

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Bogotá D.C. veinte (20) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicado No: 250002342000201704864 00
Demandante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL
 - AEROCIVIL
Demandado: HÉCTOR GUTIÉRREZ REYES
Actuación: RESUELVE CONFLICTO DE COMPETENCIAS

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre los Juzgados Administrativos Sesenta y Tres – Sección Tercera y Noveno – Sección Segunda del Circuito Judicial de Bogotá, para conocer de la solicitud de aprobación de la conciliación extrajudicial efectuada entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL y el señor HÉCTOR GUTIÉRREZ REYES.

I. ANTECEDENTES

- El trámite de conciliación extrajudicial fue remitido por la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos el 2 de febrero de 2017, correspondiendo por reparto al Juzgado Sesenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera¹.

- Por auto del 15 de febrero de 2017 el Juzgado Sesenta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera declaró la falta de competencia para conocer del trámite en razón a que el asunto en sede judicial se debe ventilar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia de la sección segunda, y no

¹ Folios 67 a 69. C-1

a través de los medios de control que conoce la sección tercera. Por lo anterior, ordenó el envío del expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos para que fuera repartido entre los Despachos de la Sección Segunda².

- Mediante acta de reparto del 7 de marzo de 2017 fue asignado el asunto al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda³.

- Por auto del 21 de marzo de 2017 el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda declaró la falta de competencia para conocer el presente asunto y propuso conflicto negativo de competencia, argumentando que de la lectura de la solicitud de conciliación elevada por la apoderada de la AEROCIVIL se colige que el medio de control presentado es el de reparación directa previsto en el artículo 140 del CPACA⁴.

Adujo que con antelación el Juzgado Cincuenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá ordenó desglorar varias solicitudes de conciliación prejudicial y presentarlas ante la Procuraduría de manera individual, por lo cual el 27 de enero de 2017, se celebró la audiencia de conciliación convocando al señor HÉCTOR GUTIÉRREZ REYES, citando como medio de control el de reparación directa y, en el mismo sentido, el Procurador 137 Judicial II para Asuntos Administrativos remitió la correspondiente solicitud de aprobación para que fuera repartida entre los juzgados de la sección tercera.

- Por auto del 27 de junio de 2017 el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda resolvió un recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por la apoderada de la AEROCIVIL contra la providencia que propuso el conflicto negativo de competencia, confirmando la decisión impugnada y rechazando por improcedente el recurso de apelación⁵.

² Folio 71, C-1.
³ Folio 73, C-1.
⁴ Folios 85 y 87, C-1.
⁵ Folios 100 y 104, C-1.

- Remitido el expediente a esta Corporación, por acta de reparto del 15 de agosto de 2017⁶ correspondió por reparto al Despacho del Magistrado Carlos Alberto Orlando Jaiquel, quien por auto del 22 de septiembre de 2017 ordenó remitir el expediente a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que fuere repartido como conflicto de competencias y no apelación de conciliación.

- Efectuado nuevamente el reparto, por acta del 4 de octubre de 2017 correspondió el presente conflicto de competencias a la Magistrada Beatriz Helena Escobar Rojas⁷, quien por auto del 18 del mismo mes y año corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos⁸.

II. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el inciso 4° del artículo 158 del C.P.A. C.A. y del párrafo del artículo 37 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para dirimir el presente conflicto negativo de competencias, como quiera que se presenta entre Jueces Administrativos de un mismo circuito, perteneciente a este distrito judicial.

III. CONSIDERACIONES

2.1. De la competencia por secciones de los juzgados contencioso administrativos

En armonía con el Acuerdo PSAA06 - 3345 de 2006, "*por el cual se implementan los Juzgados Administrativos*", el Decreto 2888 de 1989, "*por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la jurisdicción de lo contencioso administrativo*", dispone en su artículo¹⁸:

ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

⁶ Folio 106, C-1.

⁷ Folio 2, C-2.

⁸ Folio 4, C-2.

(...)

SECCIÓN SEGUNDA. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.

(...).

SECCIÓN TERCERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

1. De reparación directa y cumplimiento.

2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.

3. Los de naturaleza agraria.

(...). (Se subraya).

De otra parte, las Ley 640 de 2001, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones, dispuso sobre la competencia para conocer de la aprobación judicial de las conciliaciones extrajudiciales:

ARTÍCULO 24. APROBACIÓN JUDICIAL DE CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable. (Se subraya).

En el mismo sentido, el Decreto 1716 de 2009, dispuso en su artículo 12:

ARTÍCULO 12. APROBACIÓN JUDICIAL. El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al Juez o corporación competente para su aprobación. (Se subraya).

Finalmente, debe advertirse que el artículo 171 del CPACA prevé que el juez le dará el trámite que le corresponda a la demanda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.

2.2. Naturaleza del asunto conciliado

⁷ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial respecto del reconocimiento y pago de viáticos a funcionarios que se desplazaron a diferentes ciudades del territorio nacional en comisión de servicios, advirtiendo que de no llegar a un acuerdo conciliatorio el medio de control a iniciar sería el de reparación directa¹⁰.

Efectuada la audiencia de conciliación el 25 de mayo de 2016, ante la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos, se llegó a un acuerdo parcial¹¹. No obstante, el Juzgado Cincuenta y Uno Administrativo del Circuito, a quien correspondió el estudio de aprobación o improbación de la conciliación resolvió no asumir el conocimiento y dispuso remitir las diligencias a la Procuraduría con el fin de que se realizaran actas individuales de conciliación, radicando cada uno por separado ante los juzgados administrativos para continuar con el trámite correspondiente¹².

En atención a lo anterior, el 27 de enero de 2017 ante el Procurador 137 Judicial II para Asuntos Administrativos se adelantó la audiencia de conciliación extrajudicial entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL y el señor HÉCTOR GUTIÉRREZ REYES, en la cual se llegó a un acuerdo total por valor de \$1 67.600 respecto de lo **viáticos adeudados por concepto de comisión oficial de trabajo**.

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto del 22 de agosto de 2017¹³, en asunto similar al presente, indicó sobre la naturaleza jurídica de los viáticos lo siguiente:

3. Naturaleza Jurídica de los viáticos.

El viático en nuestro ordenamiento jurídico tiene por objeto cubrir los gastos de manutención, alojamiento y transporte en que incurre el servidor público o privado por el cumplimiento de sus funciones fuera de su sede habitual de trabajo, sin que por ello tenga que sufrir mengua en su patrimonio.¹⁴

En relación al pago de viáticos en el marco de una comisión de servicio, el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

¹⁰ Folios 1 a 7, C-1.

¹¹ Folios 31 a 34, C-1.

¹² Folio 38, C-1.

¹³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, Magistrado ponente: José Elver Muñoz Barrera, Bogotá D.C., 22 de agosto de 2017. Radicación: 11001-33-35-003-2016-00457-00. Demandante: Unidad Nacional de Protección – UNP. Demandador: Jorge Ignacio Roza Camelo. Asunto: Conflicto de competencia. Aprobación de Conciliación. Pago de viáticos de comisiones no cancelados por no contar con registro presupuestal. [

¹⁴ Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá 30 de enero del 2014. Radicación número: 76001-23-31-000-2004-03803-01 (0230-09). [Preferencia de la providencia en cita].

"(...) Las comisiones pueden ser: a) De servicio: para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, hace parte de los deberes de todo empleado y puede dar lugar al pago de viáticos conforme a las disposiciones legales. b) Para adelantar estudios. c) Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción. d) Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas. La comisión podrá tener una duración de hasta por treinta (30) días, prorrogables por una sola vez hasta por un término igual, excepto en aquellos cargos que tengan funciones específicas de inspección y vigilancia (Art. 80 Decreto 1950 de 1973).

"(...) El Artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 prevé que los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión constituyen salario, y tendrán derecho a ellos los empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios (Artículo 61), se fijarán según la remuneración mensual que corresponda al empleo del funcionario que deba viajar en comisión (Art. 62); dentro del territorio nacional sólo se reconocerán viáticos cuando el comisionado deba permanecer por lo menos un día completo en el lugar de la comisión, fuera de su sede habitual de trabajo. Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, sólo se reconocerá el cincuenta por ciento del valor (Art. 64); las comisiones de servicio se confieren mediante acto administrativo en el cual se expresará el término de su duración, que no podrá exceder de treinta días. Dicho término podrá prorrogarse hasta por otros treinta días, cuando fuere necesario por la naturaleza especial de las tareas que deban desarrollarse (Art. 65)."¹⁵ (Resalta la Sala).

Lo anterior, permite concluir que el debate jurídico sobre el pago de los viáticos a un empleado público, derivados de una comisión de servicios, constituye claramente un asunto de carácter laboral.

En esta oportunidad la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó que el debate jurídico sobre el pago de los viáticos a un empleado público, derivados de una comisión de servicios, constituye claramente un asunto de carácter laboral.

De manera reiterada esta Corporación ha sostenido que corresponde a los juzgados administrativos de la Sección Segunda conocer, tramitar y resolver las conciliaciones prejudiciales logradas entre entidades públicas y sus servidores públicos, donde las primeras se comprometen a reconocer y pagar a los segundos el valor de unos viáticos ocasionados por la comisión de servicios realizados como funcionarios de las entidades.

¹⁵ Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda. Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Bogotá 5 de julio del 2012 Radicación número: 09001-22-31-000-2002-01105-01 (0936-11) (Preferencia de la providencia en cita).

Así, en auto del 10 de julio de 2017¹⁶ se dijo:

3. TESIS DE LA SALA

La Sala considera que la solicitud de aprobación de la conciliación prejudicial, envuelve una controversia de carácter laboral, en la medida que el valor reconocido por la Unidad Nacional de Protección, tiene su fundamento en los viáticos causados por el señor Wilson Albeiro Cardona Sepúlveda, quien encontrándose vinculado como funcionario de planta de la Unidad de Protección y en consecuencia, tener una relación legal y reglamentaria, realizó una comisión de servicio por fuera de su sede habitual de trabajo.

Adicionalmente, si bien en la solicitud de conciliación se registró que el medio de control a instaurar era la reparación directa (*actio in rem verso*) la misma no puede ser invocada en el caso de autos, como quiera que quien prestó los servicios fue un sujeto calificado, esto es, un empleado público y no un particular sin previo contrato con la administración.

En consecuencia, al existir una relación legal y reglamentaria entre la convocante y el convocado y revestir la controversia de un carácter laboral – reconocimiento de viáticos-, la Sala concluye al igual que otras oportunidades en donde se planteó igual conflicto de competencias¹⁷, que la vía procesal correcta para ventilar el asunto, es la nulidad y restablecimiento del derecho y en consecuencia, la competencia radica en la Sección Segunda, caso concreto Juzgado Séptimo Administrativo de Bogotá.

Y, en auto del 17 de julio de 2017¹⁸ se concluyó:

3.5. Conclusión

Como quiera que en el caso concreto el objeto del acuerdo conciliatorio que se somete a aprobación de la Jurisdicción de lo Contencioso es un asunto de naturaleza laboral y que ante una eventual demanda en la que se pretendiera el reconocimiento de los viáticos a cuyo pago se accedió en la audiencia de conciliación celebrada ante el Ministerio Público, las pretensiones se ventilarían a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la competencia radicaría en los Jueces Administrativos de Bogotá de la Sección Segunda, el competente para impartir la aprobación o improbación al acuerdo conciliatorio entre la Unidad Nacional de Protección y Ancizar Triana Urbano es el Juez Cincuenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, perteneciente a la sección segunda.

