



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control: Reparación Directa
Radicación: 110013336038201800285-00
Demandante: Vilma Esperanza Polanía Pardo
Demandada: Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Asunto: Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.1.- Pretensiones

A través del presente medio de control, la parte demandante persigue puntualmente:

1.1.1.-Declarar a la **NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios reclamados por **VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO**, ante la presunta falla en el servicio causada por las acciones y omisiones que llevaron a la liquidación obligatoria del FONDO NACIONAL DEL GANADO y la consecuente finalización del contrato laboral entre éste y la accionante.

1.1.2.- Condenar a la demandada a pagar a favor de **VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO** : a) 100 SMLMV¹ por concepto de daños morales, b) 100 SMLMV por la afectación a su buen nombre, honor y honra, c) las sumas que resulten probadas por los perjuicios materiales causados bajo las modalidades de lucro cesante y daño emergente, con ocasión de los salarios, prestaciones dejados de percibir directamente por la demandante así como los rubros que no se aportaron al fondo privado de pensiones, luego de la terminación del contrato laboral que existía entre el FONDO NACIONAL DEL GANADO y la trabajadora.

1.1.3.- En subsidio de lo anterior, se proceda a condenar a la demandada al reconocimiento y pago del daño patrimonial causado a la señora **VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO**, por concepto de los salarios dejados de percibir desde el momento de la terminación del contrato laboral con el FONDO NACIONAL DEL GANADO hasta la fecha de la sentencia, acompañada con la orden de reintegro al cargo que venía desempeñando o uno de igual categoría y jerarquía, sin solución de continuidad entre el momento en que fue desvinculada y la fecha efectiva del reintegro solicitado.

1.1.4.- Condenar a la demandada a pagar en favor de **VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO** las agencias en derecho y costas procesales.

¹ Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1.1.5.- Que se ordene a la demandada dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1.2.- Fundamentos de hecho

El Despacho los resume de la siguiente manera:

1.2.1.- El FONDO NACIONAL DEL GANADO - FNG, es una cuenta especial sin personería jurídica creada por la Ley 89 de 1993 para el manejo de los recursos provenientes de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, cuya Junta Directiva está conformada por diez (sic) miembros, entre ellos el MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL O SU DELEGADO.

1.2.2.- Entre los años 1995 y 2011, el FONDO NACIONAL DEL GANADO adquirió el 78,67% de las acciones de la sociedad FRIGORÍFICOS GANADEROS DE COLOMBIA – FRIOGAN S.A., convirtiéndose en la principal accionista y garante de las obligaciones de esta última.

1.2.3.- FRIOGAN S.A. y el FONDO NACIONAL DEL GANADO – el primero como deudor principal y el segundo como garante–, fueron admitidos al proceso de reorganización mediante Autos No. 400-010330 y 400-010328 de fecha 4 de agosto de 2015, proferidos por la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, en el marco del procedimiento contemplado en la Ley 1116 de 2006.

1.2.4.- El 4 de enero de 2016, el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, en virtud del Decreto No. 1071 de 2015, asumió la administración temporal del FONDO NACIONAL DEL GANADO, es decir, un día antes de la celebración de la audiencia de resolución de objeciones e inicio del término improrrogable de cuatro (4) meses para llegar a un acuerdo de reorganización.

1.2.5.- El día 15 de abril de 2016, el Dr. HERNÁN ARAÚJO CASTRO, en su calidad de representante de FEDEFONDOS, miembro de la Junta Directiva del FONDO NACIONAL DEL GANADO, presentó ante ese órgano corporativo el acuerdo de reorganización del FNG, con la firma de aprobación de su mayoría, esto es, 6 de los 9 miembros.

1.2.6.- El MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL solicitó la suspensión del proceso de reorganización del FONDO NACIONAL DEL GANADO hasta el 26 de mayo de 2016, por cuanto el trámite de FRIOGAN S.A., se encontraba suspendido hasta la referida fecha. Sin embargo, la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES negó tal petición, mediante Auto 400 006873 del 4 de mayo de ese año.

1.2.7.- El 4 de mayo de 2016, la Junta Directiva del FONDO NACIONAL DEL GANADO, se reunió de manera extraordinaria para decidir sobre el acuerdo de reorganización, empero el Viceministro de la cartera demandada se levantó de la mesa sin que se pudiera votar sobre tal asunto el último día del plazo que se contaba para ello, por lo que, al fracasar la negociación, se obligó al FNG a su liquidación por adjudicación.

1.2.8.- La SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES mediante Auto 400-008393 de 26 de mayo de 2016, decretó la terminación del proceso de reorganización del FONDO NACIONAL DEL GANADO y dio inicio a la fase de liquidación por adjudicación, por ende, condujo a la finalización de todos los contratos celebrados por el FNG, incluidos los contratos de trabajo.

1.2.9.- FRIOGÁN S.A., tampoco logró celebrar acuerdo de reorganización, en consecuencia, adelantó el trámite de liquidación judicial de la empresa, proceso en el que se abrió la posibilidad de suscribir un acuerdo de reorganización, lo que finalmente ocurrió, y fue eximida de continuar con el proceso liquidatario.

