

COSA JUZGADA – Definición / COSA JUZGADA – Consecuencias / REQUISITOS – Cosa juzgada

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica. De esta definición se derivan dos consecuencias importantes: i).- Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandato constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y ii).- El objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio. De esta manera se puede sostener que la cosa juzgada tiene como función negativa prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. Ahora bien para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: a).- Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada. b).- Identidad de causa petendi, es decir, la demanda y la decisión que hizo transito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. c).- Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

ACCION DE SIMPLE NULIDAD – Cosa juzgada / PARTE DEMANDANTE – Por ser una acción de simple nulidad puede ser incoada por cualquier persona

En cuanto a la parte demandante, ha de tenerse en cuenta que por tratarse de una acción pública, la simple nulidad puede ser incoada por cualquier persona, pues con ella se busca el restablecimiento de la legalidad para asegurar la actuación lícita de la administración. En esa medida, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones públicas, como las populares y la de simple nulidad, no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en estos procesos los actores representan a toda la comunidad. Por esa misma razón es que en los artículos 35 de la Ley 472 de 1998 y 175 del Código Contencioso Administrativo se establecieron efectos de cosa juzgada “erga omnes” tanto para la sentencia dictada dentro de una acción popular, como respecto de aquella que decida sobre la nulidad de un acto administrativo.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – Creación mediante Decreto 1300 de 2003 / INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – Estructura general. Reforma / UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS – Creación mediante Ley 1152 de 2007 / UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS – entidad independiente de INCODER

Mediante el Decreto 1300 de 21 de mayo de 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera; con el objeto de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural. La Ley 1152 de 2007 también creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales como un instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización de acuerdo con la vocación y los fines que correspondan (artículo 27) ; señalándole una serie de funciones (artículo 28) e imponiéndole al Gobierno Nacional la obligación de adoptar las medidas necesarias para adecuar el tamaño y las calidades de la nómina que requeriría dicha Unidad (artículo 30). Como se deriva de su propio texto, el Decreto 3362 de 2007 fue dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales previstas por el artículo 189-16 Superior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. Con la simple lectura del acto acusado se evidencia que se trata de una norma de transición, que se limita a asegurar el cumplimiento efectivo y continuo de las funciones que tenía asignadas el INCODER, mientras el Gobierno Nacional cumple con la obligación impuesta por el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, relacionada con la reglamentación de la nueva estructura de la entidad, sus órganos directivos, composición y funciones, dentro de los seis meses siguientes a su vigencia. Justamente por esa razón es que el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 no derogó la norma que contiene la estructura general de la entidad (artículo 8° del Decreto 1300 de 2003), pues mientras el Gobierno establecía la nueva, el INCODER no podía cesar en la prestación de los servicios a su cargo, ni sus empleados podían sustraerse al cumplimiento de sus funciones. En estas condiciones, no le asiste razón a la actora cuando afirma que si bien el artículo 8° del Decreto 1300 de 2003 se mantuvo vigente, dicha norma solo hizo referencia a la estructura general del INCODER, mas no a las funciones de las oficinas o autoridades que hacen parte de la entidad; por cuanto para la Sala es claro que aun cuando en la Ley 1152 de 2007 el Legislador previó la modificación posterior de los órganos, composición y funciones de tal instituto, no era posible vaciar íntegramente las competencias asignadas a las dependencias y empleos existentes al momento de su entrada en vigencia, porque ello conllevaría la interrupción injustificada de la prestación del servicio y el desconocimiento de los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Carta Política. De otro lado, la Sala considera necesario aclarar que la Unidad Nacional de Tierras Rurales no es una dependencia del INCODER, como erróneamente lo entiende la demandante, sino que se trata de una entidad independiente, cuya dirección, administración y representación legal está a cargo de un Director Ejecutivo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (artículo 31 Ley 1152 de 2007), que además integra el Consejo Directivo del mencionado instituto (artículo 22-7 ibídem). Por esta razón el cargo de nulidad por vulneración de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional no tiene ninguna vocación de prosperidad.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1300 DE 2003 / LEY 1152 DE 2007

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07)

Actor: LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL

Demandado: NACION – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

AUTORIDADES NACIONALES

- F A L L O -

I. ANTECEDENTES

Conoce la Sala en única instancia la acción pública de nulidad instaurada por la ciudadana LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL contra la NACION – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

1.- PRETENSIONES

En nombre propio y en ejercicio de la acción pública de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la señora Luz Beatriz Pedraza Bernal solicitó la declaratoria de nulidad del Decreto No. 3362 de 6 de septiembre de 2007, por medio del cual el Presidente de la República dictó disposiciones de transición para el funcionamiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, que considera afectado de nulidad al desconocer las normas en que debería fundarse.

2.- TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

DECRETO 3362 DE 2007

(Septiembre 6)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Por el cual se dictan disposiciones de transición para el funcionamiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007,

DECRETA:

Artículo 1°. *Las dependencias señaladas en el artículo 8° del Decreto 1300 de 2003, continuarán cumpliendo con las funciones asignadas con anterioridad a la fecha de publicación de la Ley 1152 de 2007, hasta tanto se dé aplicación a lo señalado en el artículo 24 de la misma, mientras ello ocurre, las funciones de los empleos seguirán siendo las fijadas en el manual específico de funciones y de competencias laborales vigente a la publicación de la citada ley, sin perjuicio de las demás que le sean asignadas de acuerdo con las disposiciones que regulan la materia.*

Artículo 2°. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D. C., a 6 de septiembre de 2007.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Andrés Felipe Arias Leiva.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Fernando Grillo Rubiano.

3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La demandante indicó que el Decreto No. 3362 de 6 de septiembre de 2007 viola las siguientes disposiciones:

Los **artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional**, al pretender asignar funciones a la nueva Unidad Nacional de Tierras Rurales mediante un manual que el es inaplicable, quedando en el limbo jurídico, entre otras, las funciones atinentes a los procesos de clarificación.

El **artículo 24 de la Ley 1152 de 2007**, porque esta norma ordena al Gobierno reglamentar la estructura interna del INCODER, sus órganos directivos, composición y funciones, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia; por lo que frente a la modificación de la estructura de la entidad y la creación de la nueva oficina denominada Unidad Nacional de Tierras Rurales, no es posible acomodar las funciones y competencias existentes anteriormente.

Los **artículos 178 de la Ley 1152 de 2007 y 14 de la Ley 153 de 1887**. El Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007 pretende darle aplicación al manual específico de funciones y competencias laborales vigente con anterioridad a la publicación de la Ley 1152 de 2007, contenido en la Resolución No. 1 de 2003, lo que resulta jurídicamente imposible, por las siguientes razones: (i) Si bien el artículo 8º del Decreto 1300 de 2003 se mantuvo vigente, dicha norma solo hace referencia a la estructura del INCODER, mas no a las funciones generales de las oficinas o autoridades que hacen parte de la entidad, contenidas en artículos posteriores (9 a 21); (ii) lo dispuesto en el Decreto 3362 de 2007 implica revivir las funciones generales asignadas por los artículos 9 a 21 del Decreto 1300 de 2003, normas que fueron expresamente derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887; (iii) el artículo 21 de la Ley 1152 de 2007 solo mantuvo las funciones generales del Instituto y aunque el artículo 28 estableció las funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, no las asignó de manera específica a ninguna oficina, por lo que no existe funcionario distinto al propio director que pueda ejercer las funciones que le corresponden a la entidad, sin que pueda haber delegación de las mismas; (iv) conforme a la normatividad vigente, la entidad no puede ejercer función alguna, porque solo existen las generales que no han sido asignadas a ningún funcionario; (v) bajo esta panorámica, cabe interrogarse sobre la validez de los actos que están siendo expedidos por el INCODER.

Los principios señalados en el **artículo 54 de la Ley 489 de 1998** para la renovación de los entes nacionales, ya que la aplicación del manual de funciones y requisitos establecido en el Decreto 1300 de 2003 no está acorde con lo dispuesto en la Ley 1152 de 2007, y por ende no se da la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades de cada una de las dependencias. Por ejemplo, la Unidad Nacional de Tierras Rurales tan solo se creo en el 2007,

por lo que no les es aplicable el manual de funciones contenido en la Resolución No. 1 de 2003.

4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural rechazó las pretensiones de la demanda y expuso las siguientes razones de defensa:

4.1.- El acto demandado no revive competencias derogadas.

Explicó que el INCODER, originado en el Decreto 1300 de 2003, subsumió las funciones y competencias de las antiguas y liquidadas cuatro entidades principales del sector agropecuario: El Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA; el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura – INPA; el Fondo para el Fomento de Proyectos Productivos – DRI y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INAT.

