



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

DEMANDANTE : JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA
DEMANDADO : CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ
RADICACIÓN : 150013333014 2013 00123 00
MEDIO DE CONTROL : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia dentro del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del C.P.A.C.A.

I. ANTECEDENTES
1. DEMANDA

1.1 Pretensiones

El señor JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de apoderado, pidió a la jurisdicción declarar la nulidad del Oficio DCG 029 de 23 de enero de 2013 y de la Resolución No. 057 de 12 de febrero del mismo año, por medio de los cuales se le negó la petición de pago de los gastos de transporte en que tuvo que incurrir para cumplir con una comisión otorgada por la Contraloría General de Boyacá a la ciudad de Medellín, los días 20, 21 y 22 de diciembre de 2012.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó: i) que se inapliquen el oficio DCG 029 de 23 de enero de 2013 y la Resolución No. 057 de 12 de febrero de 2013; ii) se declare que tiene derecho a que se le reconozca y pague los gastos de transporte en que tuvo que incurrir para desplazarse y cumplir con la comisión a Medellín, durante los días 20, 21 y 22 de diciembre de 2012; iii) se condene a la entidad demandada a pagarle los siguientes valores: a) la suma de cinco mil pesos (\$5.000), por concepto de gastos de transporte de su lugar de residencia al terminal de Tunja el día 20 de diciembre de 2012, monto que según la Resolución No. 426 del 17 de diciembre de 2012 le debían cancelar, en concordancia con el artículo 3 de la Resolución No. 583 del 09 de agosto de 2011, b) la suma de veinte mil pesos (\$20.000), por concepto de gastos de transporte del terminal de Bogotá al Aeropuerto el Dorado, el 20 de diciembre de 2012, c) la suma de cincuenta y siete mil (\$57.000), por concepto de gastos de transporte del Aeropuerto de Rio Negro a Medellín, d) la suma de cincuenta y siete mil (\$57.000), por concepto de gastos de Medellín a Rionegro, el día 22 de diciembre de 2012, e) la suma de veinte mil pesos (\$20.000), por concepto de gastos de transporte del Aeropuerto el dorado al terminal de transporte de Bogotá el día 22 de diciembre de 2012, f) la suma de cinco mil pesos (\$5.000), por concepto de gastos de transporte del terminal de Tunja al lugar de residencia



del demandante, g) la suma de doscientos mil pesos (\$200.000) por concepto de cancelación de honorarios del abogado que lo asistió en la audiencia de conciliación celebrada el 23 de abril de 2013, ante la Procuraduría 122 Judicial II para Asuntos Administrativos; iv) que las anteriores sumas de dinero se paguen. Debidamente actualizadas y con los interés comerciales y moratorios correspondientes, de conformidad con el artículo 195 del CPACA. y; v) que se condene a la entidad demandada al pago de costas, honorarios y gastos del proceso.

1.2 Hechos

Como fundamento fáctico de la acción, el demandante enunció en resumen los siguientes:

Que a través de la Resolución No. 426 del 17 de diciembre de 2012, el Contralor General de Boyacá, lo comisionó para asistir al seminario “Cobro Administrativo por Jurisdicción Coactiva”, dictado por el Instituto Nacional Administración Publica “INAP”, los días 20 a 22 de diciembre de 2012, acto administrativo que se basa en lo establecido en la Resolución No. 583 del 09 de agosto de 2011.

Que en aras de ahorrarle recursos a la entidad, a través de internet buscó junto con la Directora Operativa de Jurisdicción Coactiva los tiquetes aéreos más baratos.

Que el vuelo salía a las 6:38 a.m. del día 20 de diciembre de 2012, porque el seminario empezó a las 2:00 pm, y en consecuencia tenía que estar 2 horas antes en el aeropuerto, es decir a las 4:30 a.m.

Que para poder llegar al aeropuerto el Dorado, tuvo que salir a la madrugada del día 20 de diciembre de 2012 de su residencia en la ciudad de Tunja.

Que para poder llegar de su casa a terminal de Tunja a esa hora, tenía que tomar un taxi, el cual le cobró \$5.000; y del terminal de Bogotá tomó un taxi hacia el aeropuerto el Dorado, cuya carrera costó \$20.000.

Que cuando llegó al Aeropuerto de Rionegro, tuvo que tomar un taxi para que lo llevara a Medellín, el cual le cobró \$57.000; y de regreso al aeropuerto también, cobrándole la misma suma.

Que llegó a Bogotá a las 8:40 de la noche, por lo que tuvo que tomar un taxi hacia el Terminal de Transporte, el cual le cobró \$20.000.

Que al llegar a Tunja, a las 12:30 de la madrugada del día 23 de diciembre de 2012, tuvo que tomar un taxi desde el terminal hacia su lugar de residencia, el cual cobro \$5.000.

