

97

**JUZGADO VEINTIUNO ADMINISTRATIVO  
CIRCUITO DE BOGOTA  
SECCIÓN SEGUNDA**

**EXPEDIENTE No. 2016-00344**

Bogotá D. C., Dieciocho (18) de Agosto de Dos Mil Diecisiete (2017).

Procede el Despacho al estudio de la CONCILIACION EXTRAJUDICIAL celebrada entre el Sr. **RÉINELO SALAZAR PEREIRA** y la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** ante la **PROCURADURIA 79 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**, para verificar el cumplimiento de los requisitos y la legalidad de la misma.

**ANTECEDENTES**

**I. SOLICITUD DE CONCILIACIÓN (fls.57 a 67)**

La Unidad Nacional de Protección, pretende se apruebe el pago de **UN MILLÓN OCHOCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS NUEVE PESOS MLC (\$1.830.209)**, a favor del señor **REINELIO SALAZAR PEREIRA** por concepto del pago de viáticos los cuales no contaron con el respectivo registro presupuestal.

**La causa fáctica y legal se sintetiza así:**

1. Al Sr. Reinelio Salazar Pereira, le fue conferida comisión de servicios por fuera de la sede habitual, del 26 de diciembre de 2015 al 08 de enero de 2016, con destino a Neiva / Huila y Fusagasugá/ Cundinamarca, según informe 111.

95

2. El funcionario presentó la respectiva documentación a la Subdirección de Talento Humano de la Unidad, con el fin de legalizar la comisión y, obtener el pago de viáticos y gastos de viaje en que incurrió el convocado.

3. Que el 30 de diciembre de 2015, la Subdirección de Talento Humano entregó al Grupo de Contabilidad de la Secretaría General de la entidad, las órdenes de pago, las cuales se tenía plazo para radicarlas hasta el 19 de enero de 2016; no obstante, éstas no se presentaron oportunamente al Grupo de Presupuesto, quien tenía a cargo expedir el registro presupuestal e incluir en las cuentas por pagar el rezago presupuestal.

4. Que la UNP, debido a los múltiples trámites para el cierre del año, omitió el pago de los viáticos que se deben a los funcionarios y contratistas que realizaron comisiones fuera de su sede habitual.

5. Que el Grupo de Presupuesto, al efectuar el registro correspondiente y dar su aval para el pago, evidenció que no existía registro presupuestal para cubrir el gasto, pese a que previamente se había autorizado y conferido viáticos y gastos de viaje de 2015, que aún no se habían legalizado, pero que se esperaba legalizar en el mes de enero de 2016, tal como se había hecho en enero de 2015 para el cierre de vigencia 2014.

6. Que para la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP), resulta procedente conciliar esta situación, y por ello, el Comité de Conciliación de la entidad, en sesión del 11 de abril de 2016, emitió concepto favorable para dar trámite a la respectiva solicitud.

## II. LA CONCILIACIÓN (fls. 69 a 69 Vto).

*"(...) En este estado de la diligencia se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la PARTE CONVOCANTE para que manifieste sus pretensiones: me ratifico en los hechos y las pretensiones que la UNP reconocerá y pagará al señor REINEIRO SALAZAR PEREIRA la suma de \$1.830.209,00 por concepto de viáticos por comisiones no canceladas por no contar con el respectivo registro presupuestal. La UNP*

96

cancelará la suma antes indicada al señor REINEIRO SALAZAR PEREIRA en el término de un mes contado a partir de la fecha de ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación y de la entrega de la documentación exigida por el decreto 768 de 1993 por parte del acreedor, sin el reconocimiento de ningún tipo de intereses. Seguidamente se le concede el uso de la palabra a la **PARTE CONVOCADA**, con el fin de que se manifieste sobre la propuesta de conciliación de la Entidad: en representación de REINEIRO SALAZAR PEREIRA acepto las condiciones estipuladas en la solicitud de conciliación conjunta y las condiciones de pago en ella establecidas.