Como consecuencia de la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), buena parte de las funciones del INCODER le fueron asignadas a otras entidades públicas, como el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, los Ministerios del Interior y de Justicia y de Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Atención y Prevención de Desastres, la Unidad Administrativa Especial de Tierras – UNAT, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Dados los cambios sustanciales en las funciones asumidas por el nuevo INCODER y la necesaria transición de funciones que debía surtir, el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007 le ordenó al Gobierno Nacional reestructurar dicha entidad dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia, sin que el Legislador hubiere contemplado un régimen transitorio.

En relación con la nueva Unidad Nacional de Tierras Rurales, el artículo 30 ibídem señaló que el Gobierno Nacional adoptaría las medidas para adecuar su tamaño y nómina, omitiendo nuevamente un régimen transitorio.

En consecuencia, el Gobierno se vio abocado a expedir el Decreto 3362 de 2007, acto administrativo que permitió la transitoriedad de las disposiciones legales en tanto y en cuanto el INCODER y las entidades receptoras de las facultades se encontraran en disposición técnica, tecnológica y de recursos humanos para asumirlas.

Las dependencias señaladas en el artículo 8º del Decreto 1300 de 2003, norma que no fue derogada por la Ley 1152 de 2007, continuarían cumpliendo con las funciones asignadas con anterioridad a la fecha de publicación de esta última. A su turno, el Decreto 3066 de 2007 dispuso que el INCODER continuaría realizando las actividades atinentes a las competencias reasignadas por virtud de la Ley 1152 de 2007, hasta tanto las entidades receptoras se encontraran en condiciones de cumplir a satisfacción las funciones trasladadas. Este marco jurídico garantiza la ininterrupción en la prestación del servicio por parte de la administración pública.

4.2.- El artículo 8º del Decreto 1300 de 2003 preserva la estructura funcional del INCODER.

En el artículo de vigencias y derogatorias el Legislador dejó a salvo los artículos 1º y 8º del Decreto 1300 de 2003. En consecuencia, la planta de personal establecida en el Decreto 1517 de 2003 para el INCODER y el manual de funciones y requisitos que adoptó el instituto para los empleos allí señalados, se encontraban vigentes para la fecha de expedición del decreto demandado.

De conformidad con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, la facultad para modificar la planta de personal es del Gobierno Nacional, razón por la cual ni el

Decreto 1517 de 2003 ni el manual de funciones y requisitos pueden entenderse derogados por la Ley 1152 de 2007.

4.3.- El decreto demandado no puede ser interpretado independientemente del Decreto 3066 de 15 de agosto de 2007.

Para dar inicio a la etapa transitoria y a fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, el Gobierno Nacional emitió el decreto 3066 de 15 de agosto de 2007, por virtud del cual se expiden las disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el sector agrícola, pecuario, pesquero y forestal en los términos de la Ley 1152 de 2007.

El acto administrativo demandado no puede ni debe analizarse al margen del mencionado decreto, pues carece de lógica su interpretación independiente.

4.4.- El acto acusado reconoce el deber del funcionario de continuar en el ejercicio de sus funciones.

Para el 25 de julio de 2007, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1152, y para el 6 de septiembre del mismo año, momento de expedición del decreto demandado, los funcionarios del INCODER no tenían sus cargos eliminados y, en consecuencia, debían seguir ejerciendo sus funciones hasta que otra persona se hiciera cargo de ellas, so pena de incurrir en faltas disciplinarias y vulnerar los principios de la función pública.

4.5.- El acto acusado garantiza los principios de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Carta, en particular el precepto que ordena a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

4.6.- El acto acusado mantiene la continuidad en la prestación del servicio, que no puede estar supeditado a la creación de una nueva entidad. Las entidades receptoras jamás hubieran podido estar dispuestas para atender las necesidades del servicio desde el día de entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007.

La no expedición del decreto acusado habría suscitado un caos administrativo en las funciones del antiguo INCODER y hubiera configurado una grave omisión reprochable a la administración pública.

5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora reiteró los argumentos de la demanda y además expuso que mediante sentencia C-175 de 2009 se declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, lo que en su concepto incide en la decisión de este proceso, por cuanto el Decreto 3362 de 2007 fue expedido en virtud de las facultades concedidas por el artículo 24 de la mencionada ley, lo que implica que pierda validez jurídica.

El apoderado de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reiteró íntegramente los argumentos expuestos en la contestación y agregó que mediante sentencia C-175 de 2009 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007.

En virtud de lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, **el Ministerio Público** solicitó declarar el decaimiento del Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, por la decisión de inconstitucionalidad recaída en la Ley 1152 del mismo año a través de la sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009.

II. CONSIDERACIONES

1.- Problema jurídico

El presente asunto se centra en determinar si el Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, *“Por el cual se dictan disposiciones de transición para el funcionamiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER”*, expedido por el Presidente de la República, transgrede los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, 24 y 178 de la Ley 1152 de 2007, 14 de la Ley 153 de 1887 y 54 de la Ley 489 de 1998, por el vicio formal de infracción de las normas en las que el acto acusado debe fundarse.

Previo a resolver el problema jurídico planteado se abordará el análisis de los siguientes tópicos: (i) configuración de la cosa juzgada respecto de la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 18 de agosto de 2011, dentro del expediente No. 11001-03-24-000-2007-00358-00; (ii) efectos de la sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009 en la decisión del presente asunto.

2.- Configuración de la cosa juzgada

Antes de decidir el asunto objeto de controversia, la Sala se referirá al tema de la configuración de la cosa juzgada respecto de la sentencia proferida por la Sección Primera de esta Corporación el 18 de agosto de 2011, dentro del proceso de nulidad simple radicado bajo en No. 11001-03-24-000-2007-00358-00.

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica.

De esta definición se derivan dos consecuencias importantes:

- i).- Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandato constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y
- ii).- El objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se

prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.

De esta manera se puede sostener que la cosa juzgada tiene como función negativa prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico.

La fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes trabaron la litis como partes o intervinientes dentro del proceso, es decir, produce efecto inter partes. No obstante, el ordenamiento jurídico excepcionalmente le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, que el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad.

Ejemplo de ello es el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, que en relación con las sentencias de nulidad de los actos administrativos dispone:

“Artículo 175.- Cosa juzgada. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada “erga omnes”.

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada “erga omnes” pero solo en relación con la “causa petendi” juzgada.

(...)” (Subraya la Sala).

Al operar la cosa juzgada no solamente se predicán los efectos procesales de la inmutabilidad y el carácter definitivo de la decisión, sino que igualmente se producen efectos sustanciales consistentes en precisar con certeza la relación jurídica objeto de litigio.

En principio, cuando un funcionario judicial se percata de la operancia de una cosa juzgada debe rechazar la demanda, o decretar probada la excepción previa o de fondo que se proponga, y en último caso, puede dictar una sentencia inhibitoria.

Ahora bien para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

a).- Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.

b).- Identidad de causa petendi, es decir, la demanda y la decisión que hizo transito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.

c).- Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

Hechas las anteriores precisiones, la Sala procede a analizar si en el sub examine se configura la cosa juzgada, teniendo en cuenta las partes, cargos y pretensiones de las demandas que dieron origen a este proceso y al de simple nulidad radicado bajo el número 11001-03-24-000-2007-00358-00, decidido en única instancia por la Sección Primera de esta Corporación mediante sentencia de fecha 18 de agosto de 2011, negando las súplicas de la parte actora.

a).- Identidad de partes

Revisada la demanda que dio lugar a este proceso (fls. 2 – 7) y la sentencia de nulidad proferida el 18 de agosto de 2011 en el expediente No. 11001-03-24-000-2007-00358-00, se concluye que en efecto existe identidad en la parte pasiva, pues obra como demandada la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En cuanto a la parte demandante, ha de tenerse en cuenta que por tratarse de una acción pública, la simple nulidad puede ser incoada por cualquier persona, pues

con ella se busca el restablecimiento de la legalidad para asegurar la actuación lícita de la administración.

En esa medida, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones públicas, como las populares y la de simple nulidad, no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en estos procesos los actores representan a toda la comunidad. Por esa misma razón es que en los artículos 35 de la Ley 472 de 1998 y 175 del Código Contencioso Administrativo se establecieron efectos de cosa juzgada "*erga omnes*" tanto para la sentencia dictada dentro de una acción popular, como respecto de aquella que decida sobre la nulidad de un acto administrativo.

