



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN B**  
**Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número:** 11001-03-25-000-2018-00153-00 (0504-2018)

**Actor:** Agencia Nacional de Tierras – ANT

**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y otro

**Acción:** Medio de Control de Nulidad y restablecimiento del derecho – CPACA

**Temas:** Acreditación de las causales de nulidad porque no son equivalentes los empleos denominados Profesional Especializado grado 2028 código 14 del suprimido INCODER y Gestor código T1 grado 10 de la ANT, al haber ordenado la reincorporación de ex funcionaria cuando lo que procedía era la incorporación directa, en todo caso a un cargo equivalente

La Sala decide en única instancia el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, contra los actos administrativos expedidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en adelante CNSC, mediante los cuales ordenaron la reincorporación de ex servidora pública del suprimido Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, en adelante INCODER.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

La Agencia Nacional de Tierras en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 CPACA, por conducto de



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

apoderado judicial, solicitó la declaratoria de nulidad y condenas de los siguientes actos administrativos<sup>1</sup>:

-Resolución N° CNCS-20171020014625 del 27 de febrero de 2017 mediante la cual la CNSC en el artículo primero ordenó la reincorporación de la señora Esperanza Medina Arias en el empleo Gestor código T1 grado 10 en la Unidad de Gestión Territorial de Bogotá de la ANT.

-Resolución N° CNSC-2017020033535 del 30 de mayo de 2017 que en el artículo 1º al resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución N° CNCS-20171020014625 del 27 de febrero de 2017, lo confirmó en su integridad.

A título de restablecimiento del derecho solicitó se modifiquen los artículos primeros de las resoluciones demandadas proferidas por la CNSC, en el sentido de establecer que la reincorporación de la señora Esperanza Medina Arias corresponde al empleo denominado Gestor código T1 grado 8, ubicado en la Unidad de Gestión Territorial de Bogotá de la ANT.

**Los hechos** que fundamentan las anteriores pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, se pueden resumir en los siguientes:

Mediante Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015 se suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y mediante decretos 2363 y 2364 ambos de 2015, se crearon la Agencia Nacional de Tierras ANT y la Agencia de Desarrollo Rural ADR, que asumirían las funciones del extinto INCODER. Como consecuencia del proceso liquidatorio se suprimieron 420 empleos del Instituto entre otros, el empleo denominado Profesional Especializado código 2028 grado 14, desempeñado por la señora Esperanza Medina Arias, quien solicitó la reincorporación en un empleo igual o equivalente.

Mediante Decreto 420 del 7 de marzo de 2016, se establecieron unas equivalencias de empleos entre la nomenclatura y clasificación de los empleos del extinto INCODER y de los empleos aplicables en la ANT y ADR.

---

<sup>1</sup> Folios 41-55



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Situación Anterior			Situación Nueva		
Sistema General de Nomenclatura y Clasificación de Empleos			Empleos Agencias		
DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO	DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO
Profesional Especializado	2028	14	Gestor	T1	08

La CNCS determinó que la señora Esperanza Medina Arias acreditaba el cumplimiento de los requisitos mínimos para el empleo Gestor Código T1 grado 10 en la ANT con fundamento en el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015, por encontrar que se trataba de un cargo equivalente y que la diferencia salarial permitida entre los empleos no superaba los dos grados siguientes 08, 09 y 10 pues en este caso no importa dicha diferencia, este acto administrativo fue recurrido siendo confirmado por la segunda resolución acusada.

#### **Normas violadas y concepto de la violación:**

La parte demandante invocó como transgredidas por los actos administrativos parcialmente acusados de nulidad: los artículos 2º, 13, 29, 40 y 15 de la Constitución Política y el artículo 33 del Decreto 2363 de 2015; el Decreto 508 del 2012 (no citó una norma en particular); el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 420 del 7 de marzo de 2016 (no citó un artículo en especial).

Esgrimió como causales de nulidad la infracción de las normas en que los actos acusados han debido fundarse y falsa motivación, con fundamento en los siguientes cargos esgrimidos por el apoderado judicial de la entidad demandante.

La ANT asumió algunas de las funciones misionales que desarrolló el INCODER, pero es una entidad de naturaleza jurídica distinta e independiente administrativa, técnica y financieramente respecto del liquidado Instituto, cuya nomenclatura y clasificación de empleos difiere respecto de la naturaleza, los requisitos y las responsabilidades de los cargos.



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Consideró que la causal de falsa motivación se evidencia por el hecho de que las resoluciones demandadas aplicaron en forma incorrecta el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 en cuanto al empleo equivalente, pues en cuanto al componente de la asignación salarial esta norma dispone que en caso de que los empleos se rijan por sistemas de nomenclatura diferentes, la equivalencia aplicará siempre y cuando la diferencia salarial no supere el 10% de la asignación básica correspondiente.

Lo anterior, por cuanto para el empleo Profesional Especializado código 2028 grado 14 INCODER, el Decreto 229 de 2016 fijó una asignación básica mensual para la vigencia 2016 que asciende a la suma de \$3.205.872, que el 10% de la anterior asignación asciende a la suma de \$320.587, por lo que el empleo equivalente al de Profesional Especializado código 2028 grado 14 correspondería a un rango entre \$3.205.872 y máximo \$3.526.459.

En cambio el empleo denominado Gestor código T1 grado 10, sobre el cual recayó la reincorporación ordenada tenía una asignación básica mensual para el año 2016, correspondiente a la suma de \$4.019.424 pesos, lo que evidencia una diferencia salarial entre los empleos que asciende a la suma de \$813.552 que implica un incremento porcentual del 25.38% de la asignación básica mensual inicial a la fijada para el empleo suprimido, lo cual constituye un incremento desmedido e injustificado en perjuicio de la entidad demandante.

El segundo cargo consistió en la transgresión de las normas en que debían fundarse las resoluciones demandadas, pues se apoyaron en el Decreto 1083 de 2015 cuando debieron hacerlo con fundamento en el Decreto 420 de 2016 que es un acto de carácter especial aplicable exclusivamente para el proceso de incorporación directa del personal del INCODER, que dispuso claramente las equivalencias de empleos creados en las agencias respecto de los cargos suprimidos en el INCODER, entre ellos el de Profesional Especializado código 2028 grado 14 y el de Gestor T1 grado 08.

Cuestionó que las resoluciones objeto de nulidad, realizaron doble aplicación de equivalencias de empleos al aplicar los supuestos tanto del Decreto 420 del 2016



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

como los del Decreto 1083 de 2015, para efectos de establecer la existencia del empleo equivalente al cargo suprimido de Profesional Especializado código 2028 grado 14 con el de Gestor código T1 grado 10.

También censuró la parte demandante que los actos acusados incurrieron en falsa motivación por cuanto transgredieron el sistema general de carrera por ascenso automático en desmedro del principio del mérito del artículo 125 superior, pues al ordenar la reincorporación de la señora Esperanza Medina Arias en un empleo público no equivalente de la ANT, desbordó la satisfacción de los derechos subjetivos de carrera de dicha servidora a quien se le vinculó con una diferencia salarial desproporcionada, hecho que conlleva a la transgresión de los derechos de igualdad, debido proceso y los derechos subjetivos de la carrera administrativa frente a los demás servidores que fueron incorporados en empleos inferiores al de Gestor código T1 grado 10.

Alegó igualmente la falsa motivación, por cuanto la CNSC realizó de forma incorrecta el estudio técnico de similitud funcional de empleos, por cuanto las funciones del empleo Gestor código T1 grado 10 se orientan a la realización de actividades profesionales en los procesos de acceso a tierras en zonas focalizadas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de la Ley 160 de 1994, mientras que las funciones del empleo Profesional Especializado código 2028 grado 14 que desempeñaba la señora Esperanza Medina, tenían como objetivo la ejecución de planes y programas de enfoque territorial, poblacional y desarrollo rural del sector agropecuario, que se encuentran en cabeza de la Agencia de Desarrollo Rural ADR según el artículo 3º del Decreto 2364 de 2014.

## **2. Actuación Procesal**

La demanda fue radicada el 20 de octubre de 2017 ante los juzgados administrativos del Círculo de Bogotá siendo asignada al Juzgado Trece Administrativo Oral<sup>2</sup>, despacho judicial que mediante Auto del 3 de noviembre de 2017 se abstuvo de avocar conocimiento del asunto por falta de competencia y

---

<sup>2</sup> Folio 53



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

remitió el proceso a esta Corporación<sup>3</sup>. Mediante Auto del 1º de marzo de 2019 este Despacho admitió la demanda y dispuso la notificación personal a la CNSC y a la señora Esperanza Medina Arias para que ejercieran el derecho de defensa y contradicción<sup>4</sup>.

