

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ DC
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Demandante : **GUILLERMO ALFREDO MAYORGA PUENTES**
C.C. No. 79.623.617 de Bogotá

Demandado : **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES INCODER EN**
LIQUIDACIÓN – FIDUAGRARIA S.A.

Radicación : **No. 11001-33-42-047-2018-00119-00**

Asunto : **Pago de acreencias laborales generadas desde la**
desvinculación por supresión del cargo a la
reincorporación en carrera administrativa
(26 de julio de 2016 al 21 de abril de 2017)

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme con las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

S E N T E N C I A

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DEMANDA

1.1.1 ASUNTO POR DECIDIR Y COMPETENCIA

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulada por el artículo 138 ibidem, promovida por el señor Guillermo Alfredo

Mayorga Puentes actuando a través de apoderada especial, contra el **INCODER EN LIQUIDACIÓN Y MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**.

El demandante solicita las siguientes:

1.1.2 PRETENSIONES

- Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio D-18102017 – 4037 de 18 de octubre de 2017, mediante el cual el Patrimonio Autónomo de Remanentes del INCODER en liquidación negó el pago de acreencias laborales adeudadas desde el momento de la desvinculación del cargo que ostentaba en el extinto INCODER desde el 26 de julio de 2016 a 21 de abril de 2017, fecha en que fue reincorporado.
- Se declare la nulidad del acto administrativo ficto negativo en relación con la petición radicada el 5 de octubre de 2017 de reconocimiento de acreencias laborales, presentada ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante el cual se abstuvo de conceder el pago de acreencias laborales adeudadas.
- Como restablecimiento del derecho, se condene a las demandadas al pago de intereses moratorios a la tasa máxima legal vigente, sobre las condenas por salarios y prestaciones sociales.
- Condenar a las demandadas al pago de costas.

1.1.3. HECHOS

1.1.3.1. Hechos Relevantes

Los principales hechos están relatados de la siguiente manera:

- El demandante fue incorporado en la planta de personal del INCODER el 2 de enero de 2012 de manera provisional.
- El demandante se encontraba inscrito en el escalafón de carrera administrativa.
- Mediante Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, se ordenó suprimir al INCODER, entrando en proceso de liquidación obligatoria.
- Mediante oficio del 26 de julio de 2016 el extinto INCODER comunicó al demandante la supresión de su cargo y que analizadas las plantas de

personal de la ANT y ADR no se encontró empleo igual o equivalente para su incorporación.

- El INCODER en liquidación surtió los trámites correspondientes ante la CNSC a efecto de que se procediera a la reincorporación del demandante.
- Mediante Resolución 20171020002385 del 19 de enero de 2017 la CNSC ordenó la reincorporación del señor Mayorga al Ministerio de Transporte, lo que fue cumplido mediante Resolución 0000932 de 18 de abril de 2017, posesionándose el 21 de abril de 2017.
- El demandante presentó peticiones de reconocimiento de acreencias laborales por los 8 meses que quedó cesante, ante el Ministerio de Agricultura y ante el PAR INCODER en liquidación.

1.1.4. Normas Violadas

Fundamentos de derecho

Fueron señaladas como transgredidas, las siguientes disposiciones:

Constitucionales

Artículos 2, 6, 13, 25, 29, 48, 53, 58, 121, 123, 125, 130 y 209.

Legales

Ley 909 de 2004, artículos 10, 44, 45, 46, 66 y 67 de la Ley 1437 de 2011, Decreto 2400 y 3074 de 1968, artículo 76 del Decreto 1950 de 1973, Decreto 1045 de 1978, Decreto 1919 de 2002.

II. POSICIÓN DE LAS PARTES

2.1 Demandante:

La posición del demandante la podemos extraer del acápite de *concepto de violación*, contenido en el libelo introductorio de la acción, así:

La Constitución Política señala como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos, deberes consagrados en esta, así mismo las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia.

Para el caso en concreto, las entidades demandadas deben responder por los perjuicios causados al demandante en sus derechos fundamentales, especialmente los de orden laboral. Los empleados públicos tienen derecho a exigir del Estado que tanto los nombramientos como las remociones se hagan con plena observancia de las normas que regulan la función pública, pues de lo contrario se generan irregularidades y desviaciones como las acontecidas en el caso sub judice "en el que una empleada de la administración que es madre cabeza de familia y goza de estabilidad laboral reforzada es retirada del servicio por una situación que no está bajo su responsabilidad y queda totalmente expuesta sin tener un ingreso económico" (sic).

Además, el demandante cumplía con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 28 del Decreto 760 de 2005, para obtener la declaración judicial mediante la cual se condene a las demandadas al pago de las condenas solicitadas en la demanda, como quiera que en los procesos de modernización o reestructuración deben respetarse los derechos fundamentales como el de las personas que pertenecen al reten social, tal y como lo ha indicado la CNSC. La incorporación en el caso concreto no se produjo de manera inmediata y simultánea a la notificación de la novedad de supresión, lo que hace exigible el reconocimiento y pago de los derechos salariales y prestacionales.

2.2. Demandada

La entidad demandada contestó la demanda en tiempo, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, con sustento en lo siguiente:

Manifestó que el oficio del que se pretende la nulidad es una mera respuesta a una petición, que no modificó o extinguió una situación jurídica, por tanto, no es susceptible de ser demandada. Por otra parte, citó el artículo 44 de Ley 909 de 2004 que regula los derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo, así como el artículo 87 del Decreto 1227 de 2005, que establece el derecho a la incorporación, reincorporación o a la indemnización de dichos empleados, refiriendo que la CNSC en concepto 2016-600024399 del 22 de noviembre de 2016, expresó que en el evento de una reincorporación, el tiempo en que estuvo desvinculado el empleado, así como el tiempo en que se resuelven las reclamaciones, no se computa para causación de prestaciones sociales y tampoco tiene derecho a que se remunere por cuanto no prestó el servicio, considerando que opera la solución de continuidad para todos los efectos.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y genérica; sobre las cuales hubo pronunciamiento en la audiencia inicial.

III. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó el 3 de abril de 2018, siendo repartida a este Despacho que la admitió el 18 de mayo de 2018 y se notificó a la demandada.

Dentro del término de traslado, la entidad accionada contestó la demanda y, una vez transcurrido el término legal, en providencia del 11 de abril de 2019 se citó a los apoderados de las partes para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A.

En la audiencia inicial, que se llevó a cabo el 21 de junio de 2019, se surtieron las etapas correspondientes (saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, posibilidad de conciliación declarándose fallida, se tuvieron como pruebas las documentales aportadas por las partes. Se declaró precluida la etapa procesal y el Despacho concedió diez (10) días para que las partes presentaran sus alegaciones finales, indicando que vencido dicho término se proferiría el fallo, conforme con lo dispuesto en el inciso final artículo 181 del C.P.A.C.A.

3.1. Alegatos de Conclusión

3.1.1. Parte actora

La parte actora presentó alegatos de conclusión, señalando que en el curso del proceso se logró establecer que el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de sus derechos laborales bajo el amparo de la protección de sus derechos de carrera y cita como soporte de sus argumentos la sentencia C-209 de 1997, en la que la Corte Constitucional consideró que la reforma de las entidades y organismos solo será procedente si se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos laborales de los servidores públicos, es decir que el retiro del personal debe ir acompañado de las garantías necesarias para el que trabajador no quede desprotegido. También trae a colación un aparte de sentencia del Consejo de Estado y señala que la liquidación del INCODER no fue fundada debido a las nuevas demandas y exigencias del Estado sino por malos manejos de esta.

Finalmente, cita el artículo 53 de la Constitución Política para concluir que la ejecución de los contratos pactados con la administración se debe desarrollar cumpliendo los mínimos principios constitucionales, con el objetivo de cumplir los fines esenciales de la administración, reiterando que la liquidación del INCODER dio lugar a que el demandante quedara cesante varios meses, sin que haya sido su responsabilidad, causándose un perjuicio evidente.

3.1.2. Entidad demandada

La Fiduagraria S.A. en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del INCODER, reitera la solicitud de desestimar las pretensiones de la demanda. Aduce que, en el caso particular se dio aplicación a lo señalado en el Decreto 1227 de 2005 y que en el ordenamiento jurídico no existe norma que permita a una entidad estatal realizar pagos a una persona que no presta ningún tipo de servicios, como en el caso del accionante, que no tuvo relación laboral en el tiempo que reclama el pago de los salarios dejados de percibir.