Que los gastos en que tuvo que incurrir el demandante suman \$164.000, y tiene los recibos expedidos por las personas que le brindaron el servicio.



Que el 26 de diciembre de 2012, entregó todos los recibos, junto con el tiquete de la aerolínea Copa a su compañera Olga Rodríguez, la cual era la funcionaria que para esa época se desempeñaba como Subdirectora Financiera, Presupuestal y Contable de la Contraloría General de Boyacá.

Que la Subdirección Financiera, presupuestal y Contable de la Contraloría General de Boyacá le canceló los gastos del tiquete aéreo que había sufragado de Bogotá a Rionegro (Antioquia) por un valor de \$302.000, pero los otros gastos de transporte no.

Que la tarifa normal de ida y de regreso cuesta \$1.174.560, en tanto el demandante para ahorrarle gastos a la entidad pago por ida y regreso la suma de \$302.000.

Que ante la renuencia de no pago de gastos de transporte, solicitó a la Subdirección financiera, presupuestal y contable que le devolvieran los respectivos recibos, solicitud que fue concedida y con autorizada por el jefe de dicha oficina.

Que en vista del no pago, radicó el 14 de enero de 2013, derecho de petición ante el Contralor General de Boyacá, solicitando el pago de los gastos de transporte en que incurrió con ocasión de la comisión ordenada mediante Resolución No. 426 del 17 de diciembre de 2012 adjuntando copia de los recibos.

Que mediante la Resolución No. 426 de 2012, se ordenó el pago de viáticos y gastos de viaje, y estando autorizados estos gastos lo legal es que se pagaran los que aquí se están reclamando, pues hacen parte de los gastos de viaje y/o transporte.

Que mediante oficio DCG 029 del 23 de enero de 2013, el Contralor General de Boyacá, contestó el derecho de petición, afirmando que no es procedente el pago solicitado, en razón a que ha debido han debido coger el mismo taxi con la doctora Natalia Ramírez para transportarse de Rionegro a la ciudad de Medellín y por ello se le cancelaron a ella esos gastos.

Que en contra del anterior oficio, interpuso recurso de reposición, manifestando que como la otra funcionaria comisionada, y él vivían en lugares diferentes, era imposible tomar el mismo taxi, y que como quiera que la Dra. Ramírez devengaba más sueldo que él el valor de los viáticos era la misma suma de dinero para ambos, era imposible que el accionante llegara al mismo hotel en Medellín que ella, por lo tanto debía coger diferente taxi, en forma independiente para que los llevara a cada uno a sitios distintos.

Que mediante Resolución No. 057 del 12 de febrero de 2012, se resolvió el recurso de reposición decidiendo no reponer, la decisión negativa a sus pretensiones.

Que en vista de lo anterior el 25 de febrero de 2013, solicitó audiencia de conciliación en la Procuraduría Judicial Administrativa de Tunja, correspondiéndole a la Procuraduría 122 Judicial II para asuntos administrativos, y llegada la fecha y hora para la audiencia de conciliación se declaró fallida.



1.3. Normas violadas y concepto de la violación:

Como normas violadas y concepto de violación el apoderado del actor enunció lo siguiente:

Artículos 13 y 53 de la **Constitución Política**. Alega falsa motivación del acto enjuiciado.

Expresó que los directivos de la Contraloría General de Boyacá, tienen un único régimen laboral con los demás empleados de dicha entidad, por lo que gozan de las mismas calidades, jerarquía, condiciones de trabajo, razones por las cuales, no es legal aplicar trato diferente como el que se pretende con la distinción que en la Contraloría de Boyacá se hace respecto del Contralor.

Indicó que la remuneración laboral no puede ser simplemente simbólica, sino adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia y conocimientos, y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo a los fines que interesan al patrono.

Aseguró que el trato desigual, injusto e ilegal, está dado por la diferencia, en tratándose de viáticos para los trabajadores de la Contraloría General de Boyacá, en virtud de los cuales al Contralor y a sus directivos les cubren todos los gastos en que incurren cuando se desplazan y otros, como es su caso no les pagan todos los gastos en que incurren.

Dijo que a la jefe de la oficina de jurisdicción coactiva, sí le pagaron el valor de los taxis, pero a él no, de manera que para restablecer su derecho constitucionalmente vulnerado, es preciso dejar sin efecto el oficio enjuiciado.

Indicó que además de aplicar un trato salarial más desfavorable, los actos demandados desconocieron abruptamente el principio constitucional de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, razón por la cual, debe inaplicarse el oficio DCG 029 de 23 de enero de 2013, así como de la Resolución No. 057 de 12 de febrero de 2013, para restablecer el derecho de su mandante.