### **3. Contestación de la demanda**

#### **3.1. Por parte de la señora Esperanza Medina Arias**

La ciudadana convocada a la actuación en su calidad de destinataria de los actos administrativos demandados, dentro de la oportunidad procesal solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda al considerar que cumple con los requisitos para desempeñar el cargo de Gestor Código T1 grado 10 en el que fue reincorporada mediante las resoluciones acusadas, señalados en el Manual de Funciones y Competencias Laborales vigente para el año 2017, que fue reproducido en la Resolución N° 1999 del 7 de febrero de 2019, que exige solamente 19 meses de experiencia profesional relacionada<sup>5</sup>.

Afirmó que los actos demandados se expidieron en el marco jurídico y de competencias para el cargo al que fue reincorporada, el cual está soportado en un juicioso estudio técnico que evidenció que las características del cargo de Gestor Código T1 grado 10 de la planta de personal de la ANT, son equivalentes a los que ostentaba como Profesional Especializado grado 14 en el INCODER, destacando la independencia y autonomía de la CNSC al expedir los actos acusados, que le reconocieron el derecho preferencial a la reincorporación teniendo en cuenta el segundo orden de provisión.

Destacó que la entidad en su calidad de órgano estatal que vigila la carrera administrativa, efectuó visita de inspección y vigilancia que en aplicación del Decreto 420 de 2016, mediante el cual se establecen unas equivalencias de empleos entre la nomenclatura y clasificación de empleos del extinto INCODER y

---

<sup>3</sup> Folios 58-59

<sup>4</sup> Folio 64

Folios 78-85



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

la ANT, encontró acreditada la equivalencia entre los cargos suprimido y el que se iba a proveer, del cual existía una vacante definitiva en la ANT.

Manifestó la señora Esperanza que la CNSC aplicó correctamente el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, con fundamento en el cual concluyó que los empleos pertenecían al mismo nivel jerárquico, denominación, código y grado desarrollando funciones afines y con salarios equivalentes, por lo que era procedente su reincorporación en aplicación del principio de favorabilidad.

Finalmente advirtió que en ningún momento había solicitado la reincorporación en la ANT, que se siente acosada, discriminada y amenazada aboralmente por su empleadora al desempeñar las funciones en un cargo que su nominador considera no merece por el detrimento particular que le está causando al erario, el cual consideró que no era desproporcionado, sino que correspondía al incremento por haber subido dos grados, como lo tiene permitido la legislación.

Destacó que ha desempeñado el cargo de Gestor de manera excelente, al haber obtenido en la evaluación de desempeño laboral una calificación del 100% para el año 2017 y del 99.9 % para el año 2018, además que obtuvo el primer lugar en el concurso interno y, que en su caso particular se deben tener en cuenta circunstancias tales como ser una mujer mayor de 54 años de edad con tres hijos a su cargo.

### **3.2. Por parte de la entidad demandada**

La CNSC por conducto de apoderada judicial, se opuso a las súplicas de la demanda al considerar que no se configuraron ninguna de las causales de nulidad endilgadas a los actos demandados, mediante extenso escrito en el que efectuó las siguientes consideraciones<sup>6</sup>.

Llamó la atención respecto de las funciones que le otorgó la Carta Política a la CNSC, como la máxima autoridad en materia de carrera administrativa, entre ellas la de velar por la protección de estos derechos en cabeza de los servidores

---

<sup>6</sup> Folios 169-184



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

públicos, lo cual no implica *per se* la coadministración de las plantas de personal de las entidades públicas.

Advirtió que la Comisión no tiene competencia para ordenar la incorporación directa, por cuanto esta es una obligación del nominador quien deberá verificar las características del cargo suprimido y revisar si existe un empleo igual o equivalente para mantener la vinculación laboral.

Indicó que para agotar el trámite de reincorporación y dada la manifestación voluntaria de la señora Esperanza Medina Arias, la entidad efectuó el procedimiento respectivo para verificar si se cumplían los requisitos para la reincorporación de cara al artículo 28 del Decreto 760 de 2005, llegando a la conclusión que en efecto se cumplían además los presupuestos del artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, dada la similitud entre el empleo suprimido y el existente, en cuanto a las funciones, requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales, así como la asignación básica mensual.

Afirmó que la CNSC solicitó a la ANT y a la ADR, entidades que asumieron las funciones del extinto INCODER, información relacionada con la totalidad de los empleos que se encontraban en vacancia definitiva, pudiéndose constatar que a través del Decreto 420 del 7 de marzo de 2016, se establecieron unas equivalencias de empleos entre la nomenclatura y clasificación de los empleos del extinto INCODER y el de los empleos en las agencias, encontrando que el empleo Profesional Especializado 2028 grado 14 corresponde a la nueva denominación al de Gestor T1 grados 08, 09 y 10, por lo que pierde sustento la supuesta falsa motivación de los actos acusados.

Situación Anterior Sistema General de la Nomenclatura y Clasificación de Empleos			Situación Nueva Empleos Agencias		
Denominación	Código	Grado	Denominación	Código	Grado
Profesional Especializado	2028	14	Gestor	T1	08
			Gestor	T1	09
			Gestor	T1	10



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

La apoderada de la CNSC afirmó que luego de la visita de inspección y vigilancia a la ANT el 16 de febrero de 2016, la entidad observó que las características del empleo denominado Gestor código T1 grado 10 de la ANT, eran equivalentes a las del empleo que ostentaba la señora Esperanza en el INCODER, quien cumplía los requisitos para desempeñar dicho empleo por lo que era procedente su reincorporación, consideración que estuvo fundamentada en el estudio técnico elaborado el 27 de febrero de 2017. Que en vista de la situación anterior, la entidad procedió a expedir los actos acusados y posteriormente a actualizar el registro público de carrera administrativa a unos servidores públicos entre los que se encontraba la demandada, quien tomó posesión del empleo el 1º de agosto de 2017 según Acta N° 109.

Fueron propuestas por la parte demandada, las siguientes excepciones: i) ineptitud sustantiva de la demanda ante la finalización de la reincorporación, nombramiento y posesión de la señora Esperanza Medina Arias, debido a que la CNSC realizó todas las actuaciones propias y acató los presupuestos de los decretos 1083 de 2015 y 420 de 2016, legislaciones que no son excluyentes sino complementarias, aunado a que los criterios de equivalencia establecidos en el Decreto 420 de 2016, deben ser aplicados en sentido amplio tanto a los procesos de incorporación como a los de reincorporación, contrario a como lo entiende la ANT y, ii) la excepción innominada de conformidad con el artículo 187 CPACA.

#### **4. Audiencia Inicial**

El 2 de marzo de 2020 este Despacho, se adelantó la audiencia inicial del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, a la cual asistieron los apoderados especiales de las entidades en conflicto, la señora Esperanza Medina Arias y la representante del Ministerio Público, dejándose constancia de que no asistió el delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>7</sup>.

Respecto de la excepción denominada ineptitud sustantiva de la demanda ante la finalización de la etapa de reincorporación, nombramiento y posesión de la señora

---

<sup>7</sup> Folios 195-199 CD a folio 194



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Esperanza Medina hechos que ya no darían lugar a la presentación de la demanda, se consideró que tal mecanismo exceptivo ataca justamente el fondo del asunto, por lo que su análisis se reserva para el fallo, al tiempo que no se encontró de manera oficiosa ninguna otra excepción probada.

Respecto de la fijación del litigio del cual afirmaron los asistentes a la diligencia estar conformes, señaló como planteamiento jurídico establecer si el empleo denominado Gestor código T1 grado 10 de la planta de personal de la ANT – Unidad de Gestión Territorial, es equivalente o igual al empleo denominado Profesional Especializado código 2028 grado 14 de la planta de personal del extinto INCODER. En esta diligencia se decretó de oficio la práctica de pruebas documentales a FIDUAGRARIA Patrimonio Autónomo de Remanentes INCODER en Liquidación, así como las pruebas pedidas por la ANT y por la CNSC, los cuales fueron allegados vía correo electrónico y se encuentran registrados en el aplicativo SAMAI.

Se fijó para el día 30 de marzo de 2020 audiencia para la incorporación y continuación del trámite procesal, diligencia que no se pudo llevar debido a la emergencia sanitaria por causa de la pandemia COVID-19, en virtud de la cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

El Despacho Ponente en aplicación del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>8</sup>, del artículo 13 del CGP<sup>9</sup> obvió por innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

## 5. Alegatos de conclusión

---

<sup>8</sup> Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>9</sup> Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.

Las estipulaciones de las partes que establezcan el agotamiento de requisitos de procedibilidad para acceder a cualquier operador de justicia no son de obligatoria observancia. El acceso a la justicia sin haberse agotado dichos requisitos convencionales, no constituirá incumplimiento del negocio jurídico en donde ellas se hubiesen establecido, ni impedirá al operador de justicia tramitar la correspondiente demanda.

Las estipulaciones de las partes que contradigan lo dispuesto en este artículo se tendrán por no escritas.



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

De acuerdo con la certificación secretarial del 22 de febrero de 2021, fueron allegados memoriales vía correo electrónico por la CNSC, visible a Índice 35 del aplicativo SAMI y por la señora Esperanza Medina Arias visible a Índice 36 y 37, mientras que la parte demandante ANT y el Ministerio Público guardaron silencio<sup>10</sup>.