3.1.3. Ministerio Público

La agencia delegada ante este despacho no emitió concepto.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES

Por razones de orden metodológico, el Despacho en primer término identificará el problema jurídico, analizará la normatividad aplicable al caso y finalmente resolverá el caso concreto.

4.1. Problema jurídico

El problema jurídico en la audiencia inicial quedó trazado de la siguiente manera:

“Consiste en establecer si el demandante señor Guillermo Alfredo Mayorga Puentes, tiene derecho a que el Patrimonio Autónomo de Remanentes del INCODER administrado por FIDUAGRARIA S.A., reconozca a su favor el pago de salarios, prestaciones sociales y demás acreencias laborales causadas desde el 26 de julio de 2016 a 21 de abril de 2017, por cuanto en el proceso liquidatorio del INCODER (en donde se encontraba vinculado laboralmente) se omitió el deber legal de respetar los derechos de protección especial de orden laboral del demandante, por cuanto su incorporación tras la referida liquidación debía producirse de manera inmediata, lo cual no ocurrió en este caso; lo anterior una

vez se declare la nulidad de los actos acusados por los cargos expuestos en el libelo; o si, por el contrario no existe obligación a cargo de la entidad, tal como lo aduce en su contestación”.

Recordado el problema jurídico, el Despacho realizará el análisis normativo correspondiente, luego, valorará las pruebas aportadas para así resolver el caso concreto.

4.2.1. Desarrollo del problema jurídico

En aras de precisar el régimen legal aplicable, el Despacho considera pertinente establecer las premisas normativas y jurisprudenciales que servirán de sustento a la decisión.

4.2.1.1. Supresión del INCODER

Mediante el Decreto Ley 2365 de 7 de diciembre de 2015 el Presidente de la República suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), cuyo objeto y funciones fueron transferidos a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Además, en dicha norma se dictaron otras disposiciones, entre estas laborales, estableciendo lo siguiente:

“ARTÍCULO 19. SUPRESIÓN DE EMPLEOS. La supresión de los empleos como consecuencia del proceso de liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los servidores públicos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes que regulan la materia.

El Liquidador, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, elaborará un programa de supresión de cargos, identificando a los servidores que, por la naturaleza de las funciones desarrolladas, son necesarios para dar por terminado el proceso de liquidación.

En todo caso, al vencimiento del término de la liquidación del Incoder en Liquidación, todos los empleos quedarán automáticamente suprimidos y se terminarán las relaciones laborales, de acuerdo con el régimen laboral aplicable.

ARTÍCULO 20. PROTECCIÓN ESPECIAL. Los empleados públicos que tengan, de conformidad con la normativa vigente, la condición de padre o madre cabeza de familia sin alternativa económica; limitación visual, auditiva, física o mental; y personas próximas a pensionarse en el término de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente decreto, continuarán vinculados laboralmente hasta la culminación de la liquidación de la entidad o hasta que mantengan la condición para estar amparados con la protección especial, lo que ocurra primero.

Cuando el cierre de la liquidación suceda antes de la fecha en que los empleados en condición de prepensionados adquieran su pensión, el Liquidador les garantizará el pago de los aportes correspondientes a la entidad al sistema de seguridad social en pensiones hasta que alcancen el tiempo mínimo de cotización requerido para acceder a la pensión de jubilación o vejez”.

Con posterioridad, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 19 del artículo 5º y artículo 19 del Decreto 2365 de 2015, fue expedido el Decreto 1193 de 21 de julio de 2016 por el cual se suprimen unos empleos de la Planta de Personal del INCODER, enumerado en el artículo 1º.

“Artículo 1º. *Suprímense de la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en Liquidación, los siguientes empleos:*

Despacho de la Gerencia				
Nº Cargos		Denominación cargo	Código	Grado
3	Tres	ASESOR	1020	16
1	Uno	ASESOR	1020	08
2	Dos	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	20
1	Uno	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	2044	11
2	Dos	SECRETARIO EJECUTIVO	4210	24
1	Uno	CONDUCTOR MECÁNICO	4103	19

Parágrafo. *La supresión de los empleos como consecuencia del proceso de liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los servidores públicos.
(...)”*

En el artículo 2º se dispuso que los siguientes empleos se mantendrían temporalmente en la planta de personal del Incoder en Liquidación hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia que autoriza el levantamiento del fuero sindical, o hasta el vencimiento del término de este fuero contemplado en la ley o en los estatutos, o hasta la terminación del proceso de liquidación; fecha a partir de la cual se entenderá suprimido el empleo:

Planta Global				
No. Cargos		Denominación cargo	Código	Grado
1	Uno	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	24
2	Dos	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	16
12	Doce	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	14
3	Tres	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	13
5	Cinco	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	2044	11
1	Uno	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	2044	10
4	Cuatro	TÉCNICO ADMINISTRATIVO	3124	16
11	Once	TÉCNICO OPERATIVO	3132	15
5	Cinco	TOPÓGRAFO TECNÓLOGO	3142	15
2	Dos	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	4044	15
1	Uno	SECRETARIO EJECUTIVO	4210	23
1	Uno	TESORERO	4225	23

4.2.1.2. Generalidades de la carrera administrativa. Procedimiento para garantizar el derecho preferencial de los empleados con derecho de carrera

El artículo 125 de la Constitución Política¹ fijó como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y solo por vía de excepción pueden ser de elección popular, de libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales, y los demás que determine la ley. Este principio con sus componentes de mérito, concurso público e igualdad es consustancial al Estado Social de Derecho² (artículo 1 C.P.). Así mismo, prevé que el retiro se producirá por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

Por su parte, el artículo 130 siguiente asignó a la Comisión Nacional de Servicio Civil la función de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos a excepción de los que tengan un sistema de carrera especial.

En desarrollo de lo anterior se profirió la Ley 909 de 2004 “*Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*” que en su artículo 1^o3 contempla su objeto, señalando que es la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de sus principios básicos, además de indicar los empleos que hacen parte de la función pública y dentro de estos se encuentran los empleos de carrera.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 53, revistió, por seis (6) meses, al Presidente de la República de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley que contengan: numeral 1º “*El procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones*”.

Con sustento en la facultad establecida en el precitado numeral 1º, el Presidente de la República expidió el Decreto 760 de 2005, el cual en los artículos 28 a 30 señaló el procedimiento para garantizar el derecho preferencial de los empleados con derecho de carrera, en el evento de una supresión de cargos, así:

¹ Constitución Política “*Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley// Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.// El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes...*” (Se resalta).

² Cfr. Corte Constitucional, sentencias C – 588 de 2009 y C – 249 de 2012. “*Dentro de la estructura institucional del Estado colombiano, la carrera administrativa es un principio constitucional, y como tal una norma jurídica superior cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional y, por lo mismo, una de las garantías cuyo desconocimiento podría acarrear la sustitución de la Constitución, cuando se la desconoce en conjunto con otras garantías constitucionales*”.

³ ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública. Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad. De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos: a) Empleos públicos de carrera; b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción; c) Empleos de período fijo; d) Empleos temporales.

“ARTÍCULO 28. Suprimido un empleo de carrera administrativa, cuyo titular sea un empleado con derechos de carrera, este tiene derecho preferencial a ser incorporado en un empleo igual o equivalente al suprimido de la nueva planta de personal de la entidad u organismo en donde prestaba sus servicios.

De no ser posible la incorporación en los términos establecidos en el inciso anterior, podrá optar por ser reincorporado en un empleo igual o equivalente o a recibir una indemnización, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 2o del artículo 44 de la Ley 909 de 2004 y con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Para la reincorporación de que trata el presente artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

28.1 La reincorporación se efectuará dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que el jefe de la entidad comunique a la Comisión Nacional del Servicio Civil que el ex empleado optó por la reincorporación, en empleo de carrera igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal en el siguiente orden:

28.1.1 En la entidad en la cual venía prestando el servicio.

28.1.2 En la entidad o entidades que asuman las funciones del empleo suprimido.

28.1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecía la entidad, la dependencia o el empleo suprimido.

28.1.4 En cualquier entidad de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

28.1.5 La reincorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos exigidos para el desempeño del empleo en la entidad obligada a efectuarla.

De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado, el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

PARÁGRAFO. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad u organismo, no tendrá el carácter de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

ARTÍCULO 29. De no ser posible la incorporación en la nueva planta de personal de la entidad en donde se suprimió el empleo, ya sea porque no existe cargo igual o equivalente o porque aquella fue suprimida, el Jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces deberá comunicar por escrito esta circunstancia al ex empleado, indicándole, además, el derecho que le asiste de optar por percibir la indemnización de que trata el parágrafo 2o del artículo 44 de la Ley 909 de 2004 o por ser reincorporado a empleo de carrera igual o equivalente al suprimido, conforme con las reglas establecidas en el artículo anterior, o de acudir a la Comisión de Personal para los fines previstos en los literales d) y e) del artículo 16 de la Ley 909 de 2004.

