



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN: 50 001 33 33 007 2017 00388 00
TRÁMITE: CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
SOLICITANTE: RAFAEL OSORIO RODRIGUEZ y OTROS
CONVOCADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL

Se ocupa este Despacho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, de resolver sobre la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio llevado a cabo entre RAFAEL OSORIO RODRIGUEZ, PEDRO REMIGIO PARRA AGUILERA, JORGE ELIECER ANTOLINEZ MARTINEZ, CARLOS ENRIQUE HINCAPIE ROGER, JOSE GUILLERMO GALVIS MEJÍA, CARLOS HERNANDO GIL CASTILLO, LUIS FELIPE LOZANO HERNANDEZ, FRANCISCO CAMACHO, MILTON WILLIAM CONTRERAS ALVARADO y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, celebrada en la Procuraduría 49 Judicial II para asuntos administrativos.

ANTECEDENTES

A. HECHOS

1. Indica que durante la vigencia del año 2015, por la terminación y no renovación de los contratos de vigilancia técnica en diferentes estaciones aeronáuticas de la jurisdicción de la Aeronáutica regional Meta, fueron autorizadas una serie de comisiones de servicios a funcionarios del grupo de soporte técnico de Villavicencio, sustentadas en la necesidad de la prestación de servicio para proporcionar vigilancia y asistencia técnica a las estaciones de dicha Regional.

2. Informó que las comisiones se llevaron a cabo durante el mes de julio de 2015, con el objeto de no dejar abandonadas las estaciones de la regional Meta, las cuales comprenden parte de la infraestructura aeronáutica nacional y algunas sirven de aeropuertos de la regional: CARIMAGUA, INIRIDA, SAN JOSE DEL GUAVIARE, EL TIGRE y PUERTO CARREÑO y su labor se centraba en realizar vigilancia y mantenimiento técnico, preventivo y correctivo de los equipos instalados.

3. Señala que los funcionarios comisionados se encontraban capacitados para tal labor, ya que contaban con experiencia y se desplazaron en razón a estrictas necesidades del servicio.

4. Expresa que el Ingeniero JESUS ALBERTO BECERRA FLOREZ, TÉCNICO AERONÁUTICO V-23 DE LA REGIONAL META, como JEFE DEL GRUPO DE SOPORTE TÉCNICO para la época de los hechos, solicitó comisiones de común acuerdo con el personal técnico y la DIRECTORA REGIONAL DEL META GLORIA MAGDALENA GONZALEZ.

5. Expone que se presentaron problemas con el pago de los viáticos, pese a que se había acordado que una vez se prestara el servicio, las comisiones y los viáticos serían cancelados, una vez se dispusiera del presupuesto del nivel central, sin embargo, uno viáticos fueron cancelados y otros no, por lo que se presentaron derechos de petición a efectos de hacer la correspondiente reclamación sin que a la fecha de la solicitud de conciliación hubiese respuesta positiva.

6. Que a los convocantes la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, les adeuda lo correspondiente a viáticos, en cuantía total de \$20.894.801.00 mcte.

B. PETICIÓN

1. Acuden los peticionarios: RAFAEL OSORIO RODRIGUEZ, PEDRO REMIGIO PARRA AGUILERA, JORGE ELIECER ANTOLINEZ MARTINEZ, CARLOS ENRIQUE HINCAPIE ROGER, JOSE GUILLERMO GALVIS MEJÍA, CARLOS HERNANDO GIL CASTILLO, LUIS FELIPE LOZANO HERNANDEZ, FRANCISCO CAMACHO, MILTON WILLIAM CONTRERAS ALVARADO, con el propósito de que se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, el pago por concepto de viáticos por la suma de VEINTE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS UN PESOS \$20.894.801.00 mcte, de acuerdo a los viáticos sustentados en las comisiones realizadas en las estaciones respectivas.

2. El pago de los intereses moratorios, desde que se hizo exigible la obligación hasta que se satisfagan las pretensiones.

3. Las costas del Proceso

CONSIDERACIONES:

i. Inicialmente se advierte que el Despacho es competente para el estudio de la aprobación o improbación de la conciliación prejudicial celebrada entre las partes, teniendo en cuenta que en el evento de una demanda la acción correspondiente sería la de **reparación directa** y la

competencia por factor territorial se encuentra plenamente establecida, al haber presentado los hechos en la ciudad de Villavicencio (numeral 6 artículo 156 del C.P.A.C.A.).

ii. De conformidad con el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico **de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo** a través de las acciones previstas en los artículos 138, **141** y 142 del C.P.C.A.

iii. Requisitos para aprobar la conciliación prejudicial

El juez para aprobar el acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998).
- Que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos de contenido particular y económico, disponibles por las partes (artículo 59 de la Ley 23 de 1991 y 70 de la Ley 446 de 1998).
- Que las partes estén debidamente representadas y que los representantes tengan capacidad para conciliar.
- **Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público** (artículo 65 A de la Ley 23 de 1991 y artículo 73 de la Ley 446 de 1998). (Negritas fuera del texto).

Aunado a lo anterior, señala la Alta Corporación que en la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa y su posterior aprobación está en juego el patrimonio estatal y el interés público, una y otra deben estar respaldadas con elementos probatorios idóneos y suficientes respecto del derecho objeto de conflicto, so pena de tornarse fallida la voluntad conciliatoria.

Del mismo modo, el Consejo de Estado¹, en reciente jurisprudencia cambió su postura frente la negativa de aprobar parcialmente acuerdos

¹ Consejo de Estado. Sala Plena. Sección Tercera. MP. ENRIQUE GIL BOTERO. 24 de noviembre de 2014. Rad: 7001-23-31-000-2008-00090-01(37747)

conciliatorios, argumentando que en estos "el funcionario judicial no sustituye a las partes en su autonomía de la voluntad, sino que, por el contrario, respeta el acuerdo y, por lo tanto, lo aprueba en aquella parte o segmento que considera no es violatorio del ordenamiento jurídico o de las garantías constitucionales, para posponer a la sentencia aquella parte del acuerdo conciliatorio que pudiera contravenir la normativa, sin perjuicio de que las partes en otra ocasión puedan volver a celebrar otro acuerdo conciliatorio respecto de ese punto específico con el fin de volver a analizarlo y someterlo a reconsideración del juez mediante otro acuerdo conciliatorio".

De modo que, los Administradores de Justicia ahora tienen la posibilidad de abordar cada uno de los puntos del acuerdo conciliatorio e impartir su aprobación sobre aquellos que cumplan con los requisitos, dejando fuera del acuerdo los que afectan su validez, para que sean sometidos a un nuevo acuerdo conciliatorio o traídos a la Jurisdicción, para que sean objeto de pronunciamiento por el Juez, dentro del proceso judicial.

Así las cosas, se procede al análisis de los presupuestos enunciados en el entendido que con la falta de uno solo de ellos el Juez se ve impedido para impartir su aprobación total o parcial.

CASO CONCRETO

En el caso sub examine, se reconoció el pago por concepto de viáticos dejados de cancelar a los funcionarios de la aeronáutica civil regional meta, esto es a los señores RAFAEL OSORIO RODRIGUEZ, PEDRO REMIGIO PARRA AGUILERA, JORGE ELIECER ANTOLINEZ MARTINEZ, CARLOS ENRIQUE HINCAPIE ROGER, JOSE GUILLERMO GALVIS MEJÍA, CARLOS HERNANDO GIL CASTILLO, LUIS FELIPE LOZANO HERNANDEZ, FRANCISCO CAMACHO, MILTON WILLIAM CONTRERAS ALVARADO, los cuales en un principio fueron solicitados en cuantía de \$20.894.801.00 mcte., sin embargo en solicitud de corrección y ajuste de la pretensión documento obrante a folio 74 al 79, se modificó la cuantía en suma de \$22.647.227.00 mcte., la cual fue debidamente notificada³ al ente convocado como se aprecia a folio 112 reverso del acuerdo conciliatorio especificando cifras de la siguiente manera:

NOMBRE	CARGO	ESTACION AERONAUTICA	FECHA	DIAS	VALOR
RAFAEL OSORIO RODRIGUEZ	TECNICO AERONAUTICO V-23	CARIMAGUA	DEL 29 DE JULIO AL 13 DE AGOSTO DE 2015	15,5	2.807.794.00
PEDRO REMIGIO PARRA AGUILERA	AUXILIAR V- 14	INIRIDA	DEL 9 AL 23 DE JULIO DE 2015	14,5	1.965.779.00

³ Folios 80 al 83 del expediente.

JORGE ELIECER ANTOLINEZ MARTINEZ	PROFESIONAL AERONAUTICO	CARIMAGUA	DEL 16 AL 30 DE JULIO DE 2015	14.5	2.964.699.00
CARLOS ENRIQUE HINCAPIE ROGER	TECNICO AERONAUTICO V-23	INIRIDA	DEL 22 DE JULIO AL 6 DE AGOSTO DE 2015	15.5	2.807.794.00
JOSE GUILLERMO GALVIS MEJIA	AUXILIAR AERONAUTICO V-13	SAN JOSE DEL GUAVIARE	DEL 21 DE JULIO AL 7 DE AGOSTO DE 2015	17.5	2.372.493.00
CARLOS HERNANDO GIL CASTILLO	PROFESIONAL AERONAUTICO	PUERTO CARREÑO - PRORROGA	DEL 9 DE SEPTIEMBRE AL 16 DE 2015	7.5	1.533.465.00
LUIS FELIPE LOZANO HERNANDEZ	TECNICO AERONAUTICO	EL TIGRE	DEL 25 DE JULIO AL 8 DE AGOSTO DE 2015 DEL 29 DE OCTUBRE AL 7 DE NOVIEMBRE DE 2015 DEL 8 AL 11 DE NOVIEMBRE DE 2015	14.5 9.5 3.5	2.287.390.00 1.498.635.00 552.129.00
FRANCISCO CAMACHO	AUXILIAR AERONAUTICO IV-II	EL TIGRE	DEL 11 AL 25 DE JULIO DE 2015	14.5	1.620.128.00
MILTON WILLIAM CONTRETAS	TECNICO AERONAUTICO III-16	SAN JOSE DEL GUAVIARE CARIMAGUA PRORROGA	DEL 10 DE JULIO AL 25 DE JULIO DE 2015 DEL 26 AL 30 DE JULIO DE 2015	11.5 5	1.559.066.00 677.855.00

De la solicitud de pago expuestas por los convocantes, se acordó su pago sin que dicho monto incluyera intereses, indexación, perjuicios por mora ni costas procesales según se detalló en acuerdo conciliatorio obrante a folios 112 al 113 del expediente indicando el cumplimiento de las obligaciones pendientes por la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE AERONAUTICA CIVIL, de cual los funcionarios avalaron su acuerdo existiendo animo de las partes.

ANÁLISIS DEL CASO

i. De los derechos a conciliar:

En primer lugar, se advierte que el asunto de que trata la conciliación extrajudicial que se revisa, gira en torno al pago de los montos que por concepto de viáticos fueron devengados por cada uno de los convocantes con ocasión de la realización de una serie de comisiones de servicios de los funcionarios de soporte técnico los cuales previamente autorizadas por la Directora Regional de la Aeronáutica Civil Regional - Meta y en ese evento se trata de derechos económicos los cuales son conciliables.

ii. De la Representación:

Concorre debidamente representados los señores, RAFAEL OSORIO RODRIGUEZ, PEDRO REMIGIO PARRA AGUILERA, JORGE ELIECER ANTOLINEZ MARTINEZ, CARLOS ENRIQUE HINCAPIE ROGER, JOSE GUILLERMO GALVIS MEJÍA, CARLOS HERNANDO GIL CASTILLO, LUIS FELIPE LOZANO HERNANDEZ, FRANCISCO CAMACHO, MILTON WILLIAM CONTRERAS ALVARADO, por intermedio de apoderada, la Dra. JESSICA PAOLA GONZALEZ SANCHEZ, conforme a los poderes conferidos, a quien se facultó de manera expresa para conciliar (fls.5-18b).

A su vez, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, compareció debidamente representado por LA APODERADA SUSTITUTA LA Dra. ANA SOLEDAD GARCÍA BUITRAGO, siendo apoderada principal la Dra. LORENA CARDENAS RODRIGUEZ⁴, a quienes se facultó para conciliar. Conciliar; así mismo, no existe duda frente a la capacidad para disponer del derecho en litigio, conforme se encuentra demostrada con el original de la constancia suscrita por la Secretaría del Comité de Conciliación aportada a folios 114 y 115, donde se ratifica la decisión tomada con anterioridad por el mismo comité, en el sentido de conciliar la suma reclamada sin que de esta haga parte intereses, indexación o perjuicios por mora ni costas procesales, así como la capacidad de la parte convocada.