### **5.1. Por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil**

La apoderada judicial de la entidad demandada el 23 de noviembre de 2020 recorrió el término de traslado para alegar de conclusión, al radicar escrito mediante el cual reiteró los mismos argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, con los cuales pretende demostrar la legalidad de la actuación administrativa por lo que solicitó fueran negadas las pretensiones de la demanda<sup>11</sup>.

### **5.2. Por parte de la señora Esperanza Medina Arias**

Mediante memoriales del 27 de noviembre y 1º de diciembre de 2020 la señora Esperanza Medina recorrió el traslado de alegatos de conclusión en segunda instancia<sup>12</sup>, en el que reiteró los mismos argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda en los que solicitó fueran negadas las súplicas de la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con el artículo 149 numeral 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>13</sup>, el Consejo de Estado es

---

<sup>10</sup> Folio 247

<sup>11</sup> Memorial enviado por correo electrónico radicado en el Índice 35 de la plataforma SAMAI

<sup>12</sup> Visibles a índices 36 y 37 SAMAI

<sup>13</sup> ARTÍCULO 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

competente para conocer en única instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la Agencia Nacional de Tierras - ANT en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y otra.

## 2. Planteamiento del problema jurídico

En el presente caso el problema jurídico se contrae en establecer si los actos administrativos demandados adolecen de las casuales de infracción directa de las normas en que debían fundarse y falsa motivación, al considerar equivalentes o iguales el empleo Gestor código T1 grado 10 de la planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras Unidad de Gestión Territorial con el empleo denominado Profesional Especializado código 2028 grado 14 de la planta de personal del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

Bajo esta óptica la Sala desarrollará el siguiente esquema metodológico: 2.1. Actos administrativos demandados; 2.2. Marco normativo que orienta la incorporación o reincorporación en un empleo de un cargo suprimido; 2.3. Naturaleza Jurídica del suprimido Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y de la Agencia Nacional de Tierras – ANT; 2.4. Hechos probados; 2.5. Resolución del caso concreto; 2.5.1. En cuanto a la causal de infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados; 2.5.2. En cuanto a la causal de falsa motivación de las resoluciones acusadas de nulidad y, 2.5.3. Respecto del restablecimiento del derecho.

### 2.1. Actos Administrativos demandados

**-Resolución N° CNSC-20171020014625 del 27 de febrero de 2017** *“Por medio de la cual se resuelve la solicitud de reincorporación de la señora ESPERANZA MEDINA ARIAS, ex servidora pública del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER”*, expedida por el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil que en la parte resolutive dispuso<sup>14</sup>:

“ARTICULO PRIMERO.- **Ordenar** la reincorporación de la señora **ESPERANZA**

---

<sup>14</sup> Folios 26-32



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

**MEDINA ARIAS**, identificada con cédula de ciudadanía N° 36.175.192 de Neiva – Huila, en una (1) vacante definitiva del empleo denominado Gestor, Código T1, Grado 10, perteneciente a la Unidad de Gestión Territorial – UGT de Bogotá D.C. en la planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, conforme a la parte motiva de este proveído.

PARÁGRAFO.-Para dar cumplimiento a la anterior orden, se concede al Representante Legal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, o a quien haga sus veces, o a quien se delegue para tal efecto, un término de quince (15) días, según lo establecido en el artículo 8° del Decreto Ley 760 de 2005, contados a partir del momento de la firmeza del presente acto administrativo, para reincorporar a la señora ESPERANZA MEDINA ARIAS, debiendo informar a esta Comisión Nacional de su cumplimiento dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del plazo.

(...)"

- **Resolución N° CNSC -20171020033535 del 30 de mayo de 2017** “*Por la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto por la doctora NATALIA ANDREA HINCAPIÉ CARDONA, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en contra de la Resolución N° 20171020014625 del 27 de febrero de 2017*”, que previó<sup>15</sup>:

“ARTICULO PRIMERO.- **No reponer** la decisión contenida en la Resolución N° 1462 del 27 de febrero de 2017, y en consecuencia **Confirmar** en todas sus partes dicho acto administrativo por el cual se resuelve la solicitud de reincorporación de la señora ESPERANZA MEDINA ARIAS, identificada con cédula de ciudadanía N° 36175.192 de Neiva – Huila, en una (1) vacante definitiva del empleo denominado Gestor, Código T1, Grado 10, ubicado en la Unidad de Gestión Territorial – UGT de Bogotá D.C. en la planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.”

## **2.2. Marco normativo que orienta la incorporación o reincorporación en un empleo de un cargo suprimido**

En virtud del artículo 125 de la Carta Política los empleos en los órganos y en las entidades de la Administración Pública son de carrera, salvo las excepciones legales, por lo que el ingreso a los distintos empleos se hará previo el cumplimiento de los requisitos legales para determinar el mérito y las calidades de los aspirantes a ocuparlos, para lo cual se dispuso que el ingreso será por concurso y el retiro por las causales previstas a nivel constitucional y legal.

Por su parte, el artículo 130 *ídem* creó la Comisión Nacional del Servicio Civil

---

<sup>15</sup> 41-53



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial. El Constituyente concibió esta Comisión como un órgano autónomo, cuyo propósito en términos de la Corte Constitucional fue el siguiente<sup>16</sup>:

“El propósito de reconocerle a la Comisión Nacional del Servicio Civil el carácter de ente autónomo e independiente, y asignarle la función específica y general de administrar y vigilar “las carreras de los servidores públicos”, se concreta en excluir o separar del manejo de dichas carreras, en cuanto a su organización, desarrollo y consolidación, a la Rama ejecutiva del Poder Público, para hacer realidad el propósito que promueve el sistema de carrera por concurso público, cual es el de sustraer los empleos del Estado de factores subjetivos de valoración, como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, que chocan con el adecuado ejercicio de la función pública. Si de acuerdo con la regulación legal vigente, la Rama Ejecutiva del poder Público tiene a su cargo el nombramiento de los servidores públicos que hacen parte de los órganos que la integran -teniendo en cuenta para el efecto los resultados del concurso de méritos-, resultaría contrario a la filosofía que inspira el régimen de carrera, que también fuera de su resorte exclusivo la función de organizarla, desarrollarla y controlarla, o lo que es igual, de administrarla y vigilarla, pues ello conllevaría a la existencia de un monopolio sobre el sistema de carrera en manos de la Rama Ejecutiva, rompiendo con ello el criterio de imparcialidad y neutralidad que el constituyente, a través de los artículos 125 y 130 de la Carta, quiso reconocerle al mecanismo general de provisión de cargos en el sector estatal.”

La finalidad de la carrera administrativa no es otra que la de reconocer el mérito como criterio de selección del empleo<sup>17</sup>, está concebida como la institución a través de la cual la administración pública garantiza la estabilidad laboral del personal vinculado a las distintas dependencias del Estado, cuya reglamentación legal se encuentra consignada en la **Ley 909 de 23 de septiembre de 2004** “*Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”.

Bien es sabido que los derechos no son absolutos y por ende, el derecho a la estabilidad laboral que se predica de la permanencia de un servidor público en la carrera administrativa, como expresión del artículo 53 de la Carta Política<sup>18</sup>, está de

---

<sup>16</sup> Sentencia C-1230 del 29 de noviembre de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>17</sup> Así lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo: “Los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere.”

<sup>18</sup> **ARTICULO 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

todas maneras sometido a algunas excepciones que de igual manera son de rango superior como las que se encuentran consignadas en el artículo 125 *ídem*<sup>19</sup>, a saber: 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.*

Es así como el **artículo 41 de la Ley 909 de 23 de septiembre 2004**, prevé las causales de retiro del servicio, siendo una de ellas la consignada en el literal l) **Por supresión del empleo**, la cual se presenta luego de un trabajo previo de estudio y análisis sobre la estructura funcional de la entidad a modificar, para lo cual se tienen en cuenta distintos criterios técnicos con el fin de definir los nuevos perfiles y cargas de trabajo, de cara a la misión, objetivos y fines de la nueva entidad, previa selección de los funcionarios que se deberán o no incorporar a la nueva planta de personal.

Por su parte, el **artículo 44 ídem** previó los derechos que tienen los empleados de carrera administrativa a quienes se les suprimió el cargo, siendo ellos el derecho preferencial a ser incorporados en un empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal y de no ser posible, podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización 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”*, tal y como así lo

---

normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

<sup>19</sup> 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. El retiro se hará: 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. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido. (Subrayas nuestras)



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

previó el artículo 87 del **Decreto 1227 de 21 de abril de 2005** “*por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-Ley 1567 de 1998*”, decreto 1227 que fue derogado por el Decreto N° 1083 de 2015.

Paralelamente mediante **Decreto 760 del 17 de marzo de 2005** “*Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones*”, dispuso en lo relativo al tema de la supresión de un empleo, lo siguiente:

**“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



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

incorporación que se efectúe en cargos iguales a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.” (subrayas fuera de texto)

**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.”

En vista de que el tema en discusión presupone la reforma o reestructuración de una entidad del sector público, resulta pertinente tener de presente las previsiones del **Decreto N° 1083 del 26 de mayo de 2015** *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*, que previó lo siguiente:

**“ARTÍCULO 2.2.12.1 Reformas de las plantas de empleos.** Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y contar con estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización que así lo demuestren.

Las solicitudes para la modificación de las plantas de empleos, además de lo anterior, deberán contener: i) costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, ii) efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, iii) concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afecta el presupuesto de inversión y, iv) los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.

**PARÁGRAFO 1.** Toda modificación a las plantas de empleos y de las estructuras de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

**PARÁGRAFO 2.** La administración antes de la expedición del acto administrativo que adopta o modifica las plantas de empleos y de las estructuras de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y su justificación, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará a conocer el alcance de las modificaciones o actualizaciones, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo.”

Por otra parte, **respecto de la definición de empleo equivalente** encontraba su



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

fundamento normativo en el artículo 89 del Decreto 1227 de 2005 modificado por el artículo 1° del Decreto 1746 de 2006, pero a la fecha de expedición de los actos administrativos demandados, la definición de empleo equivalente tiene sustento legal en el **Decreto 1083 de 2015**, que establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 2.2.11.2.3 Empleos equivalentes.** Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.”

### **2.3. Naturaleza Jurídica del suprimido Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y de la Agencia Nacional de Tierras – ANT**

Mediante **Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003** *“Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”*, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002, creó el 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, cuyas sede principal sería Bogotá, D. C., pero se podrían conformar dependencias para el ejercicio de sus funciones en el orden territorial.

A través del **Decreto 3759 del 30 de septiembre de 2009** *“Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones”*, que en el artículo 2° estableció como objeto fundamental del Instituto 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, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. La entidad también fue reorganizada mediante el Decreto 2623 de 2012.

Posteriormente el INCODER fue suprimido mediante el **Decreto Ley 2365 del 7 de**



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

**diciembre de 2015** *“Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”.*

Por su parte, el Congreso de la República expidió la **Ley 1753 del 9 de junio de 2015** *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que en el artículo 107 dispuso:*

“ARTÍCULO 107. Facultades extraordinarias para el desarrollo rural y agropecuario. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias hasta por un término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Crear una entidad u organismo perteneciente a la rama ejecutiva del orden nacional del sector descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo.

b) Crear una entidad u organismo perteneciente a la rama ejecutiva del orden nacional del sector descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario con el fin de acercar al territorio la presencia institucional del orden nacional para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.

c) Reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y entre estas y otras entidades y organismos del Estado.

d) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

e) Crear, reasignar, modificar y distribuir competencias, funciones u objetivos a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y al Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para diseñar e implementar políticas de financiamiento, de gestión de riegos agropecuarios y microfinanzas rurales, respetando en todo caso el esquema de inversión forzosa.

f) Ampliar las fuentes de financiación del fondo de microfinanzas rurales creado en la Ley 1731 de 2014.

g) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley.

h) Crear una Dirección de Mujer Rural que se encargará de desarrollar la Política Pública Integral de Mujer Rural.

PARÁGRAFO. De conformidad con el artículo 62 de la Ley 5ª de 1992, créase



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

una comisión especial integrada por dos (2) Representantes y dos (2) Senadores de cada una de las Comisiones Primeras, Terceras, Cuartas y Quintas Constitucionales del Congreso de la República pertenecientes a cada uno de los partidos o movimientos políticos y una Congresista integrante de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, la cual estará encargada de ejercer control político con el fin de realizar el seguimiento a las facultades conferidas.

En el ejercicio de sus funciones, la comisión podrá solicitar informes, presentar peticiones, recomendaciones que tengan por objeto el desarrollo rural integral y la transformación productiva del campo. Tales funciones se ejercerán durante el término de vigencia de las facultades extraordinarias.” (subrayas fuera de texto)

Con fundamento en esta disposición legal, el **Decreto N° 2363 del 7 de diciembre de 2015** “*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura*”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, **creó la Agencia Nacional de Tierras, ANT**, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia.

El objeto a desarrollar por la ANT se encuentra previsto en el artículo 3° del Decreto 2363 de 2015 que prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. OBJETO. La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación”.

De acuerdo con la normatividad transcrita se puede concebir a la ANT como una Agencia de naturaleza especial concebida como una entidad funcional de la administración pública del orden nacional.

A su vez, mediante **Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015** “*Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica*”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el literal b) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

creó la Agencia de Desarrollo Rural también concebida como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El objetivo principal que tiene la ADR está previsto en la siguiente norma:

“ARTÍCULO 3o. OBJETO. El objeto de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.”

## 2.4. Hechos probados

Se encuentran debidamente acreditados los siguientes hechos que tienen relevancia para el caso en examen:

2.4.1. Recurso de reposición interpuesto por la ANT contra la Resolución N° 20171020014625 del 27 de febrero de 2017<sup>20</sup>.

2.4.2. Resolución 028 de 2016 que contiene el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Agencia Nacional de Tierras<sup>21</sup>.

2.4.3. Acta de Posesión N° 109 del 1 de agosto de 2017 mediante la cual la señora Esperanza Medina Arias tomó posesión del empleo denominado Gestor Código T1 grado 10 perteneciente a la Unidad de Gestión Territorial de Bogotá de la planta global de la Agencia Nacional de Tierras<sup>22</sup>.

2.4.4. Resolución N° 892 del 14 de julio de 2017 *“Por la cual se da cumplimiento a la orden impartida por la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC- en el sentido de efectuar una reincorporación en un empleo de carrera administrativa de la Agencia*

---

<sup>20</sup> Folios 34-40

<sup>21</sup> Folio 87 consignado en medio magnético CD

<sup>22</sup> Folio 88



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

*Nacional de Tierras – ANT*”, proferida por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, que en artículo primero ordenó reincorporar a la señora ESPERANZA MEDINA ARIAS, en el cargo denominado Gestor código T1, grado 10, perteneciente a la Unidad de Gestión Territorial de Bogotá, empleo de la planta de personal global de la Agencia Nacional de Tierras – ANT <sup>23</sup>.

2.4.5. Oficio del 18 de agosto de 2016 suscrito por el Liquidador del INCODER dirigido a la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante el cual solicitó la reincorporación por supresión del empleo que desempeñaba la señora Esperanza Medina Arias<sup>24</sup>.

2.4.6. Comunicación fechada 1 de agosto de 2016 dirigida al Liquidador del INCODER por la señora Esperanza Medina Arias, mediante la cual le manifestó su voluntad de optar por la reincorporación en un empleo de carrera igual o equivalente al cargo de Profesional Especializado código 2028 grado 14 que desempeñaba en el INCODER<sup>25</sup>.

2.4.7. Constancia expedida por la Coordinadora Gestión Talento Humano del INCODER en Liquidación, mediante la cual certificó que la señora Esperanza Medina Arias laboraba en dicha entidad desde el 27 de febrero de 2004, en el cargo de Profesional Especializado código 2028 grado 14 en la Dirección Territorial Caquetá con sede en Florencia, desempeñando las funciones que en la constancia relaciona<sup>26</sup>.

2.4.8. Oficio del 26 de agosto de 2016 mediante el cual la Secretaria General de la Agencia Nacional de Tierras respondió a la CNSC, la solicitud de información sobre las vacantes definitivas que existían en la entidad pendientes de proveer<sup>27</sup>.

2.4.9. Estudio Técnico para reincorporación de la señora Esperanza Medina Arias, elaborado el 17 de febrero de 2017 por el contratista del Grupo Provisión de Empleo Público de la CNSC<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Folios 90-92

<sup>24</sup> Folio 98

<sup>25</sup> Folio 99 vuelto

<sup>26</sup> Folios 101 vuelto y 102

<sup>27</sup> Folios 103-104

<sup>28</sup> Folios 105-107



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

2.4.10. Resolución N° CNSC-20181700059945 del 14 de junio de 2018 *“Por la cual se actualiza en el Registro Público de Carrera Administrativa a unos servidores públicos pertenecientes a la Agencia Nacional de Tierras ANT”*, expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la que aparece en la casilla N° 5 el nombre de la funcionaria Esperanza Medina Arias en el empleo Gestor, código T1 grado 10 de la Agencia Nacional de Tierras actualizado por reincorporación<sup>29</sup>.

2.4.11. Oficio PAR JUR 2020-0615 del 6 de marzo de 2020 mediante el cual el Patrimonio Autónomo de Remanentes INCODER en Liquidación, respondió el requerimiento de prueba de oficio decretada por el Despacho Ponente en la Audiencia Inicial allegando el Manual de Funciones del cargo Profesional Especializado código 2028 grado 14 en el INCODER<sup>30</sup>.

