a señalar que el Decreto 2687 de 2002 se expidió para darle cumplimiento y/o reglamentar la versión del Acta de UPOV 1991, resaltando que ello implica una falsa motivación, en la medida en que Colombia aún no se ha adherido a dicho instrumento internacional.

141. Al respecto, la Sala encuentra que la referencia que hace la norma acusada al Acta de UPOV 1991 cuando de manera explícita indica que «[...] *el artículo 7° del Decreto 533 de 1994 tiene establecido un término menor, tal como lo señalaba el*

⁸³ Cabe destacar que, mediante la Ley del 13 de abril de 2012, se aprobó el 'Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales', del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991". Sin embargo, la Corte Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad de dicha norma, por no haber agotado el trámite de la consulta previa en la aprobación de dicha norma. Sostuvo la Corte Constitucional: «[...] de conformidad con la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad, la adopción de la Ley 1518 del 13 de abril de 2012, aprobatoria del "Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales", del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991", debió haberse consultado con las comunidades tradicionales, dentro del propósito de buscar aproximaciones sobre la manera de impedir que dicho convenio pudiese tener una repercusión directa sobre la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, desconociendo la contribución histórica de las comunidades étnicas y campesinas a la diversidad biológica, su conservación y desarrollo y a la utilización sostenible de sus componentes, así como los beneficios que tal contribución ha generado».



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

acta de 1978, por lo que es necesario modificar este artículo para ajustarlo a los términos establecidos en el acta de 1991 [...]» admite varias interpretaciones.

142. Una **interpretación literal**, que coincide con la hermenéutica del actor, la cual conduce a entender que la ampliación de los plazos de protección de las obtenciones vegetales se realiza con el propósito de adecuar nuestra legislación interna a los términos previstos en el Acta UPOV en la versión de 1991⁸⁴; lo anterior, teniendo en cuenta que el marco de protección previsto en el Acta UPOV de 1978 era insuficiente.

143. Una segunda interpretación, que es la que se conoce como histórica y es en la que *«[...] se tiene en cuenta el análisis del proceso de creación de la norma para conocer la opinión general de quienes la crearon y reconstruir de esta manera la intención de estos⁸⁵»*, encuentra sustento en el documento explicativo de los antecedentes administrativos del Decreto 2687 del 19 de noviembre de 2002, el cual fue elaborado por el Grupo de Derechos Obtentores de Variedades Vegetales y Producción de Semillas del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA obrante en el expediente⁸⁶, y cuyo contenido es del siguiente tenor:

«[...] ANTECEDENTES DEL DECRETO 2687 DE 2002. El decreto 2687 de 2002 modificó el artículo 7 del Decreto 533 de 1994 en cuanto a la ampliación

⁸⁴ Giovanni Tarello, presentó catorce formas de argumentos jurídicos interpretativos en el siguiente sentido: «[...] El argumento psicológico (o recurso a la voluntad del legislador concreto) es el argumento por el cual a cada enunciado normativo se le debe atribuir el significado que corresponde a la voluntad del emisor o autor del enunciado, esto es, del legislador en concreto, del legislador histórico. [...] el argumento apagógico (o ad absurdo, o «hipótesis del legislador razonable») es el argumento por el cual se le debe excluir aquella interpretación de un enunciado normativo que dé lugar a una norma «absurda». El fundamento del carácter persuasivo de este argumento interpretativo reside en la difundida creencia de que el Derecho no contiene normas absurdas [...] El argumento autoritativo (o, tradicionalmente, *ab exemplo*) es aquel por el cual a un enunciado normativo se le atribuye aquel significado que ya le ha sido atribuido por alguien, y sólo por este hecho. Se trata del argumento que invita a atenerse a las precedentes explicaciones-producto o interpretaciones producto, es decir, a la praxis aplicativa consistente en el producto de la interpretación oficial o judicial, o bien a la interpretación de la doctrina. [...] [...] El argumento histéatico (o «hipótesis del derecho ordenadamente dispuesto» o «del derecho ordenado por sí»), en general, es aquel por el cual a un enunciado normativo o a un conjunto de enunciados normativos (asumidos entre sí como ligados precisamente a los fines de la interpretación «sistemática») se debe atribuir el significado prescrito, o bien no se debe atribuir el significado impedido, por el sistema jurídico [...] a) El argumento topográfico o de la *sedes materiae* [...] en esta acepción de sistema [la disposición de los enunciados normativos previamente elegida por el legislador], el argumento sistemático no es otra cosa que el argumento según el cual a los enunciados se les debe dar aquella interpretación que es sugerida por su colocación en el «sistema del código» [...] b) El argumento de la constancia terminológica [...] Según esta acepción de «sistema» [el conjunto de conceptos que «el legislador – entendido en concreto o en abstracto – adopta] existe en la ley una correspondencia rígida entre conceptos normativos y términos de los enunciados, de manera que en la atribución de significado, cuando es cierto o considerado como tal el significado del término x (por ejemplo «posesión», «domicilio») en un enunciado, ese significado se le atribuye a x en todos los enunciados en los que aparece. [...] c) El argumento sistemático – conceptualista o dogmático [...] Según esta acepción de «sistema» [como conjunto orgánico de los conceptos del Derecho, que designan partes del Derecho, instituciones presididas por principios propios] a los enunciados normativos se les debe atribuir aquellos significados que son sugeridos por el sistema de los «conceptos» y de los «principios» del Derecho. [...]» (Atienza, 2013, pág. 215 a 217, Manuel Atienza. Curso de Argumentación Jurídica).

⁸⁵ C- 461 de 2011, MP: Juan Carlos Henao Pérez,

⁸⁶ Folios 114, 115 y 116 del Cuaderno principal del expediente de la referencia.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

de los términos de protección del derecho de obtentor en Colombia. A su vez el Decreto 533 de 1994 reglamentó la Decisión Andina 345 de 1993 'Régimen Común de Protección a los derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales'.

Así las cosas, la legislación de la protección de las obtenciones vegetales en Colombia está basada en la Decisión Andina 345 de 1993, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la cual crea un sistema de protección sui generis de las obtenciones vegetales como única forma de concesión de derechos de propiedad intelectual para las variedades vegetales.

[...] En cuanto a los términos de protección, legislativamente se tiene:

a) La Decisión Andina 345 de 1993

Artículo 21. El término de duración del certificado de obtentor será de 20 a 25 años para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y, de 15 a 20 años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, según lo determine la autoridad nacional competente.

b) El Decreto 533 del 8 de marzo de 1994

En el año de 1994, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 533 por medio del cual reglamentó en Colombia varios aspectos del Régimen Común de Protección de Derechos de los Obtentores Vegetales, entre ellos, lo relacionado con la definición exacta del término de protección establecido comunitariamente dentro de unos rangos mínimos y máximos.

El inicial artículo 7 del Decreto 533 de 1994 indicaba:

Artículo 7. Artículo 7º El término de duración de la protección será de 20 años, para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos, y de 15 años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento.

Como se observa, el inicial artículo 7 del Decreto 533 de 1994 reglamentó la protección dentro de los plazos establecidos por la norma comunitaria, escogiendo en ese momento los mínimos.

c) El Decreto 2867 de 2002 que modificó el artículo 7 del Decreto 533 de 1994

Posteriormente en el año 2002, el Gobierno Nacional modificó el artículo 7 del Decreto 533 de 1994, previendo otros plazos de protección, igualmente, dentro de los parámetros de la Decisión 345 de 1993. En este caso, se adoptaron para Colombia los plazos máximos que consagra la norma comunitaria.

Dice el Decreto 2867 de 2002:

Artículo 1. Modificar el artículo 7º del Decreto 533 de 1994 el cual quedará así: "El término de duración de la protección, será de veinticinco (25) años, para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y de veinte (20) años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento".



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Así las cosas, obsérvese que el Decreto 2687 de 2002 lo único que hizo fue modificar un artículo que reglamentaba no de los aspectos de la Decisión 345 de 1993, reglamentación ésta que se hizo dentro de los parámetros establecidos en la norma que reglamentó.

De otra parte, mediante la Ley 243 del 28 de diciembre de 1995, Colombia aprobó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978. Esta Ley aprobatoria del tratado fue declarada exequible en su integridad por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 262 de 1996. Posteriormente, Colombia depositó el instrumento de adhesión el 13 de agosto entrando en vigor ésta el 13 de septiembre de 1996.

Este convenio UPOV Acta d1978, estableció en términos de protección lo siguiente:

ARTÍCULO 8o. Duración de la Protección. El derecho otorgado al obtentor tiene una duración limitada. Esta no podrá ser inferior a quince años a partir de la fecha de concesión del título de protección. Para las vides, los árboles forestales, los árboles frutales y los árboles ornamentales, con inclusión, en cada caso, de sus portainjertos, la duración de protección no podrá ser inferior a dieciocho años a partir de dicha fecha.

Por todo lo anterior, el Gobierno Nacional en cualquier momento podía modificar los plazos de protección respetando la normatividad supranacional sobre la materia como es la Decisión 345 y el Tratado Internacional UPOV 1978. Es así como mediante la expedición del Decreto 2687 del 19 de noviembre de 2002, Colombia aumentó los términos de protección fijados en el Decreto 533 de 1994, razón por la cual a partir de ese momento, la protección otorgada es de 25 años para vides y árboles y de 20 años para las demás especies, contados a partir del otorgamiento del certificado de obtentor [...]»⁸⁷. (Subrayas fuera del texto).

144. Por último, también es factible una interpretación sistemática que apunta a efectuar una comparación de la fracción analizada a partir de su interacción con el conjunto normativo del cual forma parte⁸⁸, en especial, de los artículos 2, 65 y 226 de la Constitución Política. Dicha interpretación conduce a entender que la mención al Convenio UPOV de 1991 se hizo con la finalidad de hacer alusión a un estándar internacional en materia de protección de las obtenciones vegetales, con el fin de dar cumplimiento al mandato previsto en el artículo 65 del Estatuto Superior, según el cual el Estado debe promover la investigación y la transferencia de la tecnología para la protección de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

145. Cabe anotar que, a lo largo del proceso, las personas y entidades vinculadas han puesto de presente que la existencia de un marco normativo actualizado de protección de los derechos de propiedad intelectual contribuye a garantizar la

⁸⁷ Prueba documental identificada en el Cuaderno principal del expediente de la referencia.

⁸⁸ C- 461 de 2011, MP: Juan Carlos Henao Pérez.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

competitividad en el país, desarrollando la investigación y la transferencia de tecnología en diferentes sectores de la economía, así como la creación de un ambiente propicio para el incentivo de la competitividad trae como consecuencia la atracción de inversión extranjera al país. Tales fines forman parte del contenido de nuestra Carta Fundamental y resultan acordes con la obligación a cargo del Estado colombiano de proteger y promover la investigación, la transferencia de tecnología en agricultura para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, mandato constitucional desarrollado en el artículo 65 Superior.

146. Así pues, en la misma línea argumentativa expuesta por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la protección de los derechos del obtentor de especies vegetales **(i)** promueve el desarrollo de nuevas variedades vegetales más resistentes y más productivas a un menor costo; **(ii)** repercute en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes pues permite el acceso a productos de alta calidad y a un menor costo, y **(iii)** contribuye a la investigación, la transferencia de la tecnología, fomenta la inversión extranjera y se convierte en una fuente importante de generación de empleo en nuestro país,

147. Para esta Sala la referencia que hace el acto acusado al Acta UPOV de 1991 debe ser analizada desde una perspectiva histórica y sistemática, en aplicación del «principio de conservación del derecho»⁸⁹. En este panorama se busca preservar el espíritu que buscó el Gobierno nacional con la suscripción de la norma acusada que no es otro que ampliar los términos de protección de las obtenciones vegetales en ejercicio de la potestad reglamentaria de que es titular, con la finalidad de desarrollar mandatos de orden superior que integran el contenido de nuestra Carta Fundamental.

148. Recuérdese que los motivos han sido definidos como el conjunto de razones de hecho y de derecho que resultan determinantes para la emisión de los actos administrativos y, en el presente caso, tal y como se indicó anteriormente, el acto acusado fue expedido por el Gobierno nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política y su verdadero fundamento normativo lo constituye la Decisión 345 de 1993 y el Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978.

149. Así pues, el Gobierno nacional, investido de la facultad reglamentaria que es irrenunciable y puede ser ejercida en cualquier tiempo, podía modificar los plazos

⁸⁹ En relación con el alcance de dicho principio se puede consultar la sentencia C- 038 de 2006. Si bien se ha dicho que se trata de una obligación a cargo de los tribunales constitucionales en virtud del cual se debe preferir aquella interpretación de la norma que permite preservar el derecho antes que anular, a fin de respetar la voluntad del congreso de la república en la formación de las leyes y preservar el principio democrático, dicho principio también resulta aplicable en el control de legalidad de los actos administrativos de contenido general a cargo de esta jurisdicción.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

de protección de las obtenciones vegetales, respetando los parámetros previstos en la Decisión 345 de 1993 y en el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales adoptado en una Conferencia Diplomática realizada en París el 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, aprobado mediante la Ley 243 de 1995.

150. Significa lo anteriormente expuesto que la referencia que se hace al Convenio UPOV en la versión de 1991 no era determinante para adoptar esa decisión, puesto que, se resalta, los otros soportes normativos y argumentos que le sirven de sustento resultan suficientes para ratificar su legalidad.

151. Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala considera que no está demostrado dentro del plenario la falsa motivación de que se acusa al Decreto 2687 de 2002, pues aparecen enunciados los fundamentos jurídicos que motivaron su expedición por parte del Gobierno nacional, a lo que se agrega que el acto goza de la justificación exigida para esta clase de actos administrativos de carácter general, según la cual y por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que exista una disposición de ley que ordene una motivación diferente, tal como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación.⁹⁰

VI.3.4.2.- Cargo de falta de competencia por violación directa del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

152. El demandante señaló que mediante el Decreto 2687 de 2002, el Gobierno Nacional pretendió reglamentar la Ley 243 de 28 de diciembre de 1995 y que, para ello, invocó la competencia descrita en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Sin embargo, consideró que el jefe del ejecutivo se apartó del marco normativo que estableció dicha ley y, por tanto, el acto demandado no se encuentra en consonancia con los contenidos en materia de protección y de la duración de los derechos de obtenciones vegetales.

153. Su principal reproche se centró en plantear que el Decreto 2687 de 2002 fue más allá de la norma que pretendía reglamentar dado que, basándose en un tratado internacional que no había sido adoptado por Colombia, UPOV 1991, indebidamente extendió el término fijado en la ley para la protección de los derechos de los obtentores de especies vegetales. Por ello, señaló que el decreto demandado resulta violatorio del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; lo anterior, por cuanto considera que el decreto enjuiciado no está reglamentando la

⁹⁰ Sentencias de 28 de octubre de 1999, expediente núm. 3443, CP: Juan Alberto Polo Figueroa 26 de julio de 2001, expediente núm. 6717 y 13 de marzo de 2003, expediente 6708-6780, CP: Manuel S. Urueta; 17 de abril de 2008, expediente núm. 2004 00202 01, CP: Martha Sofía Sanz Tobón. En la Sección tercera, Auto de 12 de diciembre de 2004, expediente 29.754, CP: Ruth Stella Correa Palacio. En la Sección Cuarta, sentencia de 29 de mayo de 2003, expediente 13104, CP: Germán Ayala Mantilla.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Ley 243 de 1995 sino que pretende incorporar a nuestra legislación, por la vía del ejercicio de la potestad reglamentaria, unos nuevos términos de protección para obtentores de variedades vegetales, que se derivan de un instrumento internacional que, resaltó, no forma parte del ordenamiento jurídico colombiano.

154. Sea lo primero indicar que la potestad reglamentaria tiene fundamento en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política y puede ser definida como «[...] *la posibilidad o facultad que se reconoce en cabeza del Gobierno Nacional para la expedición de disposiciones que gozan de un valor normativo y que se caracterizan por las notas de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad* [...]»⁹¹.

155. Las normas surgidas del ejercicio de esta potestad se han denominado «*reglamentos*» y su objeto no es otro que «[...] *servir de instrumento y complemento de la norma superior que justifica su existencia*⁹² [...]»⁹³, por lo que, se les han considerado como normas de ejecución, en tanto hacen más precisas y detalladas las disposiciones con fuerza material de ley.

156. De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que la norma reglamentaria está subordinada a las normas con fuerza material de ley, «[...] *al punto que su obligatoriedad está en un ámbito inferior, dado el principio de jerarquía normativa. El carácter secundario del reglamento respecto de la ley constituye su principal presupuesto de validez; por ello, la primacía de la norma legal no sólo es formal sino también material –de contenido* [...]»⁹⁴.

157. En cuanto al alcance de la «potestad reglamentaria» establecida en el citado artículo 189, numeral 11, esta Sección⁹⁵ precisó lo siguiente:

«[...] Constitucionalmente la potestad reglamentaria pertenece al Presidente de la República (Artículo 189 (11) Superior), quien como Jefe de Gobierno la ejerce mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes; actos que de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 Superior, revisten una forma especial, en la medida en que deben contar con la firma del Ministro o Director de Departamento Administrativo respectivo, quienes por ese hecho se hacen responsables.

⁹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00047-00(36860).

⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diciembre 3 de 2007, expediente 31447.

⁹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00047-00(36860).

⁹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00047-00(36860).

⁹⁵ Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. n Sentencia de 6 de junio de 2013, Expediente No. 11001-03-24-000-2006-00284-00, CP: María Claudia Rojas Lasso. Actor: Luis Jaime Salgar Vegalara,



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

El ejercicio de la potestad reglamentaria tiene por objeto dictar las normas complementarias necesarias para la cumplida ejecución de una regulación. Por ello, el acto reglamentario es un acto complementario de la regulación y no una creación originaria como ésta.

Así, en sentencia de febrero 8 de 2000⁹⁶, la Sala Plena del Consejo de Estado, sobre esta temática, puntualizó:

“El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable, aunque **no es un poder absoluto pues se halla limitado por la Constitución y la ley, ya que al ejercerla el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta.**

Los límites de la potestad reglamentaria están señalados en cada caso por la necesidad de que sea cumplida debidamente la ley de que se trate, de manera que si la ley suministra todos los elementos indispensables para su cumplimiento, nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria; **pero si faltan en ella detalles necesarios para su correcta aplicación habrá lugar a proveer a la regulación de esos detalles, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En otros términos, tanta será la materia reglamentable cuanta determine la necesidad de dar cumplimiento a la ley.**[...]» (Las negrillas y subrayas fuera de texto.)

158. A su turno, en sentencia de octubre 26 de 1999⁹⁷, la Sala Plena del Consejo de Estado, acerca del alcance de la potestad reglamentaria, dijo:

«[...]Los límites de la potestad reglamentaria están señalados en cada caso por la necesidad de que sea ejecutada cumplidamente la ley de que se trate, de manera que si la ley suministra todos los elementos indispensables para su ejecución nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria; **pero si faltan en ella detalles necesarios para su correcta aplicación hay lugar a proveer a la regulación de esos detalles, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En otros términos, tanta será la materia reglamentable cuanta determine la necesidad de dar cumplimiento a la ley. El reglamento desarrolla y complementa la ley reglamentada, con el objeto de asegurar su ejecución.** La potestad reglamentaria de las leyes está referida a cualesquiera leyes, sin distinciones, que no las establece la norma constitucional". Ahora bien, la potestad de reglamentar la ley no puede confundirse con la facultad de expedir actos administrativos de carácter general. Es así que, según lo expuesto, en ejercicio de la potestad reglamentaria se expiden decretos, resoluciones y órdenes necesarios para que la ley pueda ser ejecutada, en tanto que mediante los actos que se expidan en ejercicio de la facultad de dictar actos de carácter general se ejecuta la ley. **Además, la potestad de reglamentar la ley es atribución del Presidente de la República, según lo establecido en el**

⁹⁶ M.P. Javier Díaz Bueno, Radicación C-761.

⁹⁷ M.P. Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá. Radicación IJ-007



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

artículo 189, numeral 11, de la Constitución, en tanto que de la facultad de expedir actos administrativos de carácter general están investidas muchas autoridades [...]» (Las negrillas y subrayas fuera de texto)».

159. Se tiene, entonces, que el Gobierno Nacional, al hacer uso de tales potestades, debe inspirarse en el propósito de desarrollar, aclarar, complementar y hacer más explícita la norma de carácter legislativo que le sirve de sustento, en orden a facilitar y asegurar su ejecución y cabal cumplimiento.

160. Ahora bien, en lo que hace referencia al ejercicio de la potestad reglamentaria cuando se trata de desarrollar normas comunitarias y en forma más precisa sobre el tema de la relación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha establecido, en reiteradas ocasiones, en qué casos es procedente darle aplicación al denominado **«principio de complemento directo»**. Al respecto el referido Tribunal, en su jurisprudencia, se ha pronunciado en los siguientes términos:

«[...] El desarrollo de la ley comunitaria por la legislación nacional, es empero excepcional y por tanto a él le son aplicables principios tales como el del complemento indispensable, según el cual no es posible la expedición de normas nacionales sobre el mismo asunto, salvo que sean necesarias para la correcta aplicación de aquellas. Este régimen de excepción, dada su naturaleza de tal, debe ser aplicado en forma restringida de acuerdo con normas elementales de hermenéutica jurídica. Significa esto que para que tenga validez la legislación interna se requiere que verse sobre asuntos no regulados en lo absoluto por la comunidad [...]»⁹⁸ (Subrayas fuera de texto)

La normatividad vigente en Colombia en la época de expedición del decreto enjuiciado, relevante para el análisis de la duración de los términos de protección de los derechos de obtentor y su confrontación normativa

161. En lo que tiene que ver con el tema específico de la duración de los términos de protección de los derechos de obtentor de variedades vegetales en Colombia, la Sala advierte que, para la época de expedición del decreto enjuiciado estaban vigentes las siguientes normas, las cuales se citan en el orden cronológico de su aparición:

⁹⁸ Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. PROCESO N° 10 - IP-94 Solicitud de Interpretación Prejudicial, formulada por la Corte Constitucional de la República de Colombia, relativa al artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, y los artículos 81, 83 literal g), 101, 102, 104 literal a) y Disposición Única de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Interpretación de los artículos 5, 29, 30 y 31 del Tratado de Creación del Tribunal y de los artículos 143 y 144 de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Gaceta Oficial - 20/04/95. Año XI - Número 177. Lima, 20 de abril de 1995.
Ver: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/gace177.pdf>.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

(i) Artículo 21 de la Decisión 345 de 29 de octubre de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (hoy Comisión de la Comunidad Andina)

162. El artículo 21 de la Decisión 345 de 29 de octubre de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (hoy Comisión de la Comunidad Andina) «*Régimen Común de Protección a los derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales*» cuyo texto es del siguiente tenor:

«[...] **ARTÍCULO 21.-** El término de duración del certificado de obtentor será **de 20 a 25 años** para el caso de las **vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos** y, **de 15 a 20 años** para las **demás especies**, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, según lo determine la autoridad nacional competente [...]» (subrayas fuera de texto)

163. De la lectura de la anterior disposición se infiere que la Decisión 345 de 1993 estableció para los países miembros de la Comunidad Andina un rango de duración de la protección entre unos topes máximos y mínimos, dependiendo de la especie o género vegetal al que pertenezca la variedad que se quiera registrar.

164. Según se observa, el legislador andino dejó un margen de discrecionalidad a cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina con el fin de que regulen los parámetros de protección, claro está, respetando los límites previstos por la normatividad comunitaria. Sobre el particular, la interpretación prejudicial rendida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, mediante oficio de 21 de junio de 2020, proceso 170-IP-2020⁹⁹, señaló lo siguiente:

«[...] 1. El término (plazo) de duración de los certificados de obtentor de nuevas variedades vegetales

1.1. La normativa comunitaria andina se ha formulado en un marco de flexibilidad respecto de la duración de los términos de protección de los obtentores de variedades vegetales. Así, el artículo 21 de la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena prescribe lo siguiente:

“Artículo 21.- El término de duración del certificado de obtentor será de 20 a 25 años para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y, de 15 a 20 años para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, según lo determine la autoridad nacional competente.».

1.2. Como puede observarse, **el legislador andino ha preferido delimitar un margen de discrecionalidad para que cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina defina los términos concretos de protección, siempre que se respeten los mínimos y máximos establecidos en la norma comunitaria. Bajo esta premisa, cada país miembro es libre de disponer, por ejemplo, que la protección de cierto tipo de árbol frutal tenga una duración de 20, 21, 22, 23, 24 o 25 años.**

99



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

1.3. El legislador andino ha sido consciente de la necesidad de equilibrio que existe entre la autonomía de cada país miembro para que, consciente de su propia realidad, regule esta materia; y la necesidad de cierta armonía subregional en lo concerniente a la protección de derechos de obtentores de variedades vegetales.

1.4. **Esto concede a los países miembros de la Comunidad Andina un margen de maniobra para moldear su política de protección de variedades vegetales acorde con las condiciones deseadas de competitividad internacional.** Mientras países como Brasil, Argentina y Chile otorgan protecciones desde 15 y 18 años; Paraguay de 15 a 20 años; y Uruguay de 20 a 25; Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia están facultados para decidir soberanamente si aproximan sus normativas hacia el ejemplo de sus países vecinos u otorgan una protección adicional, siempre que se respeten los márgenes comunitarios de admisibilidad.

1.5. Jorge Chávarro y Santiago Adarve explican la génesis del derecho de protección de obtenciones vegetales como el resultado del cumplimiento de convenios internacionales en materia de propiedad industrial, con las debidas modulaciones que demanda cada país:

“Ante la obligación de los Estado parte del ADPIC y adheridos a la UPOC (...), de implementar un sistema de protección de las nuevas variedades vegetales, nace la necesidad de que dichos Estados desarrollen un régimen de protección propio, según las exigencias de cada país”.

1.6. Así **la prudencia del legislador comunitario se expresa estableciendo máximos y mínimos de protección temporal sobre los certificados de obtención de variedades vegetales:**

(i) Para vides, árboles forestales y frutales incluidos sus portainjertos: entre 20 y 25 años.

(ii) Para las demás especies: entre 15 y 20 años.

La normativa nacional incurrirá en incumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano andino cuando otorgue protección menos o mayor a la dispuesta por el Artículo 21 de la Decisión 345, según el tipo de variedad vegetal de que se trate [...].
(negrillas fuera del texto)

165. En desarrollo de lo anterior, se advierte que el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 533 de 8 de marzo de 1994, reglamentó la Decisión 345 de 1993 mediante la cual se aprobó el «*Régimen Común de Protección de Derechos de los Obtentores de Variedad Vegetal*». Entre los aspectos regulados por el Decreto 533 se encuentra el relacionado con la fijación exacta del término de protección establecido por la norma comunitaria - dentro de rangos mínimos y máximos -, como se explicó líneas atrás. El texto del artículo es el siguiente:

«[...] **ARTÍCULO 7.-** El término de duración de la protección, será de **20 años** para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y de **15 años** para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento [...]» (destacado y subrayas fuera de texto).



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
 Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
 Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

166. Como se evidencia, el artículo 7° del Decreto 533 de 1994 reglamentó la duración de la protección dentro de los rangos establecidos por la norma comunitaria, escogiendo para ese momento los mínimos y regulando la materia así:

- 20 años para variedades de vides y árboles.
- 15 años para variedades de las demás especies.