En esta medida, no existe duda en relación con la representación de las partes y la capacidad o facultad de conciliar.

iii. De la caducidad del medio de control:

El medio de control contencioso administrativo a incoar en el evento de fracasar el trámite conciliatorio, es el de Reparación directa Nulidad, consagrado en el artículo 140 del C.P.A.C.A. – Ley 1437 de 2011, tomando en cuenta que según la petición obrante a fl. 35 los convocantes señalan

“(....) Una vez realizadas las comisiones siguieron manteniendo el compromiso de pago y que verían el mecanismo para realizarlo, pero paso el tiempo sin que se diera una solución, ante lo cual el personal de soporte técnico involucrado debió realizar derechos de petición **solicitando su pago a la Dirección Regional, con la respuesta de que estas comisiones no fueron autorizadas, lo cual no concuerda con lo acordado y con el compromiso que hicieron las dos jefaturas.**

⁴ FL.100 y 108

No se entiende entonces como se autorizaron los tiquetes aéreos y el transporte terrestre, ya que ninguno de nosotros nos desplazamos por nuestros propios medios ni por voluntad propia, fuimos designados y enviados por orden de un superior (...).

Conforme a lo anterior, considera el Despacho que en el evento de una demanda de reparación directa, sería bajo la posible omisión administrativa de la entidad a efectos de reconocer la labor de los convocantes impuesta bajo sus directrices y de igual forma podría evaluarse la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa, según la cual cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o le impuso la ejecución de prestaciones, por fuera del marco de un acto administrativo o contrato estatal.

En razón de lo anterior, y a los desplazamientos realizados como su cobro, se encuentran realizados dentro del término de caducidad dispuesto para el medio de control tal como se dispone en el literal i) del artículo 164 del C.P.A.C.A.

iii. Del soporte probatorio:

i. Los viáticos han sido definidos por parte del Consejo de Estado como aquellas "(...) sumas de dinero que el empleador reconoce a sus trabajadores para que cumplan sus funciones fuera de sede habitual de trabajo, de modo que puedan sufragar gastos como transporte, manutención y alojamiento de este.

ii. De acuerdo al Decreto 1063 del 26 de mayo de 2015 por el cual se final las escalas de viáticos, aportado a fls. (52-54), se consagran las siguientes disposiciones:

ARTÍCULO 1º. A partir de la vigencia del presente decreto, fijase la siguiente escala de viáticos para los **empleados públicos** a que se refieren los literales **a)**, **b)** y **c)** del artículo 1º de la Ley 4a de 1992, que deban cumplir comisiones de servicio en el interior o en el exterior del país:

ARTÍCULO 2º. Los organismos y entidades fijarán el valor de los viáticos según la remuneración mensual del empleado comisionado, la naturaleza de los asuntos que le sean confiados y las condiciones de la comisión, teniendo en cuenta el costo de vida del lugar o sitio donde deba

llevarse a cabo la labor, hasta por el valor máximo de las cantidades señaladas en el artículo anterior.

Para determinar el valor de los viáticos se tendrá en cuenta la asignación básica mensual, los gastos de representación y los incrementos de salario por antigüedad.

Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, solo se reconocerá el cincuenta por ciento (50%) del valor fijado.

ARTÍCULO 3º. El reconocimiento y pago de viáticos será ordenado en el acto administrativo que confiere la comisión de servicios, en el cual se expresa el término de duración de la misma, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 del Decreto-ley 1042 de 1978.

No podrá autorizarse el pago de viáticos sin que medie el acto administrativo que confiera la comisión y ordene el reconocimiento de los viáticos correspondientes.

Queda prohibida toda comisión de servicios de carácter permanente.

PARÁGRAFO. Los viáticos estarán destinados a proporcionar al empleado manutención y alojamiento.

No habrá lugar al pago de viáticos o su pago se autorizará en forma proporcional, a criterio de la entidad y con fundamento en los aspectos previstos en el artículo 2º de este decreto, cuando en el caso de otorgamiento de comisiones de servicio para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de entidades privadas, los gastos para manutención y alojamiento o para cualquiera de ellos fueren sufragados por el respectivo gobierno, organismo o entidad.

iii. Del anterior marco legal, se puede concluir que para que sea procedente el pago de viáticos, se deben reunir los siguientes requisitos a saber:

1. Por regla general tener la condición de empleado público.
2. Que por disposición de autoridad competente tenga que realizar las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atender transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular.
3. Que la Comisión por servicios sea conferida mediante Acto Administrativo donde se indique su duración y el pago de los mismos.
4. Tener en cuenta la escala de viáticos fijada mediante Decreto por parte del Gobierno Nacional.