1.2.10.- El 31 de agosto de 2016, a través de comunicación LFNG-01283-2016, VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO fue desvinculada de su empleo que tenía con el FONDO NACIONAL DEL GANADO, en virtud de la liquidación de éste.

1.2.11.- La demandante laboró en el FONDO NACIONAL DEL GANADO, mediante contrato laboral a término indefinido durante diecisiete (17) años, comprendidos desde el 18 de enero de 1999 hasta el 31 de agosto de 2016, su último sueldo devengado como Coordinadora del área salud, inocuidad y bienestar animal correspondió a la suma de ocho millones novecientos sesenta y tres mil pesos MCTE (\$8.963.000), como salario integral mensual.

1.3.- Fundamentos de derecho

El apoderado de la parte demandante señaló como fundamentos jurídicos los artículos 1, 25, 90, 209, 333 y 334 de la Constitución Política, Ley 101 de 1993, Ley 89 de 1993, Ley 1116 de 2006, Decreto 2478 de 1999, Decreto 1749 de 2011, Decreto 696 de 1994, Decreto 2025 de 1996, Resolución 9554 de 2000 Código General del Proceso y Ley 1437 de 2011.

II.- CONTESTACIÓN

Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La apoderada judicial designada por el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL contestó la demanda con escrito radicado el 21 de marzo de 2019², por medio del cual manifestó su oposición a las pretensiones y adujo ser parcialmente ciertos los hechos narrados en la demanda.

Dentro del mismo escrito propuso los medios exceptivos que denominó:

.- *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*: Medio exceptivo frente al cual el Despacho se pronunció en audiencia inicial celebrada el día 28 de enero de 2020, oportunidad en la que decidió posponer para la sentencia de primera instancia el estudio a mayor profundidad sobre la presunta producción de un daño antijurídico que le sea imputable a la entidad demandada con ocasión de la desvinculación laboral de VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO del FONDO NACIONAL DEL GANADO.³

.- *“Inexistencia de los perjuicios reclamados”*: Sustentada en que no se aportó prueba alguna que indique cuál fue la responsabilidad de la entidad demandada en los hechos acaecidos y tampoco en el presunto menoscabo sufrido por la parte demandante.

Frente a las excepciones propuestas por la entidad demandada, el apoderado judicial de la parte actora manifestó su inconformidad mediante escrito allegado el 24 de abril de 2019.⁴

² Ver folios 1319 a 1333 del cuaderno principal No. 6, físico.

³ Folios 1397 a 1401 C. principal 6, físico.

⁴ Ver folios 1389 a 1391 del cuaderno principal No. 6, físico.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda fue presentada el 3 de septiembre de 2018⁵ correspondiéndole por reparto a este Despacho, por lo que, mediante auto de 7 de diciembre de esa anualidad, se admitió el medio de control de reparación directa presentado y se dispuso que se hicieran las notificaciones del caso.⁶

El 17 de junio de 2019, se profirió auto en el cual se fijó fecha y hora para la práctica de la audiencia inicial. Esta diligencia se realizó el 28 de enero de 2020, agotando sus diferentes etapas, al cabo de la misma se programó la audiencia de pruebas.⁷

La audiencia de pruebas se surtió durante los días 23 de julio, 5 de noviembre de 2020 y 28 de enero de 2021. En este último, se cerró la etapa probatoria y se dio traslado para que los apoderados de las partes presentaran sus alegatos de conclusión por escrito. Vencido el término anterior el proceso ingresó al Despacho para fallo.⁸

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- Parte demandante

La apoderada judicial de esta parte, allegó mensaje de datos el 11 de febrero de 2022⁹ en el que rindió sus alegatos de conclusión, en los cuales reiteró los argumentos planteados en el libelo demandatorio.

Iteró que la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL incurrió en falla del servicio, producto de la omisión de sus deberes funcionales de: (i) convocar oportunamente a la Junta Directa del FNG, (ii) presidir y permanecer en la sesión de Junta del 4 de mayo de 2016, en la que se iba a decidir sobre la aprobación del acuerdo de reorganización del Fondo, en los términos de la Ley 1116 de 2006, (iii) evaluar el proyecto a ser aprobado en la sesión de Junta Directiva del 4 de mayo de 2016, (iv) realizar todas las labores tendientes a garantizar la reestructuración del Fondo Nacional del Ganado, con miras a la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, con lo que hubiese evitado la liquidación por adjudicación de la misma.

Asimismo, la entidad accionada desplegó una campaña de persecución, acusaciones, ataques en las relaciones personales y familiares de los ex trabajadores del FNG, que se extendió a los medios de comunicación radial, televisada y en la prensa, por lo que, la buena imagen, nombre irreprochable y honra de la demandante fueron vulnerados al haber sido identificada con nombre propio, como un parásito que debía ser erradicado del FONDO NACIONAL DEL GANADO.

2.- Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La apoderada judicial de esta entidad, el 11 de febrero de 2022, formuló sus alegatos de conclusión en los que insistió en la inexistencia de falla del servicio

⁵ Folio 1299 del C. principal 6, físico.

⁶ Folios 1300 a 1305, 1307, 1309 y 1311 del C. principal 6, físico.

⁷ Folios 1392, 1397-1401 del C. principal 6, físico.

⁸ Folios 1575-1578, 1586-1588, 1591-1593 del C. principal 6, físico.

⁹ Ver documentos digitales: “07.- 10-02-2021 CORREO” y “08.- 10-02-2021 ALEGATOS PARTE DEMANDANTE”

que le sea imputable con ocasión de la desvinculación laboral entre la demandante y el FONDO NACIONAL DEL GANADO.¹⁰

Puntualizó que aunque el Ministerio demandado asumió la administración de la cuota parafiscal de carne y leche, ello en nada incidió en las decisiones de la Superintendencia frente al FONDO NACIONAL DEL GANADO, la cuales se efectuaron por Junta Directiva, en la cual siempre compareció el delegado del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL desempeñando su función conforme los parámetros de la Ley, contrario a lo indicado por la demandante, sin que se probara en el expediente la supuesta retaliación en su contra, toda vez que, las pruebas testimoniales recolectadas solo se limitaron a indicar someramente que el FONDO NACIONAL DEL GANADO fue liquidado por “*persecución política del Gobierno en contra de Fedegan*”, sin que se justificaran las mismas.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No rindió concepto.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto, conforme lo señalado en los artículos 140, 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del CPACA.

2.- Problema Jurídico

El litigio se circunscribe a determinar si la **NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** es administrativamente responsable por los daños y perjuicios reclamados por **VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO**, por la supuesta falla en el servicio, derivada de las acciones y omisiones que llevaron a la liquidación obligatoria del FONDO NACIONAL DEL GANADO y la consecuente finalización del contrato laboral de la accionante.

3.- Generalidades de la responsabilidad administrativa y extracontractual del Estado

El artículo 90 de la Carta Política consagra la Cláusula General de Responsabilidad del Estado, la cual enseña:

“ARTÍCULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”

La anterior disposición constitucional, es la base fundamental para establecer la imputación de responsabilidad de las entidades públicas por la acción, omisión u operación administrativa que cause un daño antijurídico.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado, en los siguientes términos:

“La imputación del daño a la Administración es más que la sola relación entre el hecho y el daño. La atribución de responsabilidad de la administración requiere un título y de dicho título es precisamente la acción o la omisión por parte de la autoridad encargada de la prestación del servicio,

¹⁰ Ver documentos digitales: “09.- 11-02-2021 CORREO” y “10.- 11-02-2021 ALEGATOS MINAGRICULTURA”

es decir, que no basta con que exista un daño sufrido por una persona para que éste sea indemnizado, es menester, además, que dicho daño sea imputable, vale decir atribuir jurídicamente al estado”.¹¹

Se desprende, en consecuencia, que para que se pueda imputar responsabilidad a los agentes estatales a causa de un daño antijurídico, se requiere que confluyan tres elementos de manera concurrente: el hecho, el daño antijurídico y el nexo causal entre este y aquél.

Por otra parte, la teoría de responsabilidad de la Administración ha acogido dos criterios básicos: la responsabilidad subjetiva por falla en el servicio, y la responsabilidad objetiva, por daño especial o riesgo excepcional, caso este último en el cual no es relevante para determinar la configuración del mismo la “*subjetividad de la conducta de la entidad demandada*”, estableciéndose como únicos elementos de exoneración, la culpa exclusiva de la víctima, el hecho exclusivo y determinante de un tercero y la fuerza mayor.

4.- Caso en concreto

VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO, presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, para que sea declarada administrativa y extracontractualmente responsable de los daños causados con ocasión de la presunta falla en el servicio derivada de las acciones y omisiones que llevaron a la liquidación obligatoria del FONDO NACIONAL DEL GANADO y la consecuente finalización del contrato laboral sostenido entre éste y la accionante.

En opinión del abogado de la parte demandante, en el *sub lite* se configura la falla del servicio, por un lado, ante las acciones y omisiones en las que incurrió el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, en su calidad de miembro de la JUNTA DIRECTIVA, lo que conllevó al FONDO NACIONAL DEL GANADO a su liquidación por adjudicación, y por otro lado, debido a la afectación del buen nombre de la demandante, ocasionada por las declaraciones realizadas en medios de comunicación por el entonces MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

En el presente caso, advierte el Despacho que no hay discusión de la situación fáctica, toda vez que las partes procesales no cuestionan la existencia y veracidad de: (i) la composición de la Junta Directiva del FONDO NACIONAL DEL GANADO, (ii) la adquisición por parte del FNG de más del 75% de las acciones de la sociedad FRIGORÍFICOS GANADEROS DE COLOMBIA – FRIOGAN S.A., (iii) la admisión por parte de la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES de los procesos de reorganización solicitados por la cuenta especial y la empresa aludida, suscitada el 4 de agosto de 2015, en el marco del procedimiento contemplado en la Ley 1116 de 2006, producto del endeudamiento de FRIOGAN S.A., (iv) la administración temporal del FONDO NACIONAL DEL GANADO que asumió el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, a partir del 4 de enero de 2016, en virtud de la expedición del Decreto No. 1071 del 26 de mayo de 2015, (v) el tiempo de vinculación laboral de diecisiete (17) años, que sostuvo la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO con el FNG y la terminación de dicha relación por el inicio de la fase de liquidación de la cuenta especial aludida, acaecida en el 2016; sino que el punto central de la discusión se ubica en que la abstención asumida por la entidad demandada durante el periodo de 4 meses concedido por el legislador para aprobar y presentar un acuerdo de reorganización dentro del proceso de