2.4.12. Oficio del 20 de abril de 2020 mediante el cual la ANT remitió el Manual de Funciones y competencias laborales de los empleos Gestor, códigos 08, 09 y 10 de la planta de personal de la Agencia, así como la Historial Laboral de la señora Esperanza Medina Arias<sup>31</sup>.

2.4.13. Oficio del 8 de agosto de 2020 suscrito por la Coordinadora Grupo Gestión Integral de Entidades Liquidadas del Ministerio de Agricultura, mediante el cual remitió documentos relacionados con la funcionaria Esperanza Medina Arias, dando respuesta a prueba decretada en la Audiencia Inicial<sup>32</sup>.

2.4.14. Comunicación fechada 17 de abril de 2020 dirigida al Despacho Ponente por la señora Esperanza Medina Arias, mediante la cual responde a prueba decretada en la Audiencia Inicial<sup>33</sup>.

## **2.5. Resolución del caso concreto**

---

<sup>29</sup> Folios 161-164

<sup>30</sup> Folios 214 y CD Folio 313

<sup>31</sup> Folios 217-218 también figura en SAMAI

<sup>32</sup> Folios 225-236

<sup>33</sup> Folio 238-241



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Concita la atención de la Sala resolver en única instancia, el problema jurídico fijado en la Audiencia Inicial, el cual consiste en determinar si los actos administrativos acusados expedidos por la CNSC adolecen de falsa motivación y si desconocieron las normas en que debían fundarse, al haber ordenado la reincorporación de la señora Esperanza Medina Arias a la planta de personal de la ANT, en el cargo denominado Gestor código T1 grado 10.

En otras palabras, pero en todo caso dentro del marco del problema jurídico planteado, corresponde a la Sala verificar si son equivalentes los empleos Profesional Especializado código 2028 grado 14 que desempeñaba la funcionaria en el INCODER, con el empleo al que fue reincorporada a la ANT Gestor código T1 grado 10.

De acuerdo con el material probatorio relacionado en el acápite 2.4. *ut supra*, se encontraron acreditados los siguientes hechos: i) que el INCODER fue suprimido en el año 2015 y algunas de sus funciones fueron asumidas por las agencias creadas también en dicha anualidad como la ANT y la ADR; ii) en virtud de la liquidación del INCODER fueron suprimidos varios empleos entre ellos el denominado Profesional Especializado código 2028 grado 14, cargo que desempeñaba en carrera administrativa la señora Esperanza Medina Arias, quien optó en agosto de 2016 por la reincorporación en un empleo igual o equivalente; iii) el liquidador del INCODER solicitó a la CNSC adelantara el trámite respectivo en virtud de la manifestación expresada por la desvinculada funcionaria; iv) la CNSC expidió los actos acusados de nulidad mediante los cuales ordenó la reincorporación en la ANT de la ex funcionaria Esperanza Medina al empleo denominado Gestor código T1 grado 10, al considerar que eran equivalentes con el que desempeñaba en el liquidado Instituto; v) mediante Resolución N° 892 del 14 de julio de 2017 la ANT dio cumplimiento a la orden impartida por la CNSC y, vi) mediante Acta N° 109 del 1° de agosto de 2017 fue posesionada la señora Esperanza Medina Arias en el empleo mencionado.

La CNSC esgrimió como argumento central en los actos administrativos demandados, el haber encontrado acreditados que los requisitos del cargo suprimido en el INCODER frente a los del empleo creado en la nueva planta de



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

personal de la ANT, resultaban equivalentes criterio que, a juicio de la entidad demandada, no se ajusta a la realidad.

De tal manera que el presente control de legalidad se circunscribe en determinar si en efecto se está ante la noción de empleo equivalente, desde el punto de vista del nivel al que pertenecen los empleos comparados, las funciones consignadas en los respectivos manuales de funciones y competencias laborales de las respectivas entidades públicas, así como los requisitos exigidos para su desempeño desde el punto de vista de la experiencia laboral y la capacitación profesional, como también desde la asignación salarial de cada uno de los empleos, elementos estos con fundamento en los cuales la CNSC dispuso la reincorporación laboral objeto de cuestionamiento por la ANT.

### **2.5.1. En cuanto a la causal de infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados**

Desde ya la Sala anuncia que le asiste la razón a la entidad demandante, al evidenciar que las resoluciones acusadas adolecen de la causal de nulidad invocada, esto es, infracción de las normas en que debían fundarse, con base en las consideraciones que se pasan a exponer, para lo cual resulta necesario tener presente los eventos en los que se configura esta causal<sup>34</sup>:

“El significado estricto de esta causal nulidad por la violación de las normas en las que debía fundarse el acto administrativo ha sido comprendido por la jurisprudencia de esta Corporación como la contravención legal directa de la norma superior en que debía fundarse el acto administrativo, y ocurre cuando se presenta una de las siguientes situaciones: Falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea. La falta de aplicación de una norma se configura cuando la autoridad administrativa ignora su existencia o, a pesar de que la conoce, pues la analiza o valora, no la aplica a la solución del caso. También sucede cuando se acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, toda vez que esta no tiene validez en el tiempo o en el espacio.

(...) Por su parte, la aplicación indebida tiene lugar cuando las disposiciones jurídicas se emplean, a pesar de no ser las pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión. Este error puede originarse por dos circunstancias: (i) En los casos en los que la autoridad administrativa se equivoca al escoger la norma, por la inadecuada valoración del supuesto de hecho que esta consagra y, (ii) cuando no establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

---

<sup>34</sup> Sentencia del 15 de julio de 2021 radicación número: 11001-03-25-000-2019-00084-00 M.P. William Hernández Gómez



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Finalmente, se incurre en este vicio de manera directa al dársele una interpretación errónea a los preceptos aplicados. Esto sucede cuando las disposiciones son las que regulan el tema que se debe decidir, pero la autoridad las entiende equivocadamente y así las aplica. Es decir, ocurre cuando la autoridad administrativa le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.”

Cotejadas las anteriores consideraciones jurisprudenciales frente al presente caso, la Sala encuentra que la ANT fue creada mediante el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, **cuya naturaleza jurídica es la de una agencia estatal especial** del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Este tipo de agencias estatales especiales, cuentan con una normatividad propia en cuanto al sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos en las respectivas plantas de personal, que se encuentra consignado en el **Decreto N° 508 del 9 de marzo de 2012**<sup>35</sup>, distinto al régimen legal de las otras entidades de la rama ejecutiva del orden nacional del poder público, que se encuentra previsto en el **Decreto N° 2489 del 25 de julio de 2006**<sup>36</sup>.

Así lo reafirma el artículo 33 del Decreto N° 2363 de 2015 al prescribir:

“ARTÍCULO 33. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES, RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL. El sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Agencia Nacional de Tierras, así como su régimen salarial y prestacional, corresponderá al régimen previsto para las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, según lo establece el Decreto 508 de 2012 o las normas que lo modifiquen o complementen.

El régimen de carrera y de administración de personal será el establecido en la normativa general que rige el empleo público.

---

<sup>35</sup> “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, de las Agencias Nacionales de Defensa Jurídica del Estado y de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, organismos del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones”

<sup>36</sup> “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional y se dictan otras disposiciones”



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

El Inspector de la Gestión de Tierras tendrá la calidad de servidor público, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.” (subrayas fuera de texto)

Mientras que el INCODER según el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 *“Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”*, su naturaleza jurídica era la de un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

En este orden de ideas, mientras que el INCODER por ser un establecimiento público estaba regulado en cuanto al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos por el Decreto N° 2489 de 2006, la ANT al ser una Agencia Estatal especial se encuentra sometida para estos efectos al Decreto N° 508 de 2012, que en el artículo 2° clasificó los empleos en los niveles Directivo, Asesor, Profesional y Técnico, mientras que el artículo 2° del Decreto N° 2489 de 2006 los clasificó en los niveles Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial.

En lo que respecta a los empleos que ahora se analizan, la Sala observa que mientras el artículo 2° del Decreto N° 2489 de 2006 ubicó en el nivel Profesional el empleo denominado Profesional Especializado código 2028 de los grados 12 al 24, es decir, se encuentra incluido el grado 14 que ocupaba la señora Esperanza Medina Arias en el INCODER<sup>37</sup>, **el artículo 7° del Decreto N° 508 de 2012 ubicó el empleo denominado Gestor código T1 grado 08 en el nivel Asesor** en la nomenclatura y clasificación de empleos públicos de las agencias estatales, repárese que según esta preceptiva legal no existe el empleo de Profesional Especializado en las plantas de personal de estas agencias estatales.

De acuerdo con la normatividad analizada se observa de entrada, que difieren los empleos Profesional Especializado código 2028 grado 14 y Gestor código T1 grado 10, en cuanto a la clasificación y nomenclatura, pues mientras el primero se encuentra ubicado en el nivel profesional, el segundo lo está en el nivel asesor.