Así las cosas, si bien los actores cuyas demandas dieron lugar al proceso que ahora se decide y al que resolvió la Sección Primera mediante sentencia de 18 de agosto de 2011 son personas diferentes, ambos pretenden la defensa de la legalidad en abstracto y la restauración del orden jurídico.

b).- Identidad en la causa petendi:

Entendida la *causa petendi* como la razón o los motivos por los cuales se demanda y considerando que tratándose de acciones de simple nulidad dichos motivos están contenidos en los cargos aducidos contra el acto administrativo de que se trate, por ser ellos los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones, se analizará a continuación si los cargos esgrimidos en los procesos en cotejo son coincidentes.

Observados los cargos de nulidad relacionados en la sentencia proferida por la Sección Primera el 18 de agosto de 2011, se advierte que los mismos básicamente se contraen a la violación del artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, por las razones que la actora denominó: (i) Indebido soporte normativo para la expedición del Decreto 3362 de 2007, argumentando que los aspectos relacionados con la estructura interna del INCODER, sus órganos directivos,

composición y funciones ya habían sido regulados por los artículos 9º y siguientes del Decreto 1300 de 2003 y por el Acuerdo 001 de 8 de julio del mismo año, normas estas que fueron derogadas expresamente por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007, a partir de lo cual considera que con la expedición del acto enjuiciado se están reviviendo funciones que la misma ley derogó y, por contera, le asigna tareas que corresponden a otras entidades; (ii) exceso en la potestad reglamentaria, en el entendido que el acto acusado revivió tácitamente los artículos 9º y siguientes del Decreto 1300 de 2003, y (iii) la potestad reglamentaria se realizó sin ninguna valoración e indagación de los fines contenidos en la ley, señalando que, contrariando el espíritu del legislador, el decreto demandado reasignó nuevamente las funciones de la Unidad Nacional de Tierras al INCODER, soslayando el hecho de que la Ley 1152 de 2007 entró en vigencia de manera inmediata.

Por el contrario, la demanda que dio lugar al proceso que se decide mediante esta providencia señaló que el Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, además del artículo 24 de la Ley 1152 de ese mismo año, transgrede los artículos 178 ibídem, 121 y 122 de la Constitución Nacional, 14 de la Ley 153 de 1887 y 54 de la Ley 489 de 1998.

Como queda visto, los cargos de nulidad aducidos en la demanda que dio lugar al proceso No. 11001-03-24-000-2007-00358-00 y en la que ahora se decide son coincidentes en cuanto a la vulneración del artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, porque los actores consideran que con el decreto demandado se revivieron las funciones señaladas en los artículos 9º y siguientes del Decreto 1300 de 2003, normas que fueron expresamente derogadas por el artículo 178 de la Ley citada. En consecuencia, la *causa petendi* juzgada es parcialmente igual a la que se somete a conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa en el presente caso.

c).- Identidad en el objeto

Como ya se precisó, la configuración de la cosa juzgada requiere también que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, entendiéndose por éste las pretensiones o declaraciones que se reclaman a la justicia.

De acuerdo a lo señalado en el fallo del 18 de agosto de 2011, el objeto del proceso de simple nulidad radicado con el número 11001-03-24-000-2007-00358-00 se contrajo a establecer la legalidad del Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, por medio del cual el Presidente de la República dictó disposiciones de transición para el funcionamiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. En este proceso se pretende la declaratoria de nulidad del mismo acto administrativo.

A simple vista se evidencia que el objeto de los diversos procesos de nulidad es idéntico, pues se está debatiendo la legalidad del mismo acto administrativo.

En tales condiciones, es jurídicamente viable sostener la configuración parcial de la cosa juzgada respecto de la decisión adoptada por la Sección Primera de esta Corporación el 18 de agosto de 2011, por dos razones fundamentales: (i) Hay identidad parcial en la *causa petendi*, porque los cargos de nulidad aducidos coinciden en señalar la vulneración del artículo 24 de la Ley 1152 de 2007; y (ii) hay identidad en el objeto, porque en ambos procesos se pretende la declaratoria de nulidad del Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007.

Así, en esta oportunidad la Sala solo se pronunciará respecto de las demás normas cuya vulneración se invoca (artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, 178 de la Ley 1152 de 2007, 14 de la Ley 153 de 1887 y 54 de la Ley 489 de 1998), de ser el caso, retomando los argumentos esbozados por la Sección Primera en la sentencia de 18 de agosto de 2011, que constituyen cosa juzgada.

3.- Efectos de la sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009 en la decisión del presente asunto

Los ciudadanos GUSTAVO GALLON GIRALDO, FATIMA ESPARZA CALDERON Y ASTRID ORJUELA RUIZ presentaron una demanda de inconstitucionalidad

contra la Ley 1152 de 2007, *“Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”*, aduciendo la inobservancia de los artículos 2, 7, 40 y 330 de la Constitución y del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, en virtud de la omisión de la consulta a las comunidades indígenas y afrodescendientes, previa radicación del proyecto de ley correspondiente.

Mediante sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, estableciendo que, por tratarse de un cuerpo normativo sistemático que reúne normas sustanciales y de procedimiento relacionadas con el aprovechamiento agropecuario de la tierra, se trata de una regulación que efectivamente incide en los intereses de la población que reside y deriva sus sustento de las actividades agrícolas rurales, de la cual hacen parte las comunidades indígenas y afrodescendientes. Una vez verificado el incumplimiento cabal de los requisitos fijados por el ordenamiento constitucional para la garantía del derecho de consulta y en vista del carácter determinante del impacto del proyecto de ley en cuestión sobre la identidad de las minorías étnicas, se decidió su inexecutableidad¹.

En la sentencia proferida el 18 de agosto de 2011 por la Sección Primera de esta Corporación, se determinaron los efectos y la incidencia de la decisión de inexecutableidad antes mencionada sobre los procesos de nulidad que cursan contra el Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo:

*“De conformidad con la norma anteriormente transcrita, cuando desaparecen los fundamentos jurídicos y fácticos que sirvieron de sustento a un acto administrativo se produce el fenómeno que la jurisprudencia y la doctrina han convenido en denominar el **“decaimiento del acto administrativo”**, el cual entraña la pérdida de sus efectos y su inaplicación por parte de la administración.*

¹ Tomado del resumen efectuado por la Relatoría de la Corte Constitucional en la página www.corteconstitucional.gov.co.

En el asunto sub examine, el hecho de que la Corte Constitucional haya declarado la inexecuibilidad de la Ley 1152 de 2007, sobre la cual se fundamentó el acto administrativo demandado, determina entonces su decaimiento, pues al perder sus efectos, resulta más que obvio pensar que la transición normativa de que trata el acto acusado pierde por completo su razón de ser y su justificación.

Es del caso resaltar, en todo caso, que si bien la Corte Constitucional se encuentra jurídicamente habilitada para señalar los efectos temporales de sus sentencias, al no haberlo hecho en el asunto bajo examen, debe entenderse que los efectos de la declaratoria de inexecuibilidad declarada por la Sentencia C-175 de 2009, se producen EX NUNC, esto es, hacia futuro y no hacia el pasado, lo cual habilita a la Sala para pronunciarse con respecto a la legalidad del acto demandado. Según el criterio de la Sala, el hecho de que el acto haya quedado sin efectos a partir de su ejecutoria, no significa que no pueda pronunciarse sobre la legalidad del acto demandado, teniendo en cuenta los efectos que hubiere producido desde el mismo momento de su expedición y hasta el momento de proferirse la sentencia que declaró la inexecuibilidad de la norma legal que le sirvió fundamento”.

4.- Análisis del cargo propuesto

La actora argumenta que el Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, por el cual el Presidente de la República dictó disposiciones de transición para el funcionamiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, está afectado de nulidad por el vicio formal de infracción de las normas en que debería fundarse, entre ellas los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, 24 y 178 de la Ley 1152 de 2007, 14 de la Ley 153 de 1887 y 54 de la Ley 489 de 1998.

Como quedó visto, en sentencia de fecha 18 de agosto de 2011 la Sección Primera del Consejo de Estado abordó el referido cargo de nulidad en relación con la supuesta vulneración del artículo 24 de la Ley 1152 de 2007. A continuación la Sala se pronunciará respecto de las demás normas cuya vulneración se invoca.

La señora Pedraza Bernal consideró que con el acto acusado se vulneraron los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, al pretender asignar funciones a la

nueva Unidad Nacional de Tierras Rurales mediante un manual que el es inaplicable.

Agregó que el artículo 21 de la Ley 1152 de 2007 solo mantuvo las funciones generales del Instituto y aunque el artículo 28 estableció las de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, no las asignó de manera específica a ninguna oficina, por lo que no existe funcionario distinto al propio director que pueda ejercer las funciones que le corresponden a la entidad, sin que pueda haber delegación de las mismas.