Manifestó que no su mandante no vive en el mismo barrio de la doctora Natalia Ramírez, por lo que necesitaba abordar un taxi a la una de la mañana del 20 de diciembre de 2012, para poder estar en el aeropuerto El Dorado con 2 horas de antelación, y de regreso hacía Tunja lo mismo, necesitaron cada uno su taxi.

Arguyó que el acto enjuiciado incurre en falsa motivación, porque tiene como sustento el hecho fáctico de que su poderdante no allegó los respectivos recibos de pago en debida forma, y que fueron entregados de manera extemporánea a la oficina encargada, y eso no fue así, pues su poderdante hizo llegar esos documentos a través de la funcionaria Olga



Rodríguez, quien para esa fecha trabajaba justamente en la oficina de tesorería y presupuesto de la Contraloría General de Boyacá, documentos éstos que fueron devueltos posteriormente por orden del encargado de esa oficina doctor Fabio Rodríguez.

Alegó que la administración esgrimió que no puede pagar esos gastos porque se los pagó a Natalia Ramírez, ignorando lo plasmado en la Resolución No. 583 del 9 de agosto de 2011, la cual en su artículo 5, estableció que se entiende por gastos de viaje el valor indispensable para pagar el transporte de desplazamiento del servidor público comisionado, de su sede habitual de trabajo al lugar donde va a cumplir la comisión a más de violar el derecho a la igualdad, no puede la administración, abusando de su posición dominante, dar vida a un acto administrativo que desconoce los gastos de transporte de sus trabajadores cuando salen en comisión de su sitio de trabajo, sin que existan fundamentos razonables y objetivos.

Agregó que el Consejo de Estado, en relación con dicho aspecto, ha dicho que la falsa motivación se da cuando la administración, para sustentar la expresión de su voluntad, en forma errónea o intencional le da visos de realidad a una explicación que no cabe dentro de la categoría de lo verídico, o bien abusa de las atribuciones que los ordenamientos legales o reglamentarios le han asignado, o bien toma un camino equivocado en el ejercicio de las mismas.

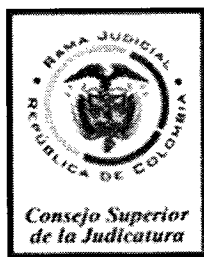
2. Contestación de la demanda

2.1 La Contraloría General de Boyacá, se opuso a la prosperidad de las pretensiones argumentando:

Que mediante Resolución 426 de 17 de diciembre de 2012, autorizó la Comisión y desplazamiento de los funcionarios Natalia Ramírez Hernández, Directora Operativa de Jurisdicción Coactiva; Jairo Eduardo Martínez Salamanca, Profesional Universitario 219-11 y Ana María Galindo Suárez, auxiliar administrativo 407-20, a la ciudad de Medellín durante los días 20 a 22 de diciembre de dicha anualidad, con el fin de asistir al seminario "Cobro administrativo por jurisdicción coactiva".

Que por solo concepto de inscripción de los funcionarios citados, la Contraloría pagó al INAP \$1.519.020, esfuerzo financiero realizado con el fin de ampliar y fortalecer los conocimientos de los funcionarios encargados del manejo del cobro coactivo de la entidad, así como incentivo y motivación en ejercicio de sus funciones.

Que dando cumplimiento a lo establecido mediante Resolución No. 583 de 9 de agosto de 2011, procedió a la liquidación y pago de viáticos y gastos de viaje de los funcionarios comisionados, la cual fue autorizada mediante acto administrativo No. 426 de 2012,



reconociéndoseles a los funcionarios viáticos de 2 días y medio, así como los transportes terrestres y aéreos.

Que en el caso particular del actor, dicha entidad el canceló por concepto de viáticos la suma de \$323.172 y por concepto de viaje, la suma de \$340.200, sin incluirse el valor de la inscripción.

Que en razón a los bajos recursos con que cuenta la entidad y siendo necesario propender por la austeridad del gasto en cada una de las actividades que generen el compromiso o inversión de dineros, se ordenó el pago del traslado de los funcionarios Natalia Ramírez y Jairo Martínez, del aeropuerto de Rionegro a la ciudad de Medellín y viceversa, por valor de \$116.000, en razón a que los funcionarios tenían vuelo de la ciudad de Bogotá a Medellín a la misma hora y en la misma aerolínea, por tanto, no se justificaba el desplazamiento de cada uno de éstos por aparte y el incremento de costos a asumir por parte de la entidad.

Que a pesar de los pagos descritos, el actor radicó derecho de petición, en el que solicitó, entre otros, la cancelación por concepto de transportes efectuados de su lugar de residencia al terminal de transporte de Tunja y viceversa, situación que no fue soportada, ni remitidos los documentos correspondientes a la Subdirección Financiera de la Entidad, dentro de la vigencia correspondiente; el cual fue respondido a través de comunicación No. DCG 029 de 23 de enero de 2013, negando lo solicitado.