ARTÍCULO 30. El ex empleado deberá manifestar su decisión de aceptar la indemnización u optar por la revinculación, mediante escrito dirigido al jefe de la entidad u organismo dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación de que trata el artículo anterior.

Si no manifestare su decisión dentro de este término se entenderá que opta por la indemnización” (Resalta el Despacho).

Sobre este mismo punto el Decreto 1227 de 2005 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998”, indica lo siguiente:

“Artículo 87. Los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta y, de no ser posible, a optar por ser reincorporados o a percibir la indemnización de que trata el artículo 44 de la Ley 909

de 2004, conforme a las reglas previstas en el decreto-ley que regula el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.

Mientras se produce la reincorporación, el registro de inscripción en carrera del expleado continuará vigente con la anotación sobre la situación. Efectuada dicha reincorporación, será actualizada la inscripción y el empleado continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión del empleo.

De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado en el decreto ley el expleado tendrá derecho al reconocimiento de la indemnización y será retirado del Registro Público de Carrera.

Parágrafo. Producida la reincorporación, el tiempo servido antes de la supresión del cargo se acumulará con el servido a partir de aquella, para efectos de causación de prestaciones sociales, beneficios salariales y demás derechos laborales.” (Subrayado y negrilla del Despacho).

4.3. Caso Concreto

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales legalmente incorporados, los siguientes hechos que interesan al debate y que tienen que ver con las pruebas de la demanda:

- Conforme con la constancia de la Coordinadora Gestión de Talento Humano el demandante laboró en el INCODER como Conductor Mecánico código 4103 grado 19 desde el 2 de enero de 2012 hasta el 26 de julio de 2016.
- A través de Oficio de 26 de julio de 2016, expedido por el INCODER EN LIQUIDACIÓN, se comunicó que mediante el Decreto 1193 de 21 de julio de 2016 se suprimió el empleo de Conductor Mecánico, Código 4103 Grado 19.
- Obra notificación personal de Acta 06-2016 por medio de la cual la Comisión de Personal del INCODER en liquidación resuelve las reclamaciones presentadas frente a la supresión de empleos de la planta de personal de la entidad.
- El 19 de agosto de 2016 el demandante manifestó ante el liquidador del INCODER su decisión de optar por la reincorporación en una de las entidades de la Rama Ejecutiva, en un empleo igual o equivalente al que venía desempeñando en la entidad.
- Mediante oficio de fecha 15 de septiembre de 2016 se informa al demandante que el 8 de septiembre de 2016, fueron remitidos los documentos requeridos para iniciar el trámite ante la CNSC para el proceso de reincorporación.
- Por medio de la Resolución CNSC – 20171020002385 del 19 de enero de 2017 se ordenó la reincorporación del demandante en el Ministerio de Transporte.

- Con Resolución 0000932 del 18 de abril de 2017 el Ministerio de Transporte, ordenó la reincorporación del demandante a la Planta de personal del Ministerio de Transporte en el cargo de Conductor Mecánico, Código 4103, grado 19 y dio por terminado un encargo a partir de la fecha de posesión.
- Por medio de petición del 5 de octubre de 2017 presentada ante el Ministerio de Agricultura y la Fiduagraria S.A. en calidad de vocera y administradora del PAR del INCODER EN LIQUIDACIÓN, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales desde el 26 de julio de 2016 hasta el 21 de abril de 2017.
- El 10 de octubre de 2017 el Ministerio de Agricultura informa que dio traslado de la solicitud al PAR INCODER FIDUAGRARIA y anexa oficio 20173400255251.
- A través de Oficio D-18102017-4037 del 18 de octubre de 2017, emitido por el PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INCODER EN LIQUIDACIÓN dio respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago de acreencias laborales indicando que entre esta y el demandante no ha existido una relación legal y reglamentaria o de naturaleza laboral. Agrega que mediante concepto 20166000243991 de 22 de noviembre de 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP se consideró que en el evento de una reincorporación, el tiempo en que estuvo desvinculado el empleado no se computa para causación de prestaciones sociales y salariales y tampoco tiene derecho a que se remunere por cuanto no prestó el servicio.