167. El Decreto 2687 de 2002, norma objeto de cuestionamiento en la presente acción de nulidad, modificó el artículo 7° del Decreto 533 de 1994, acto administrativo que, como se analizó líneas atrás, reglamentó el «*Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales*», aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena mediante la Decisión 345 de 1993. La modificación del citado artículo 7° está relacionada con la fijación del término de duración de la protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales y, la expedición del Decreto 533 de 1994 se armoniza con lo previsto en la normatividad comunitaria.

168. Pues bien, precisado lo anterior y al analizar si el Decreto 2687 de 2002 transgrede lo establecido en la Decisión 345 de 1993 o si excede el ámbito de su reglamentación, la Sala advierte que los nuevos términos de protección fijados se encuentran dentro del rango de la norma comunitaria, y no los sobrepasa. A dicha conclusión se llega al comparar la norma del decreto demandado con lo dispuesto en el artículo 21 de la Decisión 345 de 1993, citada previamente.

Decisión 345 de 1993	Decreto 2687 de 2002
« Artículo 21. - El término de duración del certificado de obtentor será de <u>20 a 25 años</u> para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y, de <u>15 a 20 años</u> para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, según lo determine la autoridad nacional competente (subrayas fuera de texto)».	« Artículo 1º. Modificar el artículo 7º del Decreto 533 de 1994 el cual quedará así: El término de duración de la protección, será de <u>veinticinco (25) años</u> , para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y de <u>veinte (20) años</u> para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento».

Especie vegetal	Vides y árboles	Otras especies
Decisión 345 de 1993	Entre 20 y 25 años	Entre 15 y 20 años
Decreto 2687 de 2002	25 años	20 años

(ii) Frente al artículo 8° del Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado el 10 de noviembre de 1972 y 23 de octubre de 1978



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

169. El artículo 8° del Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978¹⁰⁰, aprobado mediante la Ley 243 de 1995¹⁰¹, y declarados exequibles, en su integridad, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C -262 de 1996¹⁰², en cuanto a la duración de los términos de protección, establece lo siguiente:

«[...] **Artículo 8. Duración de la protección.** El derecho otorgado al **obtentor tiene una duración limitada. Ésta no podrá ser inferior a quince años** a partir de la fecha de concesión del título de protección. Para las vides, los árboles forestales, los árboles frutales y los árboles ornamentales, con inclusión, en cada caso, de sus portainjertos, la duración de protección no podrá ser inferior a **dieciocho años** a partir de dicha fecha [...]» (Destacado fuera de texto)

170. En este caso, el artículo 8° del Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, estableció que el derecho otorgado a los obtentores tiene una duración limitada, estableciendo la regla general de que el ámbito de protección no puede ser inferior a quince (15) años. Para el caso de las vides y los árboles, con inclusión de sus portainjertos, no puede ser inferior a dieciocho (18) años, así:

- No menos de 18 años para variedades de vides y árboles.
- No menos de 15 años para variedades de las demás especies.

171. El Decreto 2687 de 2002 tampoco es violatorio de lo establecido en el Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, el cual fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 243 de 1995 y declarados exequibles por la Corte Constitucional¹⁰³ como se puso de presente líneas atrás. Ello se corrobora en los siguientes cuadros comparativos:

¹⁰⁰ Colombia adhirió el 13 de septiembre de 1996 (un mes después de haber efectuado el depósito del instrumento -13 de agosto de 2006-), al Convenio Internacional para Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978,

¹⁰¹ «Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la protección de las obtenciones vegetales, UPOV, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978».

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia C-262 de 13 de junio de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. LAT-068.

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia C-262 de 1996.



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
 Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
 Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Convenio UPOV 1961 y revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978”	Decreto 2687 de 2002
« Artículo 8. Duración de la protección. El derecho otorgado al obtentor tiene una duración limitada. Ésta no podrá ser inferior a <u>quince años</u> a partir de la fecha de concesión del título de protección. Para las vides, los árboles forestales, los árboles frutales y los árboles ornamentales, con inclusión, en cada caso, de sus portainjertos, la duración de protección no podrá ser inferior a <u>dieciocho años</u> a partir de dicha fecha [...]» (subrayado fuera de texto).	« Artículo 1º. Modificar el artículo 7º del Decreto 533 de 1994 el cual quedará así: El término de duración de la protección, será de <u>veinticinco (25) años</u> , para el caso de las vides, árboles forestales, árboles frutales incluidos sus portainjertos y de <u>veinte (20) años</u> para las demás especies, contados a partir de la fecha de su otorgamiento» (subrayado nuestro).