Que en el acta 01 de 16 de abril de 2013, se observa la intervención de la doctora Natalia Ramírez, quien manifiesta que ella viajó con toda su familia, lo mismo que su compañero quien es el actor y que a pesar de querer entregarle su parte de los gastos de viaje, se rehusó a recibirlos, manifestando que iba a demandar a la entidad.

Que el acto administrativo no se encuentra viciado de nulidad alguna, pues el único sustento de su demanda son afirmaciones falsas y temerarias, tal como se demuestra en el testimonio de la Directora, se pagó la suma de \$116.000, por concepto de viaje de los 3 funcionarios en comisión y el señor Jairo Martínez se negó a recibirlos, manifestando que demandaría a la Contraloría.

Que reclama un derecho cuantificado en \$364.000, soportado en recibos que no fueron presentados dentro de la vigencia correspondiente, es decir, 2012, y sobre todo recaen sobre una suma que ya fue reconocida a la Directora y de quien el actor se negó a recibir la parte que le correspondía, por lo que no existe ninguna vulneración.

2.2 El Departamento de Boyacá, contestó la demanda, en los siguientes términos:

Manifestó que no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, toda vez, que la Contraloría General de Boyacá, cuenta con autonomía administrativa y patrimonio propio, además es por sí misma la encargada de realizar la actividad objeto de la demanda, por lo



que dicho ente en cumplimiento del mandato constitucional, legal y jurisprudencial, no está llamado a responder en un momento dado por las consecuencias administrativas del ente, máxime cuando no se tiene relación causal directa, ni indirecta con los hechos y las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que entendida la legitimación en la causa como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es evidente que este presupuesto no se cumple en el caso bajo estudio, respecto al Departamento de Boyacá, razón por la cual no es posible dirigir la actuación contra el ente departamental.

Arguyó que no existe prueba que el daño sufrido por la parte actora, pueda en un momento dado ser imputable al ente departamental, sino que por el contrario, el presunto daño acaeció por causa ajena a la voluntad de la administración departamental, como quiera que la responsabilidad del daño recae directamente sobre la víctima y el ente de control.

Concluyó que no es posible pretender condena contra el Departamento de Boyacá, pues de existir algún tipo de responsabilidad ésta debe ser dirigida única y exclusivamente contra la Contraloría General de Boyacá, la cual goza de autonomía administrativa y patrimonio propio para cumplir sus obligaciones.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

1. AUDIENCIA INICIAL

La demanda fue admitida el 12 de diciembre de 2013 (fls. 52-55); las partes fueron notificadas el 11 de junio de 2014 (fl. 67) y presentaron contestación el 1 y el 11 de septiembre de 2014 (fls. 81-90 y 105-114); el 18 de septiembre de 2015, se celebró audiencia inicial (fls. 198-203).

2. AUDIENCIA DE PRUEBAS

La audiencia de pruebas se realizó el 4 de noviembre de 2015 (fls. 267-278), en la cual se efectuó la recepción de testimonios y se corrió traslado para alegar de conclusión.

3. ALEGATOS

3.1 La parte demandante, alegó de conclusión insistiendo en los argumentos expuestos en la demanda (fls. 281 y 282).

3.2 La Contraloría General de Boyacá, presentó alegatos de conclusión manifestando en síntesis, que en el desarrollo del proceso quedó claro que el fin buscado por el actor es la



declaratoria de nulidad de un acto administrativo que fue expedido de acuerdo a lo establecido por las normas correspondientes, sin vulneración alguna de los derechos del funcionario, por lo que no se halla vicio alguno de nulidad, pues no es cierto lo manifestado en relación a que se le cancelaron gastos de viaje a la Directora Operativa de Jurisdicción Coactiva y a él no, ya que la suma de \$116.000, que se le canceló era para distribuirla entre los asistentes de manera proporcional.

3.3 El Departamento Boyacá, expresó en sus alegatos de conclusión que no es posible pretender condena contra el Departamento de Boyacá, pues de existir algún tipo de responsabilidad ésta debe ser dirigida única y exclusivamente contra la Contraloría General de Boyacá, la cual goza de autonomía administrativa y patrimonio propio para cumplir con sus obligaciones.