En primer lugar y para efectos de resolver el problema jurídico planteado, se debe diferenciar la incorporación y la reincorporación, para lo cual este Despacho se permite traer un cuadro elaborado por el Consejo de Estado⁴, que resulta ilustrativo y práctico a fin de concretarla:

<i>“PRIMERA INCORPORACION</i>	<i>SEGUNDA INCORPORACION</i>
• Tiene por objeto definir en concreto qué empleos han sido suprimidos • Es oficiosa y hace parte del proceso de reestructuración de la planta. • La decisión es discrecional, salvo en los casos en que no hay supresión efectiva del empleo.	• Tiene por objeto reconocer un derecho que la ley otorga a los empleados de carrera retirados por supresión del empleo, que opten por reingresar a la administración en otro cargo. • Se efectúa a solicitud del interesado y es posterior al retiro por supresión del empleo. • La decisión es reglada.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 23 de agosto de 2007, Radicación número: 25000-23-25-000-2002-10626-01(2228-04).

• Se hace en el mismo cargo que el empleado venía desempeñando o en cargo diferente pero siempre que habiendo cambiado de denominación o grado tenga las mismas funciones. • Tienen derecho los titulares de los cargos no suprimidos, (incluidos los titulares de cargos distintos pero que conservan las mismas funciones)”	• Se ordena a cargos equivalentes vacantes o creados en la nueva planta o en otras plantas de la administración pública. • Tienen derecho todos los empleados escalafonados en carrera administrativa que sean retirados”.
---	--

Es así que, como lo acontecido con el Instituto de Desarrollo Rural INCODER fue su liquidación, es decir su extinción, resultaba imposible incorporar al demandante en su planta, dado que dicha entidad desapareció y tampoco era posible su nombramiento en las entidades que asumieron las funciones del INCODER (Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural), por cuanto como se indica en la Resolución 20171020002385 del 19 de enero de 2017, revisada la conformación de sus plantas de personal no existen cargos equivalentes al del reclamante y en el Decreto 420 de 2016, que fijó las equivalencias no se contempló ninguna para este cargo, es decir, emergía el derecho a la reincorporación y, una vez agotado dicho procedimiento por parte de la CNSC, resultó viable dicho derecho, vinculándolo a la Planta de Personal del Ministerio de Transporte (entidad de la Rama Ejecutiva del orden Nacional).

Sin embargo, con relación a la pretensión que se invoca para que se reconozcan salarios y prestaciones por el periodo en el que el demandante esperó la reincorporación -26 de julio de 2016 al 21 de abril de 2017-, esta carece de fundamento, pues el parágrafo del artículo 87 del Decreto 1227 de 2005, no consagra beneficio económico mientras se materializa la opción de reincorporación, solamente regula la acumulación de tiempo de servicios efectivamente laborado por un empleado de carrera antes de la supresión y después de la reincorporación, de tal manera que al ser reincorporado a un nuevo empleo, tenga el derecho a que se sumen o unan los tiempos laborados en la entidad en la que le fue suprimido el cargo, para efectos prestacionales (cesantías, vacaciones, quinquenios, algunas primas e incluso una pensión vitalicia), salvaguardando el vínculo preferencial de permanencia del particular para que siga siendo empleado de carrera, pero no en el sentido de ampliar o extender aún más, las precisas prebendas que frente a la carrera administrativa existen en caso de una supresión del empleo, las cuales concretamente son: 1. La indemnización o 2. La reincorporación.

En consecuencia, no es viable reclamar una figura mixta de protección no regulada por la ley, que en la práctica equivaldría a una reincorporación con indemnización por un lapso no trabajado⁵.

En la sentencia citada, el Consejo de Estado refiere:

“Así las cosas, es evidente el vacío normativo que existe frente a lo reclamado por el demandante y a contrario sensu, si se encuentra demostrado que al trabajador se le dieron las alternativas que han sido contempladas legalmente, para escoger entre una indemnización económica o la permanencia en el cargo, por lo tanto, tuvo oportunidad de sopesar con libertad las consecuencias de cada elección y atender la que más estimó conveniente.