De igual manera argumentó que, si bien el artículo 8º del Decreto 1300 de 2003 se mantuvo vigente, dicha norma solo hizo referencia a la estructura general del INCODER, mas no a las funciones de las oficinas o autoridades que hacen parte de la entidad, contenidas en los artículos 9 a 21, normas que fueron derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007; por lo que, en su concepto, el Decreto demandado pretendió “revivir” las referidas disposiciones, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887.

Finalmente sostuvo que también se vulneraron los principios señalados en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 para la renovación de los entes nacionales, ya que la aplicación del manual de funciones y requisitos establecido en el Decreto 1300 de 2003 no está acorde con lo dispuesto en la Ley 1152 de 2007, y por ende no se da la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades de cada una de las dependencias.

Mediante el Decreto 1300 de 21 de mayo de 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera; con el objeto de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural.

En el artículo 8° se estableció la estructura general de la entidad, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 8o. DE LA ESTRUCTURA. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrá la siguiente estructura:

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

Los artículos 9 a 21 señalaron las funciones de cada una de las dependencias mencionadas.

El 25 de julio de 2007 se expidió la Ley 1152, por la cual se dictó el Estatuto de Desarrollo Rural, se reformó el INCODER y se dictaron otras disposiciones. Mediante esta ley se estableció el Sistema Nacional de Desarrollo Rural como un mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades que desarrollan los organismos del Estado, dirigidas a mejorar el ingreso y la calidad de vida de los pobladores rurales.

Bajo el contexto de la reforma, en el artículo 21 se establecieron las funciones del INCODER y en el artículo 24 se dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 24. El Gobierno reglamentará la estructura interna del Incoder, sus órganos directivos, composición y funciones, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Lo anterior teniendo en cuenta el nuevo enfoque de política del sector, según el cual son funciones del nivel Nacional la coordinación de las actividades del Sistema Nacional de Desarrollo Rural establecido en esta ley, la administración y asignación de los recursos para el adecuado cumplimiento de las funciones misionales, calificación y evaluación del impacto de los proyectos presentados a las respectivas convocatorias. Las demás funciones serán ejecutadas de manera desconcentrada o descentralizada.

La Ley 1152 de 2007 también creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales como un instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización de acuerdo con la vocación y los fines que correspondan (artículo 27) ; señalándole una serie de funciones (artículo 28) e imponiéndole al Gobierno Nacional la obligación de adoptar las medidas necesarias para adecuar el tamaño y las calidades de la nómina que requeriría dicha Unidad (artículo 30).

El artículo 178 derogó expresamente el Decreto-Ley 1300 de 2003, con excepción de los artículos 1° y 8°.

Como ya se advirtió, mediante sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007.

Posteriormente se expidió el Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, acto administrativo acusado, cuyo artículo 1° prescribe lo siguiente:

Artículo 1°. *Las dependencias señaladas en el artículo 8° del Decreto 1300 de 2003, continuarán cumpliendo con las funciones asignadas con anterioridad a la fecha de publicación de la Ley 1152 de 2007, hasta tanto se dé aplicación a lo señalado en el artículo 24 de la misma, mientras ello ocurre,*

las funciones de los empleos seguirán siendo las fijadas en el manual específico de funciones y de competencias laborales vigente a la publicación de la citada ley, sin perjuicio de las demás que le sean asignadas de acuerdo con las disposiciones que regulan la materia.

Como se deriva de su propio texto, el Decreto 3362 de 2007 fue dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales previstas por el artículo 189-16 Superior² y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998³.

Con la simple lectura del acto acusado se evidencia que se trata de una norma de transición, que se limita a asegurar el cumplimiento efectivo y continuo de las funciones que tenía asignadas el INCODER, mientras el Gobierno Nacional cumple con la obligación impuesta por el artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, relacionada con la reglamentación de la nueva estructura de la entidad, sus órganos directivos, composición y funciones, dentro de los seis meses siguientes a su vigencia.

Justamente por esa razón es que el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 no derogó la norma que contiene la estructura general de la entidad (artículo 8° del Decreto 1300 de 2003), pues mientras el Gobierno establecía la nueva, el INCODER no podía cesar en la prestación de los servicios a su cargo, ni sus empleados podían sustraerse al cumplimiento de sus funciones.

En estas condiciones, no le asiste razón a la actora cuando afirma que si bien el artículo 8° del Decreto 1300 de 2003 se mantuvo vigente, dicha norma solo hizo

² **“Artículo 189.-** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

16.- Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.