3.4 Ministerio Público: Guardó silencio.

IV. RECUENTO DE MATERIAL PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

• **Documentales:**

1. Resolución No. 583 de 9 de agosto de 2011. (fls. 16-18)
2. Resolución No. 426 de 17 de diciembre de 2012. (fl. 19-20)
3. Localizador de reserva 2TTPMQ7 de Boyacá Tours LTDA.
4. Recibos de gastos de transporte (fls. 22 y 23)
5. Recibo de pago honorarios abogado audiencia de conciliación. (fl. 23)
6. Derecho de petición radicado el 14 de enero de 2013 ante la Contraloría General de Boyacá. (fls. 24 y 25)
7. Oficio DCG 029 del 23 de enero de 2013 (fl. 26)
8. Recurso de reposición, radicado el 30 de enero de 2013. (fls. 27 y 28)
9. Resolución No. 057 de 12 de febrero de 2013. (fls. 29-31)
10. Comprobante de egresos 940, 941, 942 y 943. (fls. 221-224)

• **Testimoniales:**

1. Olga Lucía Rodríguez Palacios. (fl. 271 y 279)



2. Ana María Galindo Suárez. (fl. 272 y 279)
3. Orlando Antonio Niño González. (fl. 273 y 279)
4. Fabio Iván Rodríguez Puerto. (fl. 274 y 279)
5. Edgar Alberto Medina Silva. (fl. 275 y 279)
6. Jorge Enrique Ramírez Jiménez. (fl. 276 y 279)

V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. PROBLEMA JURÍDICO

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver así:

Si el demandante, señor **JAIRO EDUARDO MARTINEZ SALAMANCA**, tiene derecho o no al reconocimiento, liquidación y pago de los gastos de transporte en que tuvo que incurrir con ocasión de la comisión otorgada mediante Resolución No. 426 del 17 de diciembre de 2012, y para de esta manera establecer si se procede o no a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados contenidos en el **OFICIO DCG 029 del 23 de enero de 2013 y la Resolución No. 057 del 12 de febrero de 2013**, mediante los cuales la CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ, NIEGA y resuelve recurso de reposición en forma negativa respecto del pago de los gastos de transporte en que tuvo que incurrir el accionante con ocasión de la comisión otorgada por la Contraloría General de Boyacá a la ciudad de Medellín los días 20, 21 y 22 de diciembre de 2012.

2. TESIS

- **Tesis argumentativa propuesta por el Demandante**

El accionante fundamentó el medio de control interpuesto ante esta jurisdicción, expresando: i) que la remuneración laboral no puede ser simplemente simbólica, sino que debe ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia y conocimientos, y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo a los fines que interesan al patrono; ii) que el trato desigual, injusto e ilegal, está dado por la diferencia, en tratándose de viáticos para los trabajadores de la Contraloría General de Boyacá, en virtud de los cuales al Contralor y a sus directivos les cubren todos los gastos en que incurren cuando se desplazan y otros, como es su caso no les pagan todos los gastos en que incurren; iii) que a diferencia suya a la jefe de la oficina de jurisdicción coactiva, sí le pagaron el valor de los taxis, de manera que para restablecer su derecho constitucionalmente vulnerado, es preciso dejar sin efecto los actos enjuiciados y; iv) que además de aplicar un trato salarial más desfavorable, los actos demandados desconocieron abruptamente el principio constitucional de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, razón por la cual, deben inaplicarse, para restablecer el derecho de su mandante.

- **Tesis argumentativa propuesta por las entidades Demandadas**

- **- La Contraloría General de Boyacá**

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones, manifestando que en razón a los bajos recursos con que cuenta la entidad y siendo necesario propender por la austeridad del gasto en cada una de las actividades que generen el compromiso o inversión de dineros, se ordenó el pago del traslado de los funcionarios Natalia Ramírez y Jairo



Martínez, del aeropuerto de Rionegro a la ciudad de Medellín y viceversa, por valor de \$116.000, en razón a que los mismos tenían vuelo de la ciudad de Bogotá a Medellín a la misma hora y en la misma aerolínea, por tanto, no se justificaba el desplazamiento de cada uno de éstos por aparte y el incremento de costos a asumir por parte de la entidad.

Expresó que en el acta 01 de 16 de abril de 2013, se observa la intervención de la doctora Natalia Ramírez, quien manifiesta que ella viajó con toda su familia, lo mismo que su compañero quien es el actor y que a pesar de querer entregarle su parte de los gastos de viaje, se rehusó a recibirlos, manifestando que iba a demandar a la entidad.

Agregó que el actor reclama un derecho cuantificado en \$364.000, soportado en recibos que no fueron presentados dentro de la vigencia correspondiente, es decir, 2012, y sobre todo que recaen sobre una suma que ya fue reconocida a la Directora y de quien se negó a recibir la parte que le correspondía, por lo que no existe ninguna vulneración.

- Departamento de Boyacá

El ente territorial accionado, expresó en síntesis, que no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, toda vez, que la Contraloría General de Boyacá, cuenta con autonomía administrativa y patrimonio propio, además es por sí misma la encargada de realizar la actividad objeto de la demanda, por lo que el Departamento en cumplimiento del mandato constitucional, legal y jurisprudencial, no está llamado a responder en un momento dado por las consecuencias administrativas del ente, máxime cuando no se tiene relación causal directa, ni indirecta con los hechos y las pretensiones de la demanda.

• Tesis argumentativa propuesta por el Juzgado

Dirá el Despacho que cuando se trata de liquidación de viáticos y gastos de transporte, el interesado debe formular la demanda contra las decisiones de la administración que resolvieron su situación jurídica dentro del término legal; no es procedente que, se presente una nueva petición ante la administración para obtener una reliquidación de los mismos con el fin de revivir los términos.

Y es que encontrándose en firme el acto administrativo que concedió la comisión al demandante –Resolución No. 426 de 2012- mediante la cual se especificó con claridad las sumas que le serían reconocidas con ocasión de la misma, el propósito perseguido con una petición que recaiga sobre ese tema, no tiene otro objeto que revivir el término legal que permita ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el caso sub examine, mediante la Resolución N° 426 de 17 de diciembre de 2012, expedida por el Contralor General de Boyacá (E), se reconoció al actor y a otros dos funcionarios ciertas sumas de dinero por concepto de la comisión pernoctada y con transporte terrestre y aéreo. Esta decisión, se entiende notificada por conducta concluyente al tenor del artículo 72 del CPACA el 14 de enero de 2013, fecha en la cual el accionante elevó petición ante el ente de control accionado con el objeto de obtener el reconocimiento de otras sumas de dinero con ocasión de la mencionada comisión. Entonces, encontrándose en firme la Resolución que liquidó los valores a pagar, el propósito perseguido por el actor al presentar un derecho de petición para el reconocimiento de valores adicionales, estuvo dirigido a obtener la revocatoria del referido acto administrativo, lo cual, atenta contra los principios del derecho procesal y los deberes de las partes y apoderados.

En línea de todo lo expuesto, procede la inhibición respecto del fondo del asunto pues, de una parte, contra el acto que era demandable ocurrió la caducidad y los que ahora se enjuician no son pasibles de control judicial. De adelantarse el proceso, se concluiría que los actos demandados no fueron los que afectaron la situación del actor y por ende ello impediría un pronunciamiento de fondo.

Por último, cabe aclarar que si bien es cierto que la decisión inhibitoria no debe ser la forma usual para terminar los litigios y que el Juez debe tomar las medidas que estén a su alcance para evitar los impedimentos procesales que dificulten o impidan una decisión de fondo, en el asunto bajo estudio se presenta un escollo insalvable para desatar el fondo de la cuestión litigiosa.



3. DEL CASO CONCRETO

Se trata de establecer la legalidad del oficio DCG 029 de 23 de enero de 2013, y de la Resolución No. 057 de 12 de febrero del mismo año, a través de los cuales, respectivamente, se negó el reconocimiento y pago de gastos de transporte al actor con ocasión de una comisión otorgada por la Contraloría General de Boyacá a la ciudad de Medellín los días 20, 21 y 22 de diciembre de 2012, y se confirmó tal decisión.

Revisado el plenario se evidencia, que en efecto el demandante asistió al Seminario "Cobro Administrativo por Jurisdicción Coactiva", dictado por el Instituto Nacional de Administración Pública INAP realizado en la ciudad de Medellín los días 20 a 22 de diciembre de 2012.

Para tal efecto, le fue concedida comisión a través de la Resolución No. 426 de 17 de diciembre de 2012, mediante la cual se dispuso (fls. 19 y 20):

"ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer y Autorizar el Pago de UN MILLÓN QUINIENTOS DIECINUEVE MIL VEINTE PESOS (\$1.519.020.00), por concepto de inscripción de los funcionarios NATALIA ELISA RAMÍREZ HERNÁNDEZ, JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA y ANA MARÍA GALINDO SUÁREZ, al Seminario "Cobro Administrativo por Jurisdicción Coactiva", dictado por el Instituto Nacional de Administración Pública INAP, a realizarse en la ciudad de Medellín, con cargo al Código de gestión 2-122 10 Capacitación.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDASE COMISIÓN a la ciudad de Medellín, a los siguientes funcionarios:

Funcionario	Cargo	Sueldo
(...)	(...)	(...)
JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA CC. 6.760.017	Profesional Universitario 219-11	\$2.106.000.00
(...)	(...)	(...)

ARTÍCULO TERCERO: Reconocer y pagar a los funcionarios la comisión pernoctada y con transporte terrestre y aéreo.

Lugar de Comisión	Cargo	Días Reconocidos	Vr. Viático Diario	Total Viático
(...)	(...)	(...)		
MEDELLÍN	Profesional Universitario 219-11	2 ½	129.269.00	323.172.00
(...)	(...)	(...)		



ARTÍCULO TERCERO (sic): Para el cumplimiento de la comisión de viáticos se pagará con cargo al código de gestión 2-12231 Viáticos y gastos de Viaje.

(...)"

Mediante petición radicada el 14 de enero de 2013, en la Contraloría General de Boyacá, solicitó el reconocimiento y pago de los gastos de transporte en los que incurrió para poder dar cumplimiento a la Comisión ordenada a través de la Resolución No. 426 de 17 de diciembre de 2012 (fls. 24 y 25).

La entidad accionada resolvió la mencionada petición negativamente, a través del oficio DCG 029 de enero 23 de 2013, manifestando en síntesis que ya se le habían cancelado los gastos de la Comisión, consistentes en pasajes terrestres y aéreos, como los gastos del taxi que debieron tomar conjuntamente con la señora Natalia Ramírez entre Rionegro y Medellín. (fl. 26)

Ante la respuesta negativa, interpuso recurso de reposición en contra de dicho acto, insistiendo en su petición de gastos de viaje. (fls. 27 y 28), el cual fue resuelto por la Contraloría General de Boyacá a través de la Resolución No. 057 de 12 de febrero de 2013, que decidió no reponer lo dispuesto. (fls. 29-31)

De acuerdo con los hechos narrados con anterioridad se observa que el accionante se encuentra inconforme con las sumas de dinero que le fueron reconocidas con ocasión de la Comisión y que fueron claramente discriminadas a través de la Resolución que le concedió la misma -426 de 2012-, pues en la actualidad reclama unos valores por concepto de gastos de viaje que allí no fueron dispuestos.

Lo anterior quiere decir que la decisión que verdaderamente causó el supuesto perjuicio al demandante, y con la que en realidad se encuentra en desacuerdo fue proferida el 17 de diciembre de 2012, es decir, antes de la asistencia a la Comisión, la cual entiende notificada este Despacho, por conducta concluyente¹, -en razón a que no obra prueba de la notificación por medio diferente-, **el 14 de enero de 2013**, fecha en la que radicó la solicitud de gastos de transporte ante la entidad, en la que con toda claridad menciona el acto al siguiente tenor: *"...se sirva dar cumplimiento a la comisión ordenada a través de la Resolución No. 426 de 17 de diciembre de 2012 emanada de su despacho..."*

¹ *Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.*



Así las cosas, el término de caducidad, debe empezar a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que quedó surtida la notificación, al tenor del artículo 164, numeral 2, literal d) del CPACA, esto es, el 15 de enero de 2013.

Según constancia que obra a folio 33, sobre el trámite conciliatorio extrajudicial, expedida por la Procuraduría 122 Judicial II para Asuntos Administrativos, la solicitud de conciliación se radicó el 25 de febrero de 2013, es decir, faltando dos (2) meses, un (1) día para que acaeciera el fenómeno jurídico de la caducidad.

De acuerdo con la misma constancia, la conciliación se declaró fallida ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, por no existir ánimo conciliatorio entre las partes, el día 26 de abril de 2013.

En consecuencia, el término se reanudó al día siguiente, esto es, el 27 de abril de 2013. En estas condiciones, el plazo para acudir a la jurisdicción vencía el 28 de junio del mismo mes y año.

Según el Acta Individual de Reparto, visible a folio 211, la demanda se presentó el 13 de agosto de 2013, esto es, 1 meses, 15 días, después de haber operado la caducidad.

Razón por la cual, era hasta esa fecha que el actor debía acusar la decisión que presuntamente desconoció sus derechos, reclamando ante la jurisdicción la inconformidad que tenía con los valores que le anunciaron serían pagados por concepto de viáticos y gastos de viaje, los que se repite, **fueron claramente discriminados**, y no esperar a que transcurrieran 7 meses, para presentar la demanda.

Siendo así, el Despacho estima que en este caso, el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca debió demandar oportunamente el acto en virtud del cual se reconoció el pago de los emolumentos correspondientes a viáticos y gastos de viaje derivados de la comisión que se le otorgó a la ciudad de Medellín, si no estaba de acuerdo con su liquidación, y no esperar que el acto quedara ejecutoriado para hacer una nueva reclamación provocando un pronunciamiento de la administración, **pues se entiende que con dicha petición lo que pretendió fue revivir términos**, razón suficiente para proferir un fallo inhibitorio que declare la caducidad de la acción, pues el acto que debía demandarse adquirió firmeza y no fue acusado en tiempo ante la jurisdicción.

En relación con la revocatoria directa y las peticiones que sobre el particular presente los particulares a la administración, define el C.P.A.C.A, en los artículos 94 y 96, lo siguiente:

ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA. *La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que*



dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

ARTÍCULO 96. EFECTOS. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo (Resalta el Despacho)

Si bien es cierto, que la decisión inhibitoria no debe ser la forma usual para terminar los litigios y que el juez debe tomar las medidas que estén a su alcance para evitar los impedimentos procesales que dificulten o impidan una decisión de fondo, este Juzgado se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo, en tanto, el acto administrativo que en realidad definió la situación del actor se encuentra afectado por el fenómeno de la caducidad, es decir, se presenta un escollo insalvable para desatar el fondo de la cuestión litigiosa, imposibilidad de hacer un pronunciamiento de fondo con respecto a la legalidad de los actos que aquí se controvierten².

Cabe mencionar que al tenor del artículo 187 del CPACA, en la sentencia debe decidirse sobre las excepciones propuestas y que no han sido resueltas y **sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.**

- **COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:**

Atendiendo lo contemplado en los artículos 188 del C.P.A.C.A, y 365 núm. 8 del C.G.P., el despacho consideró que en el presente asunto, si bien se declara inhibido el Despacho no se condenará en costas, en razón a que las entidades demandadas, no acreditaron haber incurrido en gasto alguno, por lo que no se hará reconocimiento al respecto.

Lo anterior, acogiendo lo expuesto por el H. Consejo de Estado en providencia del 22 de julio de 2014, en la que aclaró el tema de las costas en el sentido de que *“el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador, se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno”*³

² Sentencia veinticinco (25) de agosto de dos mil once (2011), Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Radicación número: 11001-03-28-000-2008-00020-00

³ Sobre el tema señala el Consejo de Estado:

“De la condena en costas.



VII. CONCLUSIÓN

Recapitulando esta Sala dirá que, como no se demandó en tiempo el acto que realmente afectó al actor, la demanda es inepta y ello impide un pronunciamiento de fondo. Si el demandante no estaba conforme con la liquidación de los gastos de transporte terrestre y aéreo reconocidos por la entidad a través de la Resolución No. 426 de 2012, tenía que haberlo demandado en tiempo, pero no lo hizo sino que, posteriormente, en petición presentada el 14 de enero de 2013 provocó una nueva respuesta de la administración contenida en el acto que ahora demanda.

Esta última petición no puede ser tomada sino como una solicitud de revocatoria directa de la decisión contenida en la Resolución No. 426 de 2012 y por ello no revivía los términos el ejercicio del medio de control contencioso, mucho menos cuando el actor dejó transcurrir casi un año después de su notificación, la cual se entiende por conducta concluyente al tenor del artículo 72 del CPACA, con la presentación de la petición ante la entidad, para radicar la demanda.

• OTRAS DETERMINACIONES

Para finalizar, se ordenará que la presente sentencia se notifique en los términos del artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso.

Al respecto, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que: “salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

...Debe advertirse que dicha condena es una figura que surge del proceso propiamente dicho y hace relación a los gastos en los que se debe incurrir para obtener una declaración o ejecución judicial de un derecho¹²¹. Éstas deben ser sufragadas por aquel que fue vencido en el proceso¹⁸¹ y, comprende además de las expensas necesarias, las agencias en derecho, es decir el pago de honorarios del abogado de la parte que obtuvo un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses¹⁹¹.

No obstante, el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador²⁰¹, se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno.

....

Por tal motivo, y en virtud a que el A – quo condenó a la parte demandada en un “(...) 80% en costas y en agencia de derecho (...)”, omitiendo el procedimiento establecido para la fijación y liquidación de estos emolumentos, la Sala aclarará el numeral sexto de la Sentencia apelada en el sentido de retirar dicho porcentaje de la condena impuesta, pues entiéndase que se deben tener en cuenta los presupuestos establecidos en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.”



VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

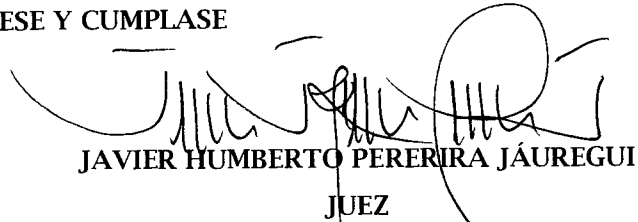
RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR PROBADA DE OFICIO LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD. En consecuencia **INHIBIRSE** para emitir pronunciamiento de fondo del asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin Condena en Costas.

TECERO: Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del CPACA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


JAVIER HUMBERTO PERERIRA JÁUREGUI
JUEZ

<p>JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA</p> <p>El fallo anterior se notificó por Estado N° <u>3</u> de HOY <u>19</u> de febrero de 2013 siendo las 8:00 A.M.</p> <p>----- SECRETARIA</p>
--