Se debe entender que las supresiones de cargos en la administración pública obedecen a razones de interés general y que estas decisiones -como las de creación de las entidades en las que se ofertan las plazas laborales-, son de rango superior por influir en el beneficio colectivo y aun así se acompañan con prerrogativas para los trabajadores escalafonados.

Por lo tanto, debe primar el interés colectivo sobre el particular, pero sin desconocer el alcance de lo regulado en pro del trabajador, incluso el Estado debe poner en marcha su estructura administrativa en aras de cumplir la reincorporación en el plazo señalado por la norma para sostenerlo en el sistema de carrera, como se hizo en el asunto que nos ocupa.

Pero, no se puede desconocer que el trabajador también es un asociado del Estado y que tiene tanto derechos como obligaciones, consecuentemente, no es de recibo que se persigan ventajas adicionales -como lo pretendido en la demanda- frente a una entidad que, no solo se encuentra ya liquidada, sino que no tenía asignada aquella carga económica por la ley, es decir, no se encontraba en posición de prever ese tipo de obligación, por ser del todo inexistente.

Vale la pena aclarar que en esta casuística al demandante no se le impuso ninguna «carga pública adicional» ilegítima, más bien, ante una justa causal del retiro del servicio su escenario se blindó de garantías y se permeó con el acatamiento pleno de lo reglado. Así pues, en vista de la conducta administrativa que se desplegó, no hubo ninguna renuncia impuesta e injustificada de los beneficios mínimos consagrados en las normas laborales -como lo alega el demandante-, cosa distinta es que, exista una opción de elección, en cuyo caso si es necesario que el interesado escoja y acepte con rectitud las consecuencias de su determinación”⁶.

Así las cosas, en el presente caso no se evidencia omisión al deber legal de respetar los derechos de protección especial de orden laboral del demandante, todo lo contrario, es claro para el Despacho que se realizó el procedimiento contemplado en las normas vigentes, ante la supresión del cargo del demandante originado por la liquidación de la entidad y al no ser procedente la incorporación, se dio aplicación a la reincorporación, siendo respetados los derechos de carrera del demandante; sin que se pueda inferir que dicha reincorporación de lugar al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones para el periodo reclamado, entre la fecha de la supresión y la reincorporación, en razón a que el INCODER desapareció y el Ministerio de Transporte lo posesionó a partir del 21 de abril de 2017, conforme lo manifestado en la demanda, fecha desde la cual surgió la

⁵ Cita textual. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", consejero ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00455-01(4178-16).

⁶ Ejusdem.

vinculación legal y reglamentaria y por ende el pago efectivo de sus salarios y prestaciones.

En efecto, lograda la reincorporación, la prerrogativa de los derechos que brinda la carrera administrativa, es que el tiempo de servicio realizado o efectuado antes de la supresión, se acumule con el servicio a partir de que se produzca la reincorporación, para efectos de las prestaciones sociales, beneficios salariales y demás derechos laborales, sin que de manera alguna el legislador haya contemplado beneficios de este orden, luego de ocurrida la supresión y mientras se materialice la reincorporación, como se explicó en líneas anteriores, pues, es claro que, en ese lapso no existe una efectiva prestación de servicios originada de una vinculación laboral legal y reglamentaria con alguna entidad estatal que otorgue el derecho al pago de salarios y prestaciones, como bien lo advirtió la entidad.

Por lo anterior, concluye la instancia que, en el presente caso la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, debiendo permanecer incólume en el ordenamiento.

Analizada la demanda, su respuesta, el material probatorio allegado al informativo, así como los alegatos de las partes, frente a la normatividad aplicable al caso controvertido y al criterio que ha sostenido la jurisdicción sobre el tema de que se trata, se llega a la conclusión que deben ser negadas las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: Negar las súplicas de la demanda, por lo explicado en la parte considerativa.

SEGUNDO: Sin costas en la instancia.

TERCERO: Notifíquese esta decisión a las partes en la forma prevista en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO: Una vez en firme esta sentencia, devuélvase a la parte actora, en caso de existir, el remanente de los gastos y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE⁷ Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez

Firmado Por:

LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

032d6a3fa745d4e1559f188324f456733a6da1050a2c341ed0f8755c8437f0bf

Documento generado en 22/04/2021 06:24:14 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

⁷ cruzmorenoabogados@gmail.com
kalefg@hotmail.com
atencionalusuario@parincoder.co
notificaciones@fiduagraria.gov.co