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección Tercera, sentencia 15199 del 23 de noviembre de 2005. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

insolvencia y específicamente en la Reunión extraordinaria del 4 de mayo de 2016, le produjo el daño antijurídico a la demandante de haber sido retirada de su cargo, por lo que, se ratifica que este debate es netamente jurídico y en tal sentido, se entrará directamente a analizar si la conducta de la cartera ministerial configuró el título de imputación de falla del servicio atribuido en la demanda de la referencia.

Para ello, se recuerda que uno de los elementos que debe estar presente para declarar la responsabilidad extracontractual y patrimonial del Estado es el daño antijurídico, el cual la Corte Constitucional, lo ha definido como el perjuicio que es provocado a una persona y que no tiene el deber jurídico de soportarlo¹².

El daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad del mismo en que ese detrimento no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política, a una norma legal, o, porque es “irrazonable” sin depender “de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.”¹³.

Lo anterior supone que en el mundo del derecho coexisten daños jurídicos y daños antijurídicos, siendo los primeros los que bajo el principio de legalidad y la presunción de obrar conforme a Derecho, se entienden causados conforme a reglas jurídicas predeterminadas, *contrario sensu*, la segunda alusión de detrimentos, por lo general ocurren al margen del principio de legalidad, dado que con ellos se afectan derechos subjetivos amparados por el ordenamiento jurídico, pero primordialmente sin que su titular esté obligado a correr con las consecuencias que la lesión al derecho produce tanto en el plano patrimonial como extrapatrimonial, o como lo ha predicado la jurisprudencia patria, sin que el afectado tenga el deber jurídico de soportar esa afectación.

Puntualizado lo anterior, en el caso de marras, no se declarará la responsabilidad administrativa y extracontractual del Estado por falla en el servicio, porque aún si se acogiera la hipótesis de la demandante respecto de que la decisión del MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, o su delegado, consistente en abstenerse de presentar, someter a votación, apoyar y celebrar un acuerdo de reorganización para ser entregado ante la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, durante el periodo comprendido entre el 5 de enero y el 4 de mayo de 2016, dentro del proceso de insolvencia empresarial del FNG, tuvo un interés político de “cambiar la nómina del FONDO NACIONAL DEL GANADO”¹⁴; en el asunto de la referencia no se evidencia que la entidad demandada le haya causado un daño antijurídico a la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO que deba ser indemnizado.

Lo anterior por cuanto, quedó demostrado en este proceso judicial que:

i) El 5 de enero de 2016, la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES profirió auto dentro del proceso de insolvencia adelantado al FONDO NACIONAL DEL GANADO, providencia en la que se resolvieron las objeciones, se reconocieron los créditos presentados, se asignaron derechos de voto y se activó el plazo de cuatro (4) meses para que la Junta Directiva de dicha cuenta especial celebrara el acuerdo de reorganización.¹⁵

¹² Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996.

¹³ Consejo de Estado- Sentencia de 23 de septiembre de 2009, Exp. 17.986.

¹⁴ Folio 1275 C. principal No. 5

¹⁵ Ver documento digital “110. Auto 400008393 de fecha 26 de mayo de 2016 del expediente 81110 FNG.pdf” que reposa en la carpeta “pruebas documentales” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

ii) La Junta Directiva del FONDO NACIONAL DEL GANADO no presentó el acuerdo de reorganización ante la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, en el término legal e improrrogable de cuatro meses, por cuanto el MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO ni su delegado, en calidad de presidente y miembro de ese órgano de dirección estimaron viable “someter a consideración y voto” el acuerdo expuesto en la reunión extraordinaria del 4 de mayo de 2016, pues en su criterio, tal proyecto no atendía las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República.¹⁶

iii) El 26 de mayo de 2016, la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, profirió Auto No. 400-008393, mediante el cual decretó la terminación del proceso de reorganización del FONDO NACIONAL DEL GANADO, ordenó el inicio de la fase de liquidación por adjudicación de los bienes del FNG en liquidación, ante la falta de acuerdo en tal sentido, que hubiese sido aprobado por parte de la Junta Directiva de dicha cuenta especial. Asimismo, designó un liquidador y entre otras disposiciones, advirtió que como consecuencia de ello, se daban por terminados los contratos de trabajo con el correspondiente cálculo de las indemnizaciones a favor de los trabajadores de conformidad con lo previsto en el Código Sustantivo del Trabajo.¹⁷