En ese contexto, es criterio consolidado de esta Corporación que la conciliación prejudicial sobre el valor reconocido por una entidad pública con fundamento en los viáticos causados por un servidor público que se encuentra vinculado como empleado de planta, que tiene una relación legal y reglamentaria y que realiza una comisión de servicio por fuera de su sede habitual de trabajo, es una controversia de carácter laboral y ante una

¹⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, Magistrado ponente: Patricia Victoria Manjarrés Bravo, Bogotá D.C., 10 de julio de 2017, Conflicto de competencia. Radicación: 250002341000-2016-06126-00, Demandante: Unidad Nacional de Protección – UNP, Demandado: Wilson Albeiro Cardona Sepúlveda.

¹⁷ - Expediente No. 25000-23-42-000-2017-00191-00, Bogotá D.C., Demandante: Unidad Nacional de Protección- UNP, Demandado: Franklin Loaiza González, Magistrado Ponente: Dr. José María Armenta Fuentes, providencia de 6 de febrero de 2017.

- Expediente No. 25000-23-41-000-2017-00069-00, Demandante: Unidad Nacional de Protección, Demandado: Luis Hernando Bello Macellón, Magistrado Ponente Dr. Oscar Armando Dimaté-Cárdenas, providencia de 06 de marzo de 2017. (Aprobado en Acta No. 005 de 05 de marzo de 2017)

¹⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, Magistrado ponente: Fernando Iregui Camelo, Bogotá D.C., 17 de julio de 2017, Conflicto negativo de competencia. Radicación: 250002336000-2017-00682-00, Demandante: Unidad Nacional de Protección – UNP, Demandado: Ancizar Triana Urbano.

eventual demanda la vía procesal correcta para ventilar el asunto es la nulidad y restablecimiento del derecho, y en consecuencia, la competencia radica en los juzgados administrativos de la Sección Segunda.

2.3. Del conflicto de competencias sub examen

En el presente asunto se corroboró la suscripción de un acuerdo conciliatorio entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL y el señor HÉCTOR GUTIÉRREZ REYES, respecto al pago de una suma de dinero por unos víáticos en virtud a un desplazamiento del segundo en comisión oficial como servidor público de dicha entidad, es decir, que en términos de esta Corporación se trata de un asunto de naturaleza laboral de competencia de los juzgados administrativos de la Sección Segunda.

Conforme al análisis normativo y jurisprudencial efectuado en precedencia, concluye esta Corporación que el Despacho competente para conocer, tramitar y aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio antes mencionado, adelantado ante la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos, es el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá D. C. – Sección Segunda, por tratarse de una controversia de carácter laboral.

Por lo anterior, se dirimirá el presente conflicto asignando la competencia en el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito – Sección Segunda, quien deberá asumir el conocimiento del proceso de la referencia atendiendo a las reglas de competencia establecidas en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989.

En mérito de lo expuesto la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DIRIMIR el conflicto negativo de competencia generado entre los Juzgados Administrativos Sesenta y Tres – Sección Tercera, y Noveno –

Sección Segunda, del Circuito Judicial de Bogotá, en el sentido de declarar competente al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá– Sección Segunda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- REMITIR el expediente al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá– Sección Segunda, para que asuma el conocimiento del proceso de la referencia y continúe con su trámite.

TERCERO.- COMUNÍQUESE a los Juzgados Administrativos Sesenta y Tres – Sección Tercera y Noveno – Sección Segunda del Circuito Judicial de Bogotá la decisión de la presente providencia.

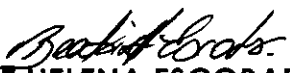
CUARTO.- Contra esta decisión no proceden recursos, de conformidad con lo establecido en el artículo 158 del C.P.A.C.A.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

(La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.)

En virtud de lo acordado por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, consignado en Acta No. 028 del 4 de septiembre de 2017, los conflictos de competencia se discuten en Sala y se firman únicamente por el Magistrado Ponente y el Presidente de la corporación.

En constancia firman,


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Presidente