**CONSIDERACIONES DE LA PROCURADURÍA:** La Procuradora judicial felicita a las partes por su ánimo conciliatorio, toda vez que conciliando en sede prejudicial (Procuraduría) se le hace menos gravosa la situación al estado, conciliando aquí y no en primera o segunda instancia por la correspondiente indexación; la Procuradora judicial considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento y reúne los siguientes requisitos; (i) el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, Ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes (art. 59, Ley 23 de 1991, y 70, Ley 446 de 1998); (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; (iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo, a saber: Actas del Comité de Conciliación de la entidad que constituyen fundamento para presentación de la propuesta conciliatoria de parte de la UNP a folio 43 al 65; constancia suscrita por la Secretaría General y el Subdirector de Talento Humano de la Unidad Nacional de Protección donde consta que no se le han cancelado los dineros adeudados al convocante a folio 36 al 42; cumplido orden de comisión a folio 21, informe de viajes o comisión a folio 22, certificado de permanencia a folio 23 y 24; constancia de talento humano donde certifica que el convocado es funcionario a folio 66. (v) Conforme a la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera en del 30 de noviembre de 2000, Expediente 11895, con ponencia del Magistrado Ariel Hernández, se logra establecer que el no reconocer lo debido por un servicio efectivamente prestado podrá conllevar a un enriquecimiento sin justa causa (regla general del derecho, por lo que en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público (art. 65 A, Ley 23 de 1991 y art. 73, Ley 446 de 1998)<sup>2</sup>. En consecuencia, se dispondrá el envío de la presente acta, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo del Circuito de Bogotá para efectos de control de legalidad, advirtiéndole a los comparecientes que el Auto aprobatorio junto con la presente acta del acuerdo, prestarán mérito ejecutivo, y tendrán efecto de cosa juzgada<sup>3</sup> razón por la cual no son procedentes nuevas peticiones conciliatorias por los mismos hechos ni demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por las mismas causas (art. 73 Ley 446 de 1998 y 24 Ley 640 de 2001). Se da por concluida la diligencia y en constancia se firma el acta por quienes encalla intervinieron, una vez leída y aprobada “

(...) “

### **CONSIDERACIONES**

Para decidir acerca de la aprobación o improbación de la Conciliación Prejudicial contenida Acta REG-IN-CE-002 con radicación No. 199040 del 02 de junio de 2016, celebrada el Dieciocho (18) de agosto de 2016, el Despacho

seguirá las orientaciones dadas en materia de conciliación por el Decreto 1818 de 1998<sup>1</sup> en concordancia con lo dispuesto por las Leyes 23 de 1991 y 446 de 1998, ley 1285 de 2009 y 1395 de 2010, que exigen la revisión de los siguientes aspectos: la procedibilidad y la legalidad.

## I. PROCEDIBILIDAD.

Son conciliables las controversias susceptibles de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>2</sup>, siempre y cuando reúnan los requisitos de forma y de fondo exigidos por las normas que regulan la materia, conforme lo predica el numeral 6 del artículo 46 del decreto 1818 de 1998, lo que indica que además de acreditar los presupuestos, deben estar presentes todos los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, y demás normas procesales para el reconocimiento del derecho reclamado<sup>3</sup>.

1.1. El carácter particular y patrimonial del asunto. El presente caso se cumple este presupuesto porque se trata de una controversia integrada por dos extremos la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** en condición de convocante y el Sr. **REINEIRO SALAZAR PEREIRA** parte convocada, quienes solucionaron las diferencias sobre el pago de viáticos por comisiones no canceladas al convocado.

En el presente caso, la solicitud de conciliación prejudicial, fue radicada por la Entidad, la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, a fin de reconocer y pagar los viáticos al convocado, razón por la que no hay lugar a la verificación del agotamiento de la vía gubernativa

<sup>1</sup> "Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos."

<sup>2</sup> Lo dice el Art. 59 de Ley 23 de 1991 modificado por el Art. 70 de la Ley 446 de 1998, repetido en Art. 56 del Decreto 1818 de 1998,

<sup>3</sup> Según el Art. 61 de la Ley 23 de 1991 modificado por el Art. 81 de la Ley 446 de 1998 y reiterado en el Art. 63 del Decreto 1818 de 1998.

98

3. Caducidad de la acción. El Despacho encuentra que en el presente caso el medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado, y el pago de lo acordado no ha prescrito, en razón a que se hizo oportunamente dentro de los últimos tres (3) años a la causación del derecho

4. Las pruebas<sup>4</sup>. El acuerdo tiene como soporte los siguientes documentos:

- Copia del informe de viajes o comisión del 12 de enero de 2016, que acreditan que el señor Reinelio Salazar Pereira, estuvo en comisión Neiva (Huila), Fusagasugá, Cundinamarca y Villavicencio del 26 de diciembre de 2015 hasta el 08 de enero de 2016 (fl. 11)

- Copia del informe de cumplimiento de orden de comisión, del 26 de diciembre de 2015 al 08 de enero de 2016, con destino Neiva (Huila), Fusagasugá y Cundinamarca (fl. 10)

- Copia de las certificaciones de permanencia con fecha de diligenciamiento del 08 de enero de 2016, que acreditan que el señor Salazar Pereira estuvo en comisión en el Departamento de Neiva (Huila), Fusagasugá y Cundinamarca (fl. 12 a 13)

- Copia de radicado de la solicitud de Conciliación prejudicial ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fl. 14) y ante la Unidad Nacional de Protección (fl. 15).

- certificado expedido por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación de la Unidad Nacional de Protección (UNP), el 9 de mayo de 2016, donde consta que en reunión de dicho Comité, el 11 de abril de los corrientes, se efectuó el estudio correspondiente del caso del señor REINELIO SALAZAR PEREIRA y otros, en el sentido de reconocer el pago de viáticos y gastos de viaje por no haber contado con el respectivo registro presupuestal, en virtud de las comisiones

---

<sup>4</sup> De acuerdo al Art. 60 de la Ley 23 de 1991 modificado por el Art. 80 de la Ley 446 de 1998.

conferidas al citado funcionario, el día 26 de diciembre de 2015 a 08 de enero de 2016, por un valor de \$1.830.209,00, que se pagarían en el término de un (1) mes, contado a partir de la fecha de aprobación del acuerdo conciliatorio por parte del juez administrativo (fls. 32 a 54 Vto).

- Constancia expedida por el Subdirector de Talento Humano de la Unidad Nacional de Protección (UNP), el 17 de junio de 2016, donde consta que el señor SALAZAR PEREIRA REINELIO estuvo vinculado al extinto Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, el 18 de octubre de 1994, y que posteriormente fue incorporado sin solución de continuidad a la UNP, desde el 1º de enero de 2012, desempeñando el cargo de Agente de Protección, Código 4071, Grado 16 de la Planta de Personal de la entidad (fl. 55).

- Copia radicación de la solicitud de conciliación prejudicial ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (fl. 57 a 67)

- Auto No. 170 del 16 de junio de 2016, mediante el cual se admite la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la Unidad Nacional de Protección (fol. 20).

- Conciliación Extrajudicial REG-IN-CE-002 con radicación No. 199040 del 02 de junio de 2016; y la audiencia realizada el Dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

#### **. LEGALIDAD.**

Con el fin de determinar si es conforme a la Constitución y la ley, la CONCILIACIÓN PREJUDICIAL celebrada ante la Procuraduría 79 Judicial I para Asuntos Administrativos, registrada en el Acta REG-IN-CE-002 con radicación No. 199040 del 02 de junio de 2016; y la audiencia realizada el Dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016), se procederá a estudiar el fondo del asunto pactado.

100

## 1. SITUACIÓN JURIDICA GENERAL

Los viáticos han sido considerados como aquellos emolumentos que tienen como finalidad *"cubrir los gastos de manutención, alojamiento y transporte en que incurre el servidor por el cumplimiento de sus funciones fuera de su sede habitual de trabajo, sin sufrir por ello mengua en su patrimonio"*

Ahora bien, el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, *"Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones"*, dispuso que los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión constituyen salario<sup>5</sup>, y tendrán derecho a ellos aquellos que viajen dentro o fuera del país en comisión de servicios (artículo 61)<sup>6</sup>. Asimismo, el artículo 62 de la citada normatividad, estableció que los viáticos se fijarán según la remuneración mensual que corresponda al empleo del funcionario que deba viajar en comisión.

Frente a los viáticos, el H. Consejo de Estado, en sentencia de fecha diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007)<sup>7</sup>, señaló lo siguiente

*"(...) En nuestro ordenamiento jurídico el viático es considerado como un estipendio, un factor salarial<sup>5</sup>, que tiene por finalidad cubrir los gastos de manutención, alojamiento y transporte en que incurre el servidor público por el cumplimiento de sus funciones fuera de su sede habitual de trabajo, sin sufrir por ello mengua en su patrimonio<sup>6</sup>. Así los viáticos tienden a compensar los gastos que causa a un*

---

<sup>5</sup> **Artículo 42º.- De otros factores de salario.** Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios. (...)

**h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.**

<sup>6</sup> **Artículo 61º.- De los viáticos.** Los empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos.

<sup>7</sup> H. Consejo de Estado, Sentencia del 19 de abril de 2007, Expediente: 25000-23-25-000-1998-02115-01(3549-04), Consejero Ponente: Dr. JESÚS MARÍA LEMUS BUSTAMANTE.

NO

*empleado o trabajador el desplazamiento temporal del lugar donde trabaja para ir a otro sitio donde tiene que soportar costos adicionales de alojamiento y alimentación principalmente (...)"*

Así las cosas, la comisión de servicios se encuentra instituida para que el empleado ejerza funciones atinentes al cargo, en lugar diferente al de sus actividades habituales o permanentes, o para que cumpla misiones especiales, que sean de interés de la Administración y se relacionen o tengan afinidad con los servicios prestados.

En ese orden de ideas, de conformidad con el anterior análisis normativo y jurisprudencial, encuentra el Despacho que el pago de viáticos resulta procedente, dado que el Decreto 1042 de 1978 dispuso que los funcionarios en comisión, tienen derecho al pago de los mismos, cada vez que viajen dentro o fuera del país en comisión de servicios.

Ahora bien, el Decreto 1950 de 1973. Por el cual se reglamentan los Decretos -Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración de personal civil, en los artículos 75, 76, 79 y 80 establecen que el empleado se encuentra en comisión cuando, *"por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular"*.

Igualmente consagra que las comisiones pueden ser:

- a. De Servicio, para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado,
- b. Para adelantar estudios.



102

- c. Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, cuando el nombramiento recaiga en un funcionario escalonado en carrera, administrativa.
- d. Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas.

Por su parte los artículos 79 y 80 ibídem prevén:

#### A - COMISIÓN DE SERVICIOS

*Artículo 79".- Hace parte de los deberes de todo empleado la comisión de servicios y no constituye forma de provisión de empleos. Puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte conforme a las disposiciones legales sobre la materia y las instrucciones de gobierno, y el comisionado tiene derecho a su remuneración en peso: colombianos, así la comisión sea fuera del territorio nacional.*

*Artículo 80".-En el acto administrativo que confiera la comisión deberá expresarse su duración que podrá ser hasta por treinta (30) días, prorrogables por razones de servicio y por una sola vez hasta por treinta (30) días más, salvo para (aquellos empleos que tengan funciones específicas de inspección y vigilancia. Prohíbese toda comisión de servicio de carácter permanente".*

De conformidad con la normatividad en cita, la comisión de servicios se encuentra instituida para que el empleado ejerza funciones atinentes al cargo, en lugar diferente al de sus actividades habituales o permanentes, o para que cumpla misiones especiales, asista a reuniones conferencias, realice visitas de observación que sean de interés de la Administración y se relacionen o tengan afinidad con los servicios prestados, entre otros. Las comisiones generan el pago de viáticos que serán cubiertos por la Administración Pública, del presupuesto respectivo, conforme con las disposiciones legales y los reglamentos respectivos.

#### EL CASO CONCRETO

Mediante informe de viajes o comisión, la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN confirió comisión con destino a Neiva (Huila), Fusagasugá, Cundinamarca y Villavicencio, del 26 de diciembre 2015 al 08 de enero de 2016 (fl. 11), las cuales cuentan con constancia de cumplimiento de la comisión efectuada por el señor Reinelio Salazar Pereira a folio 10.

103

Dispuso la Entidad para el efecto, el pago de viáticos correspondientes a 13.5 días; para un total de 1.830.209,00; respaldados por certificado suscrito por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación de la UNP del 09 de mayo de 2016 (fls. 32 a 54 Vto)

Teniendo en cuenta que los viáticos son sumas de dinero que el empleador reconoce a sus trabajadores para que cumplan sus funciones fuera de la sede habitual de trabajo, de modo que puedan sufragar gastos como transporte, manutención y alojamiento de este. De conformidad con lo previsto en el artículo 61 del Decreto 1042 de 1978<sup>8</sup>, se adquiere el derecho al reconocimiento de los viáticos cuando se confiere en ocasión a una comisión de servicios, condición que ostentó el actor según el informe de comisión del 01 de noviembre de 2012 (fl. 11) y que cumplió con la respectiva comisión, lo que permite inferir que le asiste el derecho a percibir los viáticos

Ahora bien, en lo referente a la prescripción de derechos, el Decreto 1048 de 1969, por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968, dispuso:

*"Artículo 102 – Prescripción de acciones. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*

*2. El simple escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por u lapso igual"*

Conforme a la norma anteriormente citada, observa el Despacho que revisado el informe de viajes o comisión del 12 de enero de 2016, la entidad

---

<sup>8</sup> Artículo 61º.- De los viáticos. Los empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos

109

acredito que el señor Reinelio Salazar Pereira, estuvo en comisión Neiva (Huila), Fusagasugá, Cundinamarca y Villavicencio del 26 de diciembre de 2015 hasta el 08 de enero de 2016 (fl. 11), encontrándose no configurado el fenómeno prescriptivo, pues entre el cumplimiento de la comisión y la presentación de la conciliación no han transcurrido 3 años.

Una vez constatado que el acuerdo celebrado entre las partes no vulnera o lesiona el interés patrimonial del Estado, ni existe causal visible de nulidad absoluta en lo conciliado, y en el acuerdo conciliatorio se tuvo en cuenta los términos de las normas que regulan el reconocimiento y pago de los viáticos, el Despacho aprobará la conciliación extrajudicial de la referencia.

Por lo expuesto, el JUZGADO VEINTIUNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, SECCION SEGUNDA,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: APROBAR** el acta de conciliación prejudicial REG-IN-CE-002 con radicación No. 199040 del Dos (02) de Junio de dos mil dieciséis (2016), y realizada el Dieciocho (18) de Agosto de dos mil dieciséis (2016), expedida por la procuraduría 79 judicial I para asuntos administrativos, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Se reconoce y se tiene al Dr. DAVID LEONARDO GAMBOA DIAZ, identificado con la C.C. No. 1.093.742.555 y T.P No. 249.845 del C.S. de la J., como apoderado de la parte actora conforme al poder visible a folio 1 del expediente.

**TERCERO:** El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada, conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Ley 446 de 1998.

105

**CUARTO:** En firme ésta decisión, expídanse las copias a los interesados, déjense las constancias respectivas y archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.

vg

  
**ROSSE MAIRE MESA CEPEDA**  
**JUEZ**

JUZGADO VEINTIUNO ADMINISTRATIVO  
CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCION SEGUNDA

EL AUTO ANTERIOR, SE NOTIFICA A LAS PARTES EN ESTADO  
ELECTRONICO No. 28, A TRAVES DE LA PAGINA WEB  
WWW.RAMAJUDICIAL.GOV.CO, HOY 22 DE AGOSTO DE DOS  
MIL DIECISIETE (2017), A LAS 8:00 A.M.

  
**CARLOS EDUARDO PEÑA MONROY**  
**SECRETARIO**