iv) El 30 de agosto de 2016, el liquidador del FONDO NACIONAL DEL GANADO informó a la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO la finalización de su contrato de trabajo a partir del día siguiente, en virtud de la terminación del proceso de reorganización del FNG y consecuente apertura del trámite de liquidación por adjudicación, conforme lo dispuesto por la Ley No. 1116 de 2006.¹⁸

v) El 5 de septiembre de 2016, el FONDO NACIONAL DEL GANADO notificó la liquidación definitiva del contrato laboral a término indefinido que sostuvo con la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO hasta el 31 de agosto de esa anualidad por causa del proceso liquidatorio de la cuenta especial, en la cual se le calculó una cifra indemnizatoria de \$88.500.363.00, por lo que, el 8 del mismo mes y año, la demandante recibió \$75.225.363.00 por este concepto, luego que se le descontaron \$13.275.000.00 de retención en la fuente.¹⁹

vi) El 10 de agosto de 2018, la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, profirió Auto No. 400-010985, mediante el cual convocó a la audiencia de resolución de aprobación del proyecto de adjudicación regulada en el artículo 37 de la Ley 1116 de 2006, para el día 17 del mismo mes y año, como en efecto ocurrió.²⁰

Al respecto, la normativa contemplada en los artículos de la Ley No. 1116 de 2006, que regula el proceso concursal a través del cual se liquidó el FONDO

¹⁶ Ver documento digital “98. Acta 163 Junta Directiva FNG 4 de mayo de 2016.pdf” que reposa en la carpeta “pruebas documentales” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda, así como la videograbación de los testimonios de ÁLVARO LONDOÑO RESTREPO, JOSÉ FÉLIX LAFAURIE RIVERA y CARLOS ALBERTO ESTEFAN UPEGUI, recaudados en la audiencia de pruebas celebrada el día 5 de noviembre de 2020, obrante a folios 1575, 1578-1579 del Cuaderno principal No. 7.

¹⁷ Ver documento digital “110. Auto 400008393 de fecha 26 de mayo de 2016 del expediente 81110 FNG.pdf” que reposa en la carpeta “pruebas documentales” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

¹⁸ Ver documento digital “125. Acta de terminación del contrato con radicado LFNG-01283-2016 de fecha 30 de agosto de 2016..pdf” que reposa en la carpeta “pruebas documentales” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

¹⁹ Ver documento digital “127. Liquidación del contrato de la señora Vilma Esperanza Polanía.pdf” que reposa en la carpeta “pruebas documentales” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

²⁰ Ver documento digital “119. Auto liquidación del FNG, exp. 81110.pdf” que reposa en la carpeta “pruebas documentales” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

NACIONAL DEL GANADO, prevé en su artículo 1° que el régimen judicial de insolvencia, tiene por objeto la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, siempre bajo el criterio de agregación de valor.

Seguidamente, los artículos 9²¹, 14²² y 15 *ibidem*²³, contemplan que el inicio del proceso de reorganización de un deudor supone la existencia de una situación de cesación de pagos o de incapacidad de pago inminente, cuyo trámite podrá adelantarse de manera oficiosa por el juez del concurso o a solicitud de parte, pudiendo ser tanto el quebrado así como alguno de sus acreedores.

Asimismo, según los artículos 19, 24 a 31 de la Ley 1116 de 2006, una vez iniciado el proceso de reorganización, se dispondrán las fases de: (i) calificación, graduación de crédito, derechos de voto e inventario de bienes, (ii) objeciones al proyecto y (iii) reconocimiento de las acreencias, mediante auto en el que, además, se fijará el plazo improrrogable de 4 meses para la celebración del acuerdo de reorganización.

De manera puntual, los artículos 37, 38 y 50 de la norma precitada, disponen:

“ARTÍCULO 37. PLAZO Y CONFIRMACIÓN DEL ACUERDO DE ADJUDICACIÓN. Modificado por el artículo 39 de la Ley 1429 de 2010. Vencido el término para presentar el acuerdo de reorganización sin que este hubiere solo <sic> presentado o no confirmado el mismo, el juez proferirá auto en que se adoptarán las siguientes decisiones:

1. Se designará liquidador, a menos que el proceso de reorganización se hubiere adelantado con promotor, caso en el cual hará las veces de liquidador.

2. Se fijará el plazo para la presentación del inventario valorado, y (...)

PARÁGRAFO 3o. Los efectos de la liquidación por adjudicación serán, además de los mencionados en el artículo 38 de la Ley 1116 de 2006, los contenidos en el artículo 50 de la misma ley.”

“ARTÍCULO 38. EFECTOS DE LA NO PRESENTACIÓN O FALTA DE CONFIRMACIÓN DEL ACUERDO DE REORGANIZACIÓN. Los efectos que producirá la no presentación o no confirmación del acuerdo serán los siguientes:

1. Disolución de la persona jurídica.
2. Separación de los administradores, quienes finalizarán sus funciones entregando la totalidad de los bienes y la contabilidad al promotor, quien para los efectos de celebración y culminación del acuerdo de adjudicación asumirá la representación legal de la empresa, a partir de su inscripción en el registro mercantil.
3. La culminación de los contratos de tracto sucesivo, de cumplimiento diferido o de ejecución instantánea, no necesarios para la preservación de los activos, así como los contratos de fiducia mercantil o encargos

²¹ “ARTÍCULO 9o. SUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD. El inicio del proceso de reorganización de un deudor supone la existencia de una situación de cesación de pagos o de incapacidad de pago inminente. (...)”

²² “ARTÍCULO 14. ADMISIÓN O RECHAZO DE LA SOLICITUD DE INICIO DEL PROCESO. Recibida la solicitud de inicio de un proceso de reorganización, el juez del concurso verificará el cumplimiento de los supuestos y requisitos legales necesarios para su presentación y trámite, y si está ajustada a la ley, la aceptará dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación. (...)”

²³ “ARTÍCULO 15. INICIO DE OFICIO. La Superintendencia de Sociedades podrá decretar de oficio el inicio de un proceso de reorganización en los siguientes eventos: (...)”

fiduciarios, celebrados por el deudor en calidad de constituyente, sobre bienes propios y para amparar obligaciones propias o ajenas, (...)

4. La finalización de pleno derecho de los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil celebrados por el deudor, con el fin de garantizar obligaciones propias o ajenas con sus propios bienes. (...)

PARÁGRAFO. Lo previsto en el presente artículo no se aplicará respecto de cualquier tipo de acto o contrato que tenga por objeto o como efecto la emisión de valores u otros derechos de naturaleza negociable en el mercado público de valores de Colombia o en el exterior, ni respecto de patrimonios autónomos constituidos para adelantar procesos de titularización a través del mercado público de valores, ni de aquellos patrimonios autónomos que tengan fines de garantía que formen parte de la estructura de la emisión.”

“ARTÍCULO 50. EFECTOS DE LA APERTURA DEL PROCESO DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL. La declaración judicial del proceso de liquidación judicial produce:

1. La disolución de la persona jurídica. En consecuencia, para todos los efectos legales, esta deberá anunciarse siempre con la expresión “en liquidación judicial”.

(...)

5. La terminación de los contratos de trabajo, con el correspondiente pago de las indemnizaciones a favor de los trabajadores, de conformidad con lo previsto en el Código Sustantivo del Trabajo, para lo cual no será necesaria autorización administrativa o judicial alguna quedando sujetas a las reglas del concurso, las obligaciones derivadas de dicha finalización sin perjuicio de las preferencias y prelaciones que les correspondan.

6. Disponer la remisión de una copia de la providencia de apertura del proceso de liquidación judicial al Ministerio de la Protección Social, con el propósito de velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales.

(...)

13. La preferencia de las normas del proceso de liquidación judicial sobre cualquier otra que le sea contraria.”

Con fundamento en las disposiciones normativas aludidas y la situación fáctica probada, se vislumbra en primer lugar que, el régimen de insolvencia previsto en la Ley 1116 de 2006, se sustenta en la existencia de una situación de cesación de pagos o de incapacidad de solvencia inminente que puede culminar con la reorganización o liquidación de la persona, ente o cuenta sometida a ello, sin que ésta última vía procesal sea concebida por el legislador como castigo, sanción o pena a imponerse contra los administradores o representantes de aquellas, puesto que según la norma, tal figura “busca el aprovechamiento del patrimonio del deudor”, por ende, en el presente caso, no resulta apropiado deducir que la causa de la liquidación del FONDO NACIONAL DEL GANADO fue la abstención del funcionario del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, como miembro de la JUNTA DIRECTIVA, en decidir oportunamente sobre la aprobación de un acuerdo de reorganización que fuera presentado a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, toda vez que, el riesgo de que esta cuenta especial de parafiscalidad fuera liquidada surgió por el elevado endeudamiento de FRIOGAN S.A., y su necesidad de sufragar tal acreencia, en calidad de deudor solidario.

En segundo lugar, se tiene que, la Junta Directiva del FONDO NACIONAL DEL GANADO, conformada por sus nueve miembros fueron los que decidieron, de manera voluntaria y consensuada, solicitar ante la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES la apertura del proceso de insolvencia previsto en la Ley 1116 de 2006, por lo que, desde esa oportunidad, fue el órgano de dirección quien asumió *a priori* el riesgo de que en caso de no presentarse un acuerdo de reorganización ante el juez del concurso o que no fuere confirmado por éste, dicha cuenta especial podría ser liquidada.

En tercer lugar, se advierte que el legislador no previó la presentación de un acuerdo de reorganización como obligación que las personas, entes, o cuentas que se sometían al proceso de insolvencia regulado por la Ley 1116 de 2006 debían cumplir, pues de la lectura de la normativa se vislumbra que el legislador les otorgó la potestad de decidir si preferían reestructurarse o liquidarse de manera directa, por ende, se deduce que la fase de reorganización es electiva más no obligatoria y en tal sentido, en el presente caso, resulta claro que la Junta Directiva o los miembros del FONDO NACIONAL DEL GANADO, en especial el MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL o su delegado, no estaban forzados legalmente a proponer, avalar y presentar un acuerdo de reestructuración ante el juez concursal si esa no era su voluntad; aspecto que desvirtúa una conducta omisiva por parte de la entidad demandada ya que no existe un deber legal incumplido por sus funcionarios.

Si bien es cierto, con las declaraciones de ÁLVARO LONDOÑO RESTREPO, JOSÉ FÉLIX LAFAURIE RIVERA y CARLOS ALBERTO ESTEFAN UPEGUI²⁴, sumado a las pruebas documentales allegadas por los sujetos procesales; se comprobó que durante el periodo comprendido entre el 5 de enero y el 5 de mayo de 2016, varios miembros de la Junta Directiva del FONDO NACIONAL DEL GANADO manifestaron su voluntad, al representante del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, de reunirse para debatir y avalar una propuesta de reorganización que fuera sometida a la confirmación de la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES; no es menos cierto que, antes que se cumpliera el plazo legal de 4 meses, otorgado para presentar el acuerdo de reestructuración, el funcionario de la cartera ministerial convocó al órgano de dirección para discutir sobre ese aspecto, con lo que se acredita que el funcionario de la entidad demandada hizo uso de sus facultades de convocatoria y celebrar reuniones extraordinarias a fin de analizar temas que interesaban a la cuenta especial.²⁵

En cuarto lugar y no menos importante, se advierte que la terminación del contrato de trabajo de la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO acaecida en el año 2016, devino del efecto legal previsto en el numeral 5° del artículo 50 de la Ley 1116 de 2006, ante el inicio de la fase liquidatoria dentro del proceso concursal al cual se sometió voluntariamente el FONDO NACIONAL DEL GANADO, por lo que, no puede ser catalogado como un daño antijurídico, pues según el legislador, se trata de una consecuencia previsible que deben soportar todos los trabajadores que sostengan una relación laboral con una persona, ente o cuenta que sea sometida a liquidación.

En quinto lugar, porque si bien es cierto la terminación unilateral del contrato de trabajo de la demandante con el FONDO NACIONAL DEL GANADO, producto del inicio del proceso de liquidación suscitado el 26 de mayo de 2016, ocasionó un daño patrimonial a la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO, no es menos cierto que la reparación de tal menoscabo también fue prevista por el legislador en el artículo 50 de la Ley 1116 de 2006, bajo el concepto de “indemnización”, y que con ocasión de éste ella recibió más de \$75.000.000.00, en consecuencia, al estar previsto dentro del marco jurídico interno colombiano tanto la causación y resarcimiento del mismo, se confirma la juridicidad del detrimento aludido.

En consonancia con lo predicho, se concluye que la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL al abstenerse de someter a votación, avalar ni presentar acuerdo de reorganización ante la SUPERINTENDENCIA DE

²⁴ Folios 1575, 1578-1579 del Cuaderno principal No. 7.

²⁵ Ver documento digital “81.- Convocatoria Junta Extraordinaria FNG 4 mayo 2016.pdf” que reposa en la carpeta “pruebas documentales” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

SOCIEDADES dentro del proceso de insolvencia del FONDO NACIONAL DEL GANADO, durante el periodo comprendido entre el 5 de enero y el 5 de mayo de 2016 no cometió una conducta omisiva que haya generado un daño antijurídico a la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO.

En cuanto a la presunta afectación al buen nombre, honor y honra de la demandante, por algunas declaraciones que en su momento el MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL efectuó en diferentes medios de comunicación, específicamente: (i) por la entrevista realizada por el diario El Tiempo y que se publicó el día 6 de febrero de 2016 en la que refirió que la intervención del FNG se realizó con la finalidad de “desparasitarlo” y además, mencionó el costo de la nómina de empleados²⁶; (ii) la entrevista elaborada por W Radio y declaraciones realizadas que se dirigieron a cuestionar los niveles de asignación salarial y el derecho de los trabajadores a sindicalizarse²⁷; (iii) la declaración del Dr. AURELIO IRAGORRI VALENCIA fechada el 14 de agosto de 2018²⁸, en la que dentro de un proceso penal iniciado en su contra por el delito de injuria y calumnia, ofreció disculpas públicas por las afirmaciones realizadas el 24 de julio de 2017 en el Conversatorio “Lanzamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial” en el que había señalado: “vamos a poderle ayudar a los productores de leche comprando esos quesos a través de los recursos del FONDO NACIONAL DEL GANADO, que antes se los robaban y ahora no, ahí están guardaditos (...)”; revisado el acervo material probatorio, el Despacho tampoco declarará la responsabilidad extracontractual del Estado.

Lo anterior porque, en primer lugar, en los medios de comunicación, prensa y radio aludidos, si bien es cierto, el representante del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL manifestó la necesidad de desparasitar al FONDO NACIONAL DEL GANADO, también es cierto que tal afirmación se hizo con relación a la crisis financiera por la que atravesó esa cuenta especial, sin que se hubiese hecho alusión de manera específica a los trabajadores de la misma como “parásitos” y mucho menos se identificó a la señora VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO como tal.