---

<sup>37</sup> Según certificación obrante a folio 101



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Ahora bien, como consecuencia de la supresión en el año 2015 del INCODER y de la creación de las agencias ANT y ADR mediante los decretos 2363, 2364 y 2365 todos del 7 de diciembre, posteriormente y en aras de implementar el objetivo misional de las agencias creadas, el Gobierno Nacional expidió el 7 de marzo de 2016 los decretos N° 419 y 420 que regularon entre otros temas los siguientes.

Es así como el **Decreto N° 419 de 2016** *“Por el cual se establece la planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT y se dictan otras disposiciones”*, en el artículo 1° dispuso que las funciones propias de la Agencia, serán cumplidas por la planta de personal allí prevista, que en lo que respecta con el empleo denominado Gestor código T1, dispuso:

1 (un) cargo Gestor T1 16; 10 (Diez) Gestor T1 12; 5 (Cinco) Gestor T1 11; **41 (Cuarenta y uno) Gestor T1 10**; 11 (Once) Gestor T1 09 y **8 (Ocho) Gestor T1 08**.

De tal manera según se observa, en la planta de personal de la ANT se establecieron los empleos de Gestor todos con idéntico código T1 de los grados 08, 09, 10, 11, 12 y 16.

Por su parte, el artículo 2° del Decreto 419 de 2016 previó: *“Los empleos creados en el presente Decreto se proveerán, en primer lugar, **mediante la incorporación directa de los servidores del INCODER en liquidación cuyos cargos sean suprimidos** y que cumplan con los requisitos y competencias laborales requeridas para el desempeño de los cargos, **atendiendo las equivalencias que señalará el Gobierno para el efecto**. Los demás empleos de la planta de personal se proveerán de conformidad con las normas legales vigentes sobre la materia.”*

La importancia de esta disposición normativa radica en que dispuso la **incorporación directa** de los servidores del Instituto suprimido a la ANT, atendiendo las equivalencias que para el efecto señalaría el Gobierno Nacional, tal y como en efecto lo hizo mediante el Decreto 420 del 7 de marzo de 2016.

Es así como, mediante el **Decreto 420 del 7 de marzo de 2016** *“Por el cual se establecen unas equivalencias de empleos”*, dispuso:



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

ARTÍCULO 1°. Establézcanse las siguientes equivalencias entre la nomenclatura y clasificación de empleos del INCODER y la nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a la Agencia Nacional de Tierras - ANT Y la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, así:

Situación Anterior			Situación Nueva		
Sistema General de Nomenclatura y Clasificación de Empleos			Empleos Agencias		
DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO	DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO
Profesional Especializado	2028	13	Gestor	T1	08
<b>Profesional Especializado</b>	<b>2028</b>	<b>14</b>	<b>Gestor</b>	<b>T1</b>	<b>08</b>
Profesional Especializado	2028	15	Gestor	T1	09
Profesional Especializado	2028	16	Gestor	T1	10
Profesional Especializado	2028	17	Gestor	T1	10
Profesional Especializado	2028	18	Gestor	T1	11
Profesional Especializado	2028	24	Gestor	T1	17
Profesional Universitario	2044	10	Analista	T2	06
Profesional Universitario	2044	11	Analista	T2	06
Técnico Administrativo	3124	17	Técnico Asistencial	O1	12

Según el cuadro anterior, **esta instancia observa que en el INCODER el empleo denominado Profesional Especializado código 2028 grado 14 correspondería en la ANT al empleo denominado Gestor código T1 grado 08**, en virtud del imperativo legal del artículo 1° del Decreto 420 de 2016.

Del mismo modo se debe tener presente que **el artículo 2° del Decreto 420 dispuso:** *“Los servidores del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER en liquidación, a quienes se les suprima el empleo y cuya incorporación se ordene en los empleos creados en las plantas de personal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT Y la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, serán incorporados con estricta sujeción a las equivalencias establecidas en el artículo primero del presente decreto, sin que se les exijan requisitos adicionales*



Número interno: 0504-2018  
 Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
 Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

*a los acreditados en el momento de su posesión del cargo del cual eran titulares. La aplicación de estas equivalencias no conlleva la pérdida de los derechos de carrera para quien los acredite.” (subrayas fuera de texto)*

Según el anterior recuento normativo, le asiste razón a la parte demandante al considerar vulnerado por los actos administrativos acusados, entre otras disposiciones normativas el **artículo 33 del Decreto 2363 de 2015** según el cual *“El sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Agencia Nacional de Tierras, así como su régimen salarial y prestacional, corresponderá al régimen previsto para las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, **según lo establece el Decreto 508 de 2012** o las normas que lo modifiquen o complementen.”*, así como los artículos 1° y 2° del Decreto 420 de 2016. (negrita nuestras)

Lo anterior, por cuanto la CNSC en los actos administrativos acusados, ordenó la reincorporación de la señora Esperanza Medina Arias, cuando lo que procedía era la incorporación directa en cumplimiento del mandato legal consignado en los artículos segundo de los decretos 419 y 420 ambos de 2016, arriba transcritos.

Por tanto, erró la demandada al haber dispuesto la reincorporación pues la figura que procedía se insiste, era la incorporación directa, al haber sido ordenada de manera expresa por mandato legal mediante los decretos en cita, para el caso de los ex funcionarios de carrera administrativa del suprimido INCODER, cuyos empleos fueron creados en las plantas de personal de la ANT y la ADR.

Siendo así, la Sala no comparte las siguientes consideraciones de la Resolución CNSC 20171020014625 del 27 de febrero de 2017 objeto de nulidad, por cuanto infringieron la normativa en que debió fundarse:

“En cuanto a la comprobación de la equivalencia entre los empleos comparados, a esta se llega al aplicar los criterios y parámetros consagrados en el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto N° 1083 de 2015, a saber:  
 (...)



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Dado lo anterior, y en aplicación al **primer orden** previsto en el artículo 28 del Decreto Ley N° 760 de 2005, se encontró que este hace referencia al extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, entidad en la cual venía prestando sus servicios profesionales la señora ESPERANZA MEDINA ARIAS; sin embargo, conforme el artículo 2° del Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, es menester indicar que la referida entidad desapareció de la vida jurídica el día 07 de diciembre de 2016, razón por la cual se torna imposible física y jurídicamente realizar la reincorporación en dicha entidad.

Entre tanto, la Comisión Nacional del Servicio Civil acudió al **segundo orden** de provisión, adelantó gestiones administrativas y solicitó a las distintas entidades que asumieron las funciones del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, esto es, Agencia Nacional de Tierras – ANT y la Agencia de Desarrollo Rural – ADR información relacionada con la totalidad de los empleos que se encontrasen en vacancia definitiva en la planta de personal de las referidas agencias.

Bajo este contexto, se pudo constatar que a través del Decreto N° 420 del 07 de marzo de 2016, se establecen unas equivalencias de empleos entre la nomenclatura y clasificación de los empleos del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y la nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a la Agencia Nacional de Tierras – ANT y la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, así:

Situación Anterior			Situación Nueva		
Sistema General de Nomenclatura y Clasificación de Empleos			Empleos Agencias		
DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO	DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO
			Gestor	T1	08
Profesional Especializado	2028	14	Gestor	T1	09
			Gestor	T1	10

Llama la atención de la Sala la equivocada interpretación efectuada por la CNSC del anterior gráfico consignado en el acto administrativo acusado, por cuanto no es cierto que el Decreto 420 de 2016 hubiera establecido como equivalente el empleo Profesional Especializado 2028 código 14 con el empleo Gestor T1 **para los grados 08, 09 y 10**, como quiera que el artículo 1° del Decreto 420 de 2016, determinó lo siguiente:

Profesional Especializado	2028	14	Gestor	T1	08
Profesional Especializado	2028	15	Gestor	T1	09
Profesional Especializado	2028	16	Gestor	T1	10



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

De tal manera que el empleo Profesional Especializado 2028 grado **16 del liquidado INCODER**, vendría a corresponder al empleo **Gestor código T1 grado 10 en la ANT** mientras que, según la prueba documental arrimada al expediente, **la señora Esperanza Medina Arias ostentaba derechos de carrera administrativa del empleo Profesional Especializado grado 2028 grado 14** en el extinto INCODER.

Por otra parte, a juicio de la Sala, si bien es cierto los actos acusados se apoyaron en el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015, hecho que *per se* no configura nulidad por cuanto esta disposición legal en estricto sentido es la que señala los criterios o supuestos para determinar las equivalencias de empleos, lo cierto es que para el caso *sub judice*, dicha circunstancia estaba supeditada en todo caso a la aplicación preferente de las equivalencias previstas en el Decreto 420 de 2016 que como su nombre lo indica, reguló las equivalencias en los empleos para esta Agencia y la ADR.

Aunado a lo anterior, resulta necesario tener presente también que en la parte considerativa del Decreto 420 de 2016 dispuso la remisión expresa al Decreto 508 de 2012 que como ya se analizó en precedencia, estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos para las agencias estatales de naturaleza especial, legislación que no le es ajena a la ANT, mientras que la CNSC aplicó exclusivamente el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*”.