iv. En el caso sub examine se allegaron a fls. 40 a 48 las certificaciones laborales de los convocantes; así mismo se allegaron unos formatos de copias denominados "cumplidos de comisión" (fls. 19 al 29):

- a. CARLOS HERNANDO GIL del 9 al 16 de septiembre de 2015. (fl.19).
- b. RAFAEL OSORIO R. del 29 de julio al 13 de agosto de 2015. (fl.20).
- c. PEDRO REMIGIO PARRA del 9 al 23 de julio de 2015. (fl. 21).
- d. JORGE E. ANTOLINEZ del 16 al 30 de julio de 2015. (Fl. 22).
- e. CARLOS E. HINCAPIÉ del 22 de julio al 6 de agosto de 2015 (fl. 23).
- f. JOSÉ GUILLERMO GALVIS del 21 de julio al 7 de agosto de 2015 (fl. 24).
- g. LUIS FELIPE LOZANO HERNÁNDEZ del 25 de julio al 8 de agosto de 2015. (fl. 25).
- h. FRANCISCO CAMACHO del 11 al 25 de julio de 2015 (fl. 27).
- i. MILTON CONTRERAS del 26 al 30 de junio de 2015 (fl. 28) y del 10 al 21 de julio de 2015 (fl. 29).

A fl. 49 se solicita la expedición de tiquetes del convocante CARLOS HINCAPIE ROGER, indicándose que no tiene comisión porque el nivel central no ha colocado recursos para ello pero es necesario su desplazamiento por cuestiones técnicas.

v. Igualmente se encuentran las peticiones elevadas por los convocantes reclamando el pago de viáticos ante la AERONAUTICA CIVIL (fls. 30 al 39), los que según fl. 35 le fueron negados por la Dirección Regional, con la respuesta de que esas comisiones no fueron autorizadas.

vi. Así las cosas, el Despacho no se observa acto administrativo que les haya conferido una comisión de servicios a los convocantes y pese a la existencia de los formatos denominados "CUMPLIDO DE COMISION", dichos formatos no son suficientes para determinar que los viáticos que pretenden hayan cumplido con los lineamientos legales para hacer procedente su pago, según el marco normativo dispuesto para el reconocimiento de viáticos.

Adicionalmente no se allegó documental del acuerdo celebrado entre el JEFE DE SOPORTE TÉCNICO y la DIRECTORA REGIONAL, para que el personal de convocantes efectuara los desplazamientos o turnos operativos que a través de esta conciliación se pretenden cobrar, pues desconoce el Despacho los lineamientos de las labores que debían realizar, el tiempo de duración de los mismos y valor del viatico conforme al empleo del funcionario que debía viajar.

Así mismo no existe constancia plena de que los que firmaron los formatos de "CUMPLIDO DE COMISIÓN" se encontraran autorizados para

realizar este tipo de certificaciones y si estaban acordes con las labores presuntamente establecidas por JEFE DE SOPORTE TÉCNICO y la DIRECTORA REGIONAL y era la necesidad de ese servicio.

En este sentido, se estima que no es posible avalar el acuerdo suscrito entre las partes por la falta de respaldo probatorio para evidenciar los elementos de responsabilidad estatal de la convocada, máxime cuando la prueba para endilgar responsabilidad a la entidad.

Por lo anterior, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE

- PRIMERO:** **IMPROBAR** la Conciliación Extrajudicial celebrada el 17 de noviembre de 2017, entre entre RAFAEL OSORIO RODRIGUEZ, PEDRO REMIGIO PARRA AGUILERA, JORGE ELIECER ANTOLINEZ MARTINEZ, CARLOS ENRIQUE HINCAPIE ROGER, JOSE GUILLERMO GALVIS MEJÍA, CARLOS HERNANDO GIL CASTILLO, LUIS FELIPE LOZANO HERNANDEZ, FRANCISCO CAMACHO, MILTON WILLIAM CONTRERAS ALVARADO y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL, para asuntos Administrativos, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
- SEGUNDO.** Ordenar la devolución de los anexos sin necesidad de desglose a quien los haya aportado.
- TERCERO.** En firme la presente providencia, archívense las diligencias dejando las constancias de rigor en los libros respectivos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MYRIAM CRISTINA CUESTA BETANCOURTH
Juez

YS



JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
DE VILLAVICENCIO

NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

El auto de fecha **03 de mayo de 2018** se notificó a las partes en el ESTADO ELECTRÓNICO No. **28 del 04 de mayo de 2018**.


ANGELA ANDREA HOYOS SALAZAR
Secretaria