Especie vegetal	Vides y árboles	Otras especies
Convenio UPOV	No inferior a 18 años	No inferior a 15 años
Decreto 2687 de 2002	25 años	20 años

172. En este caso no se evidencia infracción alguna al ordenamiento legal que le debió de servir de fundamento pues, si bien el Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, establece unos parámetros mínimos de duración de protección, los términos del decreto enjuiciado están por encima de dichos términos y, es por ello que, se considera que los límites de protección de la norma acusada se encuadran dentro del marco legal.

173. Ahora bien, el ejercicio de la potestad reglamentaria, como se analizó líneas atrás, exige, en primer término, la existencia de una norma superior a reglamentar y, en este caso, es la propia Decisión 345 de 1993 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, hoy Comisión de la Comunidad Andina y el Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, el cual fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 243 de 1995, la normativa objeto de reglamentación.

174. Sobre la naturaleza jurídica de las normas andinas y la competencia del Presidente de la República para reglamentarlas, esta Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

«[...] El Tribunal en el proceso 1-IP-87 recordó que **'el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena tiene identidad y autonomía propias, constituye un derecho común y forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales'**. Siguiendo este hilo de argumentación cabe señalar que **partiendo de la base de que el derecho comunitario forma parte del ordenamiento jurídico nacional y por tanto tiene validez de ley material de orden**



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

supranacional - que se incorpora al derecho interno por la vía de su aplicación directa - es naturalmente susceptible de desarrollarse mediante el poder reglamentario que constituye facultad atribuida exclusivamente por las constituciones a los gobiernos como suprema autoridad administrativa del país que ejerce dicha atribución constitucional, para la cumplida ejecución de las leyes dentro del marco que para su ejercicio le señala el mismo texto de la ley (en el presente caso la comunitaria), pero en ningún caso más allá de la misma". (Destaca la Sala).

La anterior posición fue sostenida por la Sala en sentencia de 28 de febrero de 1991 (expediente núm. 836, actor, Guillermo Chahín Lizcano, Consejero Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez) y luego reiterada por auto de 5 de junio de 1992 (expediente núm. 2009, actora, Luz Clemencia de Páez, Consejero Ponente, Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz), en el sentido de que las **Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena tienen naturaleza legal y, en consecuencia, son susceptibles de ser reglamentadas, conforme a los criterios que en dicha materia orientan la reglamentación de las leyes.** Dijo la Sala en la sentencia arriba identificada:

"... las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena son actos de categoría legal en nuestro régimen interno, sometidos, por lo mismo, al régimen propio de las leyes en todo aquello que no sea incompatible con la normatividad superior del derecho comunitario andino. De tal manera que a pesar de que las decisiones de la Comisión surgen originalmente como normas integrantes del derecho comunitario andino, en virtud de su carácter vincular para los países miembros se convierten también en legislación nacional.

"Concordantemente con lo anterior, para la Sala es perfectamente posible y jurídico que el Presidente de la República pueda ejercer respecto de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena el poder reglamentario que le ha sido otorgado por el ordinal 3º del art. 120 de la Constitución Política, en la medida en que el ejercicio de esa potestad se haga necesario para la cumplida ejecución de esas normas de categoría legal [...]».¹⁰⁴

175. Con base en el pronunciamiento anterior, resulta posible colegir que el Gobierno Nacional está facultado para reglamentar las disposiciones de la Decisión 345 de 1993, como en este caso, las contenidas en el artículo 21 de la misma norma comunitaria, para su cumplida ejecución.

176. Igual suerte corre lo concerniente a la reglamentación de la Ley 243 de 1995 aprobatoria del Convenio UPOV del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978, y en este caso, en relación con lo establecido en el artículo 8º de dicho instrumento.

177. En suma, la Sala reitera que en ningún momento la reglamentación modificada va más allá de lo establecido en las disposiciones que reglamenta, y es por ello que no se evidencia un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Santa Fe de Bogotá D.C., quince de junio de dos mil. Radicación número: 5408. Actor: Néstor Javier González Guatame. Referencia: Acción de Nulidad



Radicado: 11001 0324 000 2006 00235 00
Demandante: **CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA**
Demandado: **GOBIERNO NACIONAL**

Gobierno Nacional al desarrollar o modificar el término de duración de la protección de las obtenciones de variedades vegetales, como de manera suficiente se ha explicado a lo largo de esta providencia.

178. En consecuencia, el cargo de nulidad por exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria invocado por el actor no está llamado a prosperar.

VI.3.5.- Conclusiones

179. En este orden de ideas, los cargos de nulidad invocados por el actor no están llamados a prosperar. En consecuencia, la Sala negará, las súplicas de la demanda como, así 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 de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad a la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

(Firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente
Salva voto

(Firmado electrónicamente)
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

(Firmado electrónicamente)
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

(Firmado electrónicamente)
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P: (5)