Por lo anterior, estima la Sala que le asiste la razón a la parte demandante, al esgrimir que en el presente caso la CNSC debió haber adelantado un proceso de incorporación directa –que como ya se analizó era obligatorio por mandato legal según los decretos 419 y 420 ambos de 2016-, afirmación que es corroborada por esta instancia judicial.



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

En lo que no se está de acuerdo totalmente con la ANT, es en el reproche según el cual la CNSC debió aplicar de manera preferente o especial -casi que restrictiva- el Decreto 420 de 2016 y no la disposición de carácter general como lo es el Decreto 1083 de 2015, por cuanto en estricto sentido dichas legislaciones son complementarias entre sí, como quiera que los supuestos fácticos y criterios que definen la equivalencia de empleos, se encuentran consignados en el Decreto 1083 mientras que el Decreto 420 se limitó a establecer como tal las equivalencias entre la nomenclatura y clasificación de empleos del INCODER y la nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a la ANT y a la ADR.

Incluso el Decreto 508 de 2012 *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, de las Agencias Nacionales de Defensa Jurídica del Estado y de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, organismos del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones”*, no previó como tal una norma que regulara el tema de las equivalencias, razón de más para sostener que en el *sub judice* se debían tener presente también las previsiones del artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015.

Por tanto, para efectuar el análisis de equivalencia de los empleos a comparar, necesariamente se debía recurrir al Decreto 1083 de 2015, cosa distinta es que para el caso de la ex funcionaria del INCODER, debía también la CNSC haber aplicado el Decreto 420 de 2016 de manera preferente y complementaria, partiendo de las pautas generales del Decreto 1083 de 2015. De acuerdo con las anteriores consideraciones, resulta evidente la aplicación indebida de las normas en que debían fundarse los actos administrativos acusados.

### **2.5.2. En cuanto a la causal de falsa motivación de las resoluciones acusadas de nulidad**



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

No obstante, la CNSC haber analizado los presupuestos del artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015, lo cierto es que las conclusiones a las que arribó en los actos acusados de nulidad no se ajustan al principio de legalidad, por cuanto los empleos comparados no son equivalentes, contrario a lo que en los mismos consignó, por tanto, las resoluciones demandadas adolecen de falsa motivación.

Respecto de este vicio de nulidad que se configura cuando un acto administrativo invoca razones contrarias a la realidad, resulta ilustrativo el siguiente precedente proferido por la Subsección A de esta Sección<sup>38</sup>:

“Sobre el particular, la Sala precisó los elementos indispensables para que se configure la falsa motivación: (i) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera se estaría frente a una causal de anulación distinta; (ii) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos y (iii) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado”

Para el caso en estudio se observa que se configuró esta causal de nulidad, por las siguientes razones: El artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 señala:

“**ARTÍCULO 2.2.11.2.3 Empleos equivalentes.** Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

De acuerdo con la norma transcrita, para que se considere **equivalente** un empleo de otro, se deben cumplir las siguientes características: i) similitud de funciones a desempeñar; ii) similitud de requisitos para el desempeño de los empleos desde el punto de vista de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y, iii) similitud en la asignación básica, análisis que se efectuará desde dos aristas según se rijan los empleos por la misma o por distinta nomenclatura así; sin que supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trate de

---

<sup>38</sup> Sentencia del 23 de abril de 2020 radicación número 11001032500020110071800 (272011) M.P. William Hernández Gómez



Número interno: 0504-2018  
 Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
 Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

Cotejadas las anteriores exigencias legales al caso *sub lite*, **en cuanto a la similitud de funciones** que para su desempeño exigen similares requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales, se encuentra acreditado en el expediente lo siguiente:

La Resolución CNSC 20171020014625 del 27 de febrero de 2017 objeto de nulidad, sobre el particular consignó lo siguiente:

“En virtud del estudio técnico efectuado se puede concluir, que los empleos pertenecen al mismo nivel jerárquico, denominación, código y grado, desarrollan funciones afines, tienen requisitos de estudios y experiencia similares y en cuanto al salario son equivalentes conforme lo determina el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto N° 1083 de 2015, además se pudo determinar que la señora ESPERANZA MEDINA ARIAS, acreditó el cumplimiento de los requisitos mínimos para el desempeño del empleo denominado Gestor código T1 grado 10, ubicado en la Unidad de Gestión Territorial – UGT de Bogotá DC. perteneciente a la planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, siendo procedente entonces su reincorporación”.

A juicio de la CNSC, el empleo Gestor código T1 grado 10 lo ubicó en el nivel jerárquico **Profesional**, es decir, en el mismo que el del empleo Profesional Especializado código 2028 grado 14 que desempeñaba la señora Esperanza, cuando lo cierto es que según el artículo 7° del Decreto 508 de 2012 -legislación aplicable a la ANT en virtud de la remisión expresa efectuada en el Decreto 420 de 2016-, el empleo Gestor código T1 grado 8 se encuentra ubicado en el nivel **Asesor**, lo cual evidencia que los empleos cotejados no se encuentran en el mismo nivel jerárquico.

Sin perjuicio de la anterior afirmación, la Sala también observa que a nivel interno en la ANT **el empleo Gestor código T1 de los grados 08 al 17 se encuentran ubicados en el nivel Profesional**, tal y como así lo consignó la Resolución 028 de 2016 “*Por la cual se modifica el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT*”, expedida por el Director General



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

de la entidad<sup>39</sup>, irregularidad esta que no fue advertida por la entidad demandada.

Por otra parte, respecto de la afinidad en las funciones de los empleos, según el material probatorio allegado al expediente figura la Resolución N° 775 del 17 de marzo de 2015 *“Por medio de la cual se establece el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de los diferentes Empleos que conforman la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER”*, que en la pág. 175 señala las funciones del empleo Profesional Especializado código 2028 grado 14, cuyo cometido principal es *“Ejecutar planes y programas relacionados con los procesos misionales que son de competencia al Instituto con el fin de cumplir con las metas y políticas de enfoque territorial, poblacional y de desarrollo rural del sector agropecuario”*<sup>40</sup>.

Igualmente obra certificación expedida por el INCODER en Liquidación el 8 de agosto de 2016, de las funciones desempeñadas por la señora Esperanza Medina Arias, en el cargo Profesional Especializado código 2028 grado 14<sup>41</sup>, entre otras se transcriben las siguientes:

- “1. Planear y ejecutar las funciones necesarias para el cumplimiento de objetivos misionales de acuerdo a lo establecido en el procedimiento asignado en la dirección territorial.
  2. Participar en la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos de la dirección territorial de conformidad con los lineamientos institucionales y el procedimiento misional asignado.
  3. evaluar el impacto de la ejecución del programa o procedimiento asignado y proponer acciones orientadas a prestar un eficiente servicio al cuidado, de conformidad con los resultados y lineamientos establecidos.
  4. realizar estudios y analizar el contexto territorial, para aportar criterios a la toma de decisiones relacionadas con los programas y procedimientos misionales asignados.
  5. programar capacitaciones de divulgación y asistencia técnica a las entidades territoriales y comunidades rurales, en materia de proyectos, programas y procedimientos, para acceder a los programas de la entidad, de conformidad con los lineamientos establecidos y al procedimiento asignado.
- (...)”

---

<sup>39</sup> Obra a CD folio 87

<sup>40</sup> CD obrante a folio 213

<sup>41</sup> Obrante a folio 101 vuelto y 102



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

Por su parte, respecto de las funciones del empleo Gestor código T1 grado 10 se encuentran consignadas en la Resolución 028 de 2016, según las cuales tienen como propósito principal participar en el diseño, la formulación y la ejecución de los planes programas y proyectos a cargo de las unidades de gestión territorial, relacionados con los procedimientos administrativos de ordenamiento social de la propiedad, que aseguren el logro de los resultados esperados, contribuyendo a la toma de decisiones<sup>42</sup>.

Luego de analizadas las funciones a cargo de los empleos comparados, se observa que razón le asiste a la demandante al esgrimir que las funciones asignadas al cargo Profesional Especializado código 2028 grado 14, cuyo propósito es la ejecución de planes y programas de enfoque territorial, poblacional y de desarrollo rural del sector agropecuario, compaginan más con las funciones de la ADR según el objeto que cumple esta entidad, de acuerdo con el artículo 3° del Decreto 2364 de 2015, al prescribir:

**“Artículo 3°.Objeto.** El objeto de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.”

De allí que tal y como lo afirmó la ANT, no debe confundirse la realización de análisis previos y recolección de información para la formulación y diseño de un programa o proyecto institucional, con la ejecución concreta de actuaciones administrativas propias de competencia de la ADR.