³ **“Artículo 54.- Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional.** Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los siguientes principios y reglas generales: (...).”

referencia a la estructura general del INCODER, mas no a las funciones de las oficinas o autoridades que hacen parte de la entidad; por cuanto para la Sala es claro que aun cuando en la Ley 1152 de 2007 el Legislador previó la modificación posterior de los órganos, composición y funciones de tal instituto, no era posible vaciar íntegramente las competencias asignadas a las dependencias y empleos existentes al momento de su entrada en vigencia, porque ello conllevaría la interrupción injustificada de la prestación del servicio y el desconocimiento de los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Carta Política.

En el mismo sentido se pronunció la Sección Primera de esta Corporación en la sentencia ya tantas veces mencionada:

“Pensar en lo contrario, es decir, entender que con la sola promulgación de esa Ley quedaron sin efecto de manera inmediata y automática las normas orgánicas que regían hasta ese momento, daría lugar al surgimiento de situaciones absurdas e irrazonables, pues de aceptarse esa interpretación tanto el INCODER como los servidores públicos a ella vinculados, quedarían en un limbo jurídico de enormes proporciones y consecuencias inimaginables que sólo vendrían a superarse al entrar a regir las disposiciones que dicte el ejecutivo con fundamento en el artículo 24 de la Ley 1152.

(...)

Estima la Sala que si bien el objeto de la jurisdicción no es propiamente el de juzgar la oportunidad y conveniencia de los actos administrativos demandados, es de suyo evidente que en este caso la expedición del Decreto 3362 del 6 de septiembre de 2007 era innecesaria, pues aún en el evento de no haberse expedido, era de Perogrullo entender que debían seguirse aplicando las mismas normas orgánicas que regían al momento de promulgarse la Ley 1152 de 2007, dada la imposibilidad de interrumpir de manera abrupta e inopinada el funcionamiento del INCODER y de desconocer las situaciones jurídicas particulares y concretas de sus servidores públicos, más aún cuando el propio legislador dejó expresamente contemplada la expedición ulterior de los actos administrativos ya mencionados”.⁴

⁴ Sentencia de 18 de agosto de 2011, expediente No. 11001-03-24-000-2007-00358-00, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Adicionalmente, en el denominado Estatuto de Desarrollo Rural el Legislador decidió no ocuparse de un aspecto tan minucioso y detallado como la determinación de las funciones que debía desarrollar cada una de las dependencias del INCODER. Este aspecto fue deferido al Gobierno Nacional.

Con base en estas consideraciones, no es posible sostener la vulneración de los artículos 178 de la Ley 1152 de 2007 y 14 de la Ley 153 de 1887.

De otro lado, la Sala considera necesario aclarar que la Unidad Nacional de Tierras Rurales no es una dependencia del INCODER, como erróneamente lo entiende la demandante, sino que se trata de una entidad independiente, cuya dirección, administración y representación legal está a cargo de un Director Ejecutivo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (artículo 31 Ley 1152 de 2007), que además integra el Consejo Directivo del mencionado instituto (artículo 22-7 ibídem). Por esta razón el cargo de nulidad por vulneración de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional no tiene ninguna vocación de prosperidad.

Finalmente tampoco existe vulneración al artículo 54 de la Ley 489 de 1998, porque, contrario a lo expuesto en la demanda, al establecer normas de transición para dar continuidad a las funciones del INCODER se garantiza el principio de armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realiza cada una de las dependencias de la entidad, pues con ello se pretendió garantizar una labor ininterrumpida, que no conlleva duplicidad de funciones ni conflicto alguno de competencia, para evitar el caos administrativo que generaría la interrupción abrupta e inopinada del funcionamiento del instituto, como ya lo había precisado la Sección Primera.

En síntesis, la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, por lo que la decisión que se impone es negar las súplicas de la demanda.

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

III. F A L L A

1°.- ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia de fecha 18 de agosto de 2011⁵, en cuanto al cargo de nulidad en relación con la vulneración del artículo 24 de la Ley 1152 de 2007, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

2°.- DENIÉGASE la declaratoria de nulidad del Decreto 3362 de 6 de septiembre de 2007, por el cual el Presidente de la República dictó disposiciones de transición para el funcionamiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

3°.- En firme esta sentencia archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
Presidente de la Sección

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN

⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, expediente No. 11001-03-24-000-2007-00358-00, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.