En segundo lugar, porque se vislumbra que las columnas de opinión y notas de prensa allegadas²⁹ donde se hizo alusión a que el MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL tildó de “parásitos” a los empleados del FONDO NACIONAL DEL GANADO para la anualidad del 2016, se tratan de afirmaciones y percepciones efectuadas por terceros, entre ellos, el Dr. FÉLIX LAFOURIE RIVERA³⁰, presidente de FEDEGAN, respecto del pronunciamiento público que hizo el funcionario de la entidad demandada el 6 de febrero de 2016 pero no corresponden a manifestaciones que el Dr. AURELIO IRAGORRI VALENCIA haya expresado directamente, por lo que, son apreciaciones subjetivas que distan del soporte probatorio que documentó la entrevista realizada por el diario El Tiempo.

²⁶ Ver documento digital “49.- Nota de prensa del 6 de febrero de 2016 de El Tiempo.pdf” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

²⁷ Ver documento digital “57.- Audio. Entrevista realizada por W Radio al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.mp3” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5.

²⁸ Ver documento digital “120. Video de fecha 18 de agosto 2018. Documento de retractación Dr. Aurelio Iragorri..MP4” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

²⁹ Ver documentos digitales: “50.- Nota de prensa del 14 de febrero de 2016 de El Universal.pdf”, “51.- Nota de prensa publicada en la página de FEDEGAN No son parásitos.pdf”, “54.- Nota de prensa del 18 de febrero de 2016 de Contexto Ganadero.pdf”, “55.- Nota de prensa El Heraldo 28 de febrero de 2016.pdf” y “56.- Nota de prensa del 28 de febrero de 2016 de El Heraldo.pdf” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

³⁰ Ver documento digital “50.- Nota de prensa del 14 de febrero de 2016 de El Universal.pdf” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contentivo de los anexos de la demanda.

En tercer lugar, porque en las declaraciones encaminadas a cuestionar los niveles salariales de los empleados del FONDO NACIONAL DEL GANADO y la afirmación del entonces MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL relacionada con robos de los recursos de ese fondo, el ex representante de la entidad demandada tampoco hizo alusión expresa a un funcionario, miembro o empleado en particular ni mencionó el nombre o cargo que desempeñó VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO dentro de esa cuenta especial que permitiera inferir que ese señalamiento la involucrara a ella. Además, se vislumbra que el 18 de agosto de 2018³¹, el Dr. AURELIO IRAGORRI VALENCIA, a través de múltiples medios de comunicación, se retractó frente a lo dicho el día 24 de julio de 2017 y expresó que no tenía fundamento probatorio con el que pudiera atestiguar que antes se robaban los recursos del FNG o que existían malos manejos de los mismos, “no fue la intención de él menoscabar o dañar el honor, buen nombre, honra y dignidad del FONDO NACIONAL DEL GANADO, de sus funcionarios, empleados ni de quienes hacían parte de la administración” de dicha cuenta especial, por lo que, en el presente caso, no se encuentra demostrado que la cartera ministerial enjuiciada haya atacado personalmente a la aquí demandante.

En este instante surge relevante lo consagrado en el artículo 167 del Código General del Proceso donde se establece que “*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”, de manera que son los interesados en las resultas del proceso quienes ostentan la carga de aportar o solicitar los medios de convicción que permitan al juez obtener las conclusiones suficientes en aras de configurar una adecuación fáctica clara y así atribuir o no, algún tipo de responsabilidad.

En conclusión, se advierte que en el presente caso, la parte demandante no logró demostrar que la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL incurrió en acciones u omisiones dentro del proceso judicial de insolvencia empresarial al que fue sometido voluntariamente el FONDO NACIONAL DEL GANADO en el año 2015, que le hayan causado un daño antijurídico a VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO, que deba ser reparado en este medio de control, por ende, se impone denegar las pretensiones de la demanda, por las razones aquí expuestas y se declararán probadas las excepciones de denominadas “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*” e “*Inexistencia de los perjuicios reclamados*”, planteadas por la entidad demandada.

6.- Costas

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que “*la sentencia dispondrá sobre la condena en costas*”. En este caso no hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, pues no se observa ningún comportamiento procesal que así lo indique.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR PROBADAS las excepciones denominadas “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*” e “*Inexistencia de los perjuicios reclamados*”, formuladas por la **NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**. En consecuencia, **DENEGAR** las pretensiones de la demanda de

³¹ Ver documento digital “120. Video de fecha 18 de agosto 2018. Documento de retractación Dr. Aurelio Irigorri..MP4” del CD visible a folio 1298 del C. principal No. 5, contenido de los anexos de la demanda.

Reparación Directa formulada por la señora **VILMA ESPERANZA POLANÍA PARDO**.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: **ORDENAR** la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

mabb

Correo Electrónicos
Demandante: espolapa@hotmail.com; rforeror@gmail.com; ppsuarez76@hotmail.com;
Demandada: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co; rosaleon@litigando.com; notificaciones.judiciales@litigando.com;
Ministerio Público: mferreira@procuraduria.gov.co

Firmado Por:

Henry Asdrubal Corredor Villate
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
038
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **8356a7539517348e243af381da0edc3b4b85892d6cd1f60135c89474492b0b4e**
 Documento generado en 08/06/2022 10:43:48 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>