Respecto del Perfil profesional para el cargo de profesional Especializado grado 2028 código 14 se exigían conocimientos básicos en ingeniería agrícola y forestal, arquitectura, urbanismo y afines, con título de posgrado en la modalidad

---

<sup>42</sup> CD folio 87



Número interno: 0504-2018  
 Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
 Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

de especialización en áreas relacionadas al cargo, tarjeta profesional y trece (13) meses de experiencia profesional relacionada.

Mientras que para el cargo Gestor grado T1 código 10 en la ANT se exigen conocimientos en la disciplina académica de administración, economía, ingenierías entre ellas la forestal y agrícola, así como título de posgrado en la modalidad de especialización, tarjeta profesional y diecinueve (19) meses de experiencia profesional relacionada. La Sala observa similitud respecto de los requisitos para el desempeño de los empleos confrontados, a pesar de que en la ANT se exige una experiencia laboral de (6) meses más para el cargo de Gestor.

Por último, en lo que atañe al criterio de la asignación salarial entre los empleos analizados, la Sala encuentra acreditado que le asiste la razón a la ANT al cuestionar el desconocimiento del presupuesto legal del artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015, por cuanto los actos administrativos acusados desconocieron el límite máximo de la diferencia salarial que se puede admitir en la asignación básica mensual.

Es así como, según la disposición legal citada, la diferencia salarial no puede superar los dos grados siguientes de la respectiva escala, siempre que se trate de empleos que se rijan por la misma nomenclatura o, que no supere el 10% de la asignación básica cuando se trate de sistemas de nomenclatura diferentes, como acontece en el presente caso.

Lo anterior, teniendo de presente las previsiones del artículo 1° del **Decreto 228 de 2016** *“Por el cual se establece la escala salarial de los empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones”*, que dispuso:

“ARTÍCULO 1°. A partir del 1° de enero de 2016, fíjense las siguientes escalas de asignaciones básicas mensuales para los empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

GRADO SALARIAL	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO
1	\$ 9.371.340	\$ 4.786.849	\$ 1.580.476	\$ 998.883



Número interno: 0504-2018

Demandante: Agencia Nacional de Tierras

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

2	\$ 10.241.137	\$ 5.238.528	\$ 1.759.878	\$ 1.185.042
3	\$ 11.576.937	\$ 5.629.011	\$ 1.961.798	\$ 1.293.694
4	\$ 12.162.184	\$ 6.019.491	\$ 2.172.841	\$ 1.445.593
5	\$ 13.305.330	\$ 6.931.750	\$ 2.423.510	\$ 1.551.758
6	\$ 15.053.752	\$ 7.857.792	\$ 2.633.131	\$ 1.599.970
7	\$ 15.591.617	\$ 8.759.869	\$ 2.820.938	\$ 1.667.308
<b>8</b>	\$ 17.340.038	\$ 9.371.340	<b>\$ 3.205.872</b>	\$ 1.769.323
9		\$ 10.241.139	\$ 3.544.426	\$ 1.869.301
<b>10</b>		\$ 11.576.937	<b>\$ 4.019.424</b>	\$ 1.991.482
11			\$ 4.350.624	\$ 2.208.442
12			\$ 4.659.917	\$ 2.426.891
13			\$ 5.012.292	
14			\$ 5.343.491	
15			\$ 6.076.985	
16			\$ 6.601.666	
17			\$ 7.111.778	
18			\$ 7.814.583	
19			\$ 8.633.762	

PARÁGRAFO. Las asignaciones básicas mensuales de las escalas señaladas en el presente artículo corresponden a empleos de carácter permanente y de tiempo completo.

Se podrán crear empleos de medio tiempo, los cuales se remunerarán en forma proporcional al tiempo trabajado y con relación a la asignación básica que les corresponda.

Se entiende, para efectos de este decreto, por empleos de medio tiempo los que tienen jornada diaria de cuatro (4) horas.”

Según se evidenció, el Gobierno fijó para la vigencia 2016 la suma de \$3.205. 872 como asignación básica mensual para el cargo Profesional Especializado código 2028 grado 14, mientras que para el empleo Gestor código T1 grado 10, la misma legislación fijó una asignación de \$4.019.424, por tanto, resulta evidente la diferencia salarial de **\$813.552** que excedió en más del 25% de la asignación básica que tenía el empleo suprimido, cuando el tope máximo era del 10% que correspondería a \$320.587. Reafirma la asignación básica salarial que percibió la señora Esperanza Medina Arias en el liquidado INCODER hasta el mes de julio de 2016, el comprobante de pagos obrante en el CD pág. 38<sup>43</sup>.

Sin duda alguna, le asiste la razón a la demandante al cuestionar que la anterior situación configuró una vulneración al artículo 125 de la Carta Política, por cuanto la orden impartida en los actos acusados, lo que previó fue un ascenso automático de la funcionaria Esperanza Medina Arias en los términos en que fue reincorporada a la ANT, ascenso que se encuentra proscrito en el ordenamiento legal por cuanto bien es sabido que la carrera administrativa está fundada en el reconocimiento del

<sup>43</sup> Folio 2013



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

principio del mérito, como fundamento principal para el ingreso y el ascenso laboral en las entidades del sector público.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala encuentra probada la causal de nulidad de falsa motivación en los actos administrativos acusados, al ordenar la reincorporación laboral de la señora Esperanza Medina Arias, para un cargo que no era equivalente al que desempeñaba en el liquidado INCODER.

### 2.5.3. Respeto del restablecimiento del derecho

En punto a este tema, la parte demandante fue enfática en el libelo de la demanda al señalar: *“En el presente caso como no se pretende restablecimiento de tipo económico, el caso no tiene asignación de cuantía por cuanto la pretensión del restablecimiento del derecho es que se ordene la reincorporación de la señora ESPERANZA MEDINA ARIAS en el empleo denominado Gestor, Código T1, Grado 8, ubicado en la Unidad de Gestión Territorial de Bogotá, en la planta de personal de la ANT”*.

La Sala encuentra fundada la anterior condena, como quiera que según se comprobó con el material probatorio analizado a la luz de la normatividad legal vigente para la época de expedición de los actos acusados, los empleos suprimido en el liquidado INCODER y por proveer en la ANT, no eran equivalentes.

Ahora bien no se puede desconocer el valor probatorio de la respuesta dada por la Secretaria General de la ANT, consignada en el oficio 20166000350762 del 26 de agosto de 2016, en la que le informó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre las vacantes definitivas SIN PROVEER, llamando la atención en el sentido de que no existía ninguna en el empleo Gestor código T1 grado **08**, mientras que para el grado **09** habían **9** vacantes; en el **grado 10** existían **12** vacantes; en el **grado 11** habían por proveer **2** vacantes; en el **grado 12** la entidad tenía **10** cargos por proveer mientras que en el **grado 16** había **una sola vacante** sin proveer<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Folios 103-104



Número interno: 0504-2018  
Demandante: Agencia Nacional de Tierras  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

No obstante lo anterior y en aras de dar cumplimiento a la presente providencia judicial, la demandada deberá efectuar las gestiones pertinentes –cuidando de no afectar los derechos de terceros-, para reubicar a la funcionaria en el cargo Gestor código T1 grado 08. Recuérdese que el Decreto N° 419 de 2016 contempló en la planta de personal de la ANT, 8 (Ocho) cargos de este empleo.

Por otra parte, no se dispondrá la devolución del dinero percibido por la señora Esperanza Medina Arias por cuanto en primer lugar, la directa interesada no la está reclamando -esto es la ANT- y, en segundo término, porque de acuerdo con el literal c) del numeral 1° del artículo 164 CPACA, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, como quiera que en el *sub judice* la señora Medina Arias no tuvo ninguna injerencia activa en la expedición de los actos acusados, aunado a que no se evidenció actitud cuestionable en su contra.

Al resultar acogidos los argumentos de la demanda interpuesta por la ANT, la Sala de Subsección declarará la nulidad de las resoluciones acusadas expedidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de este fallo.

### **Sobre la condena en costas**

En relación con la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, “(...) *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (...)*”. Por ello, al observar que en el trámite del proceso no se causaron, esta Sala no condenará en costas a la parte demandada.

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

### **III. FALLA**



**Número interno:** 0504-2018  
**Demandante:** Agencia Nacional de Tierras  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC y otros

**Artículo Primero.-** Declárase la nulidad de la Resolución N° CNCS-20171020014625 del 27 de febrero de 2017 y de la Resolución N° CNSC-2017020033535 del 30 de mayo de 2017, proferidas por el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, conforme a las consideraciones esgrimidas en la parte considerativa de esta providencia.

**Artículo Segundo.-** Como consecuencia de la declaración anterior, reubíquese a la señora Esperanza Medina Arias en el cargo Gestor código T1 grado 08, quien no deberá devolver suma de dinero alguno, según la parte motiva de este proveído.

**Artículo Tercero.-** Sin condena en costas para la parte demandada, de acuerdo a la parte motiva de este fallo.

**Artículo Cuarto.-** En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones a que haya lugar.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(Firmado electrónicamente)

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**