



JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTION - MIXTO - DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCION TERCERA

42

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Radicado: 11-0013336-714-2014-00207 -00
Convocante: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA
Convocado: JORGE RENÉ MORA DÍAZ
Asunto: CONCILIACIÓN PREJUDICIAL - REPARACION DIRECTA

AUTO INTERLOCUTORIO No.062

CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

1. OBJETO:

Estudiar la viabilidad de impartir aprobación a la conciliación extrajudicial radicada el 2 de julio de 2014, suscrita el día 17 de septiembre de 2014, ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001.

2. ANTECEDENTES:

Revisado el expediente, se encuentra que el abogado **DAVID FERNANDO MOYA ROJAS**, quien obra en nombre y representación de la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA**, el día 2 de julio de 2014, presentó solicitud de conciliación extrajudicial para que a través de esta vía la misma pague a favor del señor **JORGE RENÉ MORA DÍAZ** la suma de QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$558.665), correspondientes al valor de los viáticos y gastos de viaje que se generaron con ocasión de la orden de comisión otorgada mediante Resolución N°. C-0770 del 19 de junio de 2013 (Folios. 1-7).

Mediante auto del 11 de julio de 2014, la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos admitió la solicitud de conciliación presentada por el apoderado de la convocante, reconoció personería adjetiva al mismo y fijó como fecha de audiencia de conciliación el día 27 de agosto de 2014 (Folio 29).

Llegada la fecha para la que se fijó la audiencia de conciliación, la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá celebró dicha diligencia sin presencia del apoderado de la parte convocada, señor Jorge René Mora Díaz, por lo que quien la presidía decidió suspenderla en espera de un abogado titulado que representara en debida forma al mismo. En razón de lo anterior, se dispuso como nueva fecha para continuar con la mencionada diligencia de conciliación prejudicial el día 17 de septiembre de 2014 (Folio 38).



Posteriormente el 17 de septiembre de 2014, la Procuraduría 138 Judicial para Asuntos Administrativos de Bogotá, continuó la diligencia de conciliación con asistencia del señor Jorge René Mora Díaz, su apoderado judicial, doctor David Jesús Morales Pérez, a quien se le reconoció personería allí mismo, y el abogado de la Agencia Nacional de Minería, doctor Juan Antonio Araujo Armero, quien acreditó ser el nuevo apoderado de la mencionada entidad mediante poder conferido en legal forma (Folio 39), por lo que dentro del trámite de la diligencia se le reconoció personería para actuar en su representación. El resultado de la audiencia de conciliación celebrada fue el siguiente:

"[...] En este estado de la diligencia se concede el uso de la palabra a las partes para que expongan sucintamente sus posiciones, en virtud de lo cual la parte convocante manifestó: "1. Objeto: se pretende convocar al señor Jorge René Mora Díaz, para que a través de la vía de la conciliación extrajudicial la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA pague a su favor el valor de QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$558.665). 2. Tiempo: A partir del día siguiente de ejecutoriado debidamente el auto aprobatorio del acta de acuerdo conciliatorio expedido por el juez competente, la Entidad tendrá 30 días hábiles para proceder al pago de la suma conciliada. 3. Modo y lugar: El valor relacionado será consignado en la cuenta de ahorros N°. 201-954461-00 de BANCOLOMBIA a nombre del señor JORGE RENÉ MORA DÍAZ, identificado con cédula de ciudadanía 91.491.615, de conformidad con la certificación de fecha 21 de mayo de 2013, expedida por el banco en mención." Acto seguido, se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada: "En nombre de mi apoderado quiero expresar que como parte convocada aceptamos la fórmula de arreglo que presenta la Agencia Nacional de Minería por encontrarse acorde a los intereses de mi representado." La procuradora judicial, considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar se su cumplimiento y reúne los siguientes requisitos legales para celebrar acuerdo conciliatorio 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, razón por la cual las diligencias junto con el acta se enviarán con destino al Juzgado competente (Reparto), para que reciba si en derecho corresponde la refrendación de la jurisdicción." (Folio 51.)

3. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSIDERACIONES PARA RESOLVER:



Los artículos 61 y 65A de la Ley 23 de 1991, modificados por los artículos 73 y 81 de la ley 446 de 1998, prevén como supuestos para la aprobación de la conciliación los siguientes:

1. Que no haya operado la caducidad de la acción;
2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes;
3. Que las entidades y los particulares que concilien estén debidamente representados y tengan capacidad y facultad para hacerlo;
4. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación, y;
5. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público;

3.1. Oportunidad de la solicitud de conciliación:

Indica el párrafo 2 del artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, que no habrá lugar a conciliación cuando el correspondiente medio de control haya caducado.

En el *sub examine* se pretende por parte de los convocantes el pago, a favor del señor Jorge René Mora Díaz, de la suma de QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$558.665), correspondientes al valor de los viáticos y gastos de viaje que se generaron con ocasión de la orden de comisión otorgada mediante Resolución N°. C-0770 del 19 de junio de 2013.

En lo que atañe a la naturaleza del asunto, no hay inquietud que el medio de control a instaurar es el de reparación directa, previsto en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011; luego la demanda presentada en ejercicio del mismo, de conformidad con el literal i) del artículo 164 *ibidem*, debe ser presentada dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Entonces, como quiera que los hechos en que se fundó la solicitud de conciliación presentada por la Agencia Nacional de Minería sucedieron el 24, 25 y 26 de junio de 2013, y que la misma fue allegada ante el Ministerio Público el día 2 de julio de 2014, se tiene que el solicitante se encontraba dentro del término de los dos (2) años que concede la ley para hacer uso del medio de control de reparación directa, lo que significa que, para el asunto de la referencia no ha operado el fenómeno de la caducidad.



4.2 Respecto a la materia sobre la cual versó el acuerdo.

Como quiera que los intervinientes afirmaron conciliar pretensiones derivadas de los perjuicios materiales sufridos con ocasión del pago por propia cuenta del convocado, Jorge René Mora Díaz, del valor de los viáticos correspondientes a la comisión de servicios ordenada mediante Resolución N^o. C-0770 del 19 de junio de 2013, claramente resulta que se trata de un conflicto de carácter particular y contenido patrimonial susceptible de conciliación, de conformidad con el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998.

4.3 Respecto a la debida representación y capacidad de las personas que concilian.

La Agencia Nacional de Minería concurrió al trámite conciliatorio a través de apoderado judicial debidamente facultado para el efecto, allegando poder legalmente conferido en favor del doctor Juan Antonio Araujo Armero (folio 39).

De otra parte, el señor Jorge René Mora Díaz acudió a la diligencia de conciliación por conducto de abogado, para lo cual otorgó poder al doctor David Jesús Morales Pérez, al cual se le reconoció personería dentro del trámite de dicha diligencia (Folio 51).

4.4 Respecto al debido respaldo de lo reconocido.

El artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, contempla el medio de control de reparación directa, en virtud del cual "(...) la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado". Dicho medio de control tiene su fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra el régimen de responsabilidad del Estado, que le impone el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, es decir, aquellos que ostentan la naturaleza de ciertos, actuales y determinados que la persona no está en el deber jurídico de soportar.

La imputación no es más que el señalamiento de la autoridad que por acción u omisión ha causado el daño. Ahora bien, existe consenso en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que los daños imputables al Estado pueden provenir de conductas tanto activas como omisivas, lícitas o ilícitas, razón por la cual el precedente de antaño ha venido decantando los títulos de imputación de responsabilidad, los que se concretan en el de falta probada del servicio, riesgo excepcional y ocasionalmente daño especial, facilitando el proceso de calificación de la conducta estatal y la determinación del nexo causal entre el daño y aquella.



Respecto a este tópico el Consejo de Estado ha sostenido:

"[...] La Constitución Política de 1991 consagró en su artículo 90, de una parte, la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y, de otra, la obligación de que éste repita contra sus agentes, cuando con su conducta dolosa o gravemente culposa haya sido condenado a la reparación patrimonial.

La cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado implica que éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, entendiéndose por daño antijurídico "el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo"¹. Pero, se advierte que en la norma constitucional para derivar la responsabilidad del Estado no sólo se requiere que la víctima no esté obligada a soportar el daño, sino que además se precisa que el daño debe ser imputable a la entidad estatal demandada. (...) "².

Cuando se pretenda alegar falla del servicio, título de imputación por excelencia de la responsabilidad subjetiva, los hechos que constituyen el fundamento del *petitum* invocado deben circunscribirse a demostrar la existencia de la pretendida falla, debiéndose acreditar los elementos *sine qua non* requeridos para declarar la responsabilidad estatal, que a saber son:

- La existencia de un daño
- La existencia de una acción u omisión atribuible a la administración y,
- La demostración de un nexo de causalidad entre la actividad de la administración y la producción del daño.

De acuerdo con el precedente jurisprudencial referido, los antecedentes y los argumentos esbozados en líneas anteriores, es claro que el título de imputación bajo el que se debe abordar el estudio del presente asunto es el de la "falla del servicio", dado que por cuestiones ajenas a la voluntad del convocado, éste se vio compelido a pagar por su propia cuenta los gastos en que incurrió en cumplimiento de la orden de comisión de servicios expedida por la Agencia Nacional de Minería mediante Resolución N° C-0770 del 19 de junio de 2013.

Para entender cuál fue la causa de la conducta antes descrita, acreditar la existencia del daño y el nexo de causalidad entre éste y la conducta de la administración, se debe explicar cuáles fueron los hechos que dieron lugar

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencias de 8 de mayo de 1995, Exp. 8118, y 8163 de 13 de julio de 1993, C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

² Sentencia de junio 6 de 2007, Expediente 16460



a tal conducta y, cuál es el procedimiento a seguir cuando se ordenan este tipo de comisiones mediante actos administrativos.

En primera medida, debe tenerse en cuenta que los hechos en que se sustenta el presente análisis se resumen en que el 19 de junio de 2013 la Agencia Nacional de Minería ordenó mediante Resolución N°. C-0770 una comisión de servicios al municipio de Simití - Bolívar, la cual debía ejecutarse por parte del señor Jorge René Mora Díaz los días 24, 25 y 26 de junio del mismo año. Así las cosas, librado el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, el mencionado acto administrativo debió entregarse al Grupo de Recursos Financieros de la citada entidad antes de la fecha de ejecución de dicha comisión, esto es, antes del 24 de junio de 2013. No obstante lo anterior, dicho trámite no se realizó y por lo tanto se hizo imposible la expedición del correspondiente registro presupuestal, quedando así sin perfeccionarse el acto administrativo que ordenó la comisión de servicio. En ese orden, el señor Mora Díaz, se dispuso a cumplir con la orden impuesta en su favor y, para lograr la ejecución del objeto de la misma sufragó los gastos que correspondían por concepto de viáticos y gastos de viaje con recursos propios.

De otra parte, en tratándose del procedimiento que se debe surtir para la ejecución de una comisión de servicio, es de saberse que al efecto es necesario contar con el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje, los cuales deben ser cubiertos por la entidad que ordena dicha comisión. Ahora bien, para que se haga efectivo el pago por tales conceptos existe en la ley un trámite que ha de efectuarse en su integridad, de lo contrario dicho pago no se constituirá.

El trámite en mención se encuentra reglado en el artículo 71³ del Decreto 111 de 1996, que recopila normas del estatuto orgánico del presupuesto. En el mismo se señala que, los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deben contar con: i) certificados de disponibilidad que garanticen la existencia de la apropiación para atender el gasto, y ii) registro presupuestal, el cual está instituido con la finalidad de

³ "Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. // Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. // En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. // Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones. // Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86; L. 179/94, art. 49)."

vigilar y controlar la correcta inversión de los recursos con él financiados, es decir, que estos no sean desviados a fines distintos de los ordenados mediante acto administrativo.

Ahora, de conformidad con lo establecido por los artículos 19 y 20 del Decreto 538 de 1999, reglamentario de las Leyes Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, el certificado de disponibilidad presupuestal es un documento expedido por quien ostente el cargo de jefe de presupuesto de cualquier entidad pública, con el cual se garantiza la existencia de la apropiación presupuestal disponible. De igual manera, en dichas normas, se establece que el registro presupuestal es una operación a través de la que se perfecciona el compromiso adquirido por la administración por medio del certificado de disponibilidad librado para el cumplimiento de una misión de la entidad, garantizando que los recursos entregados no serán desviados a otro fin. Además de lo anterior, allí mismo se dispone que dicha operación es requisito de perfeccionamiento de tales actos administrativos y, que en estos debe constar de manera clara el valor y el plazo de las prestaciones a que haya lugar.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el acto no se perfeccionó, pero que si se llevó a cabo la comisión de servicios ordenada para los días 24, 25 y 26 de junio de 2013 en el municipio de Similí - Bolívar, se puede concluir, como lo alega el apoderado de la Agencia Nacional de Minería, que se configuró lo que se ha denominado por la jurisprudencia como un "hecho cumplido", esto es, una obligación adquirida por la administración que para el caso concreto no tiene soporte legal como respaldo, dado que, existiendo determinadas formalidades para el perfeccionamiento del acto que ordenó el gasto para el cumplimiento de la comisión encomendada al señor Jorge René Mora Díaz, estas no se efectuaron.

En ese sentido, es preciso poner de presente que estamos frente a una omisión de la entidad, la cual al no aplicar correctamente el procedimiento dispuesto para el efecto en las leyes de presupuesto incurrió en una falla en el servicio, lo que no puede conducir a la conclusión de que el comisionado que de buena fe prestó sus servicios y pagó con su patrimonio los gastos necesarios para el cumplimiento del objeto de la comisión efectuada mediante la Resolución N°. C-0770 del 19 de junio de 2013, sea penado con la pérdida del valor de tales gastos, en tanto esta no es una carga que él deba soportar, por el contrario, aquél debe ser compensado con el resarcimiento de los perjuicios patrimoniales causados, esto es, con el pago a su favor de parte de la entidad de las sumas correspondientes a viáticos y gastos de viaje por él cubiertos, máxime si se tiene en consideración que éste cumplió con el objeto de la comisión.

Establecido el título de imputación bajo el cual habría de desatarse la presente controversia en el evento de ejercerse el medio de control de la reparación directa, en aras de estructurar la existencia de la responsabilidad



patrimonial y administrativa en cabeza del ente de imputación demandado, se haya demostrada no solo la existencia del daño, sino que también se encuentra acreditada la existencia de una omisión atribuible al Estado y, adicionalmente el nexo de causalidad entre la inactividad de la administración y la producción del daño del que fue objeto el señor Mora Díaz.

A partir del acervo probatorio aportado por la Agencia Nacional de Minería, tenemos que:

1. A folio N°. 13 del cuaderno principal obra copia auténtica de la Resolución N°. C-0770 de 19 de junio de 2013, mediante la cual se ordenó una comisión de servicios al municipio de Simití - Bolívar. Uno de los funcionarios relacionados en dicho acto es el señor Jorge René Mora Díaz.
2. A folio N°. 47 del cuaderno principal consta certificado de permanencia original expedido por quien dice actuar en calidad de Asesora de la Consejería de las Regiones. En el citado certificado se hace constar la permanencia del señor Jorge René Mora Díaz en el municipio de Simití-Bolívar, durante los días 24, 25 y 26 de junio de 2013.
3. A folio N°. 16 del cuaderno principal milita copia del recibo de transporte fluvial 074110 del 25 de junio de 2013, expedido por la Cooperativa de Transportadores Fluviales y Terrestres Unidos Ltda.
4. A folio N°. 46 del cuaderno principal se aportaron dos tarjetas de abordaje correspondientes a los vuelos N°. AV9492 del 24 de junio de 2013, el cual cubrió el trayecto Bogotá-Barrancabermeja, y N°. AV9495 del 26 de junio de la misma anualidad, el cual cubrió la ruta Barrancabermeja-Bogotá.
5. A folio N°. 17 del cuaderno principal obra copia auténtica del Memorando N°. 20134120084973 del 9 de julio de 2013, mediante el cual se le pone en conocimiento a la Jefe de Control Interno Disciplinario de la Agencia Nacional de Minería de la situación referente a la comisión de servicios ordenada mediante Resolución N°. C-0770 del 19 de junio de 2013.
6. Obrante a folio 45 del cuaderno principal permanece certificado expedido por la Secretaria del Comité de Conciliación de la Agencia Nacional de Minería, mediante el cual se hace constar que en sesión del 2 de mayo de 2014, según Acta N°. 6 de la misma fecha, se aprobó la procedencia de presentar solicitud de conciliación extrajudicial entre la mencionada entidad y el señor Mora Díaz, con el fin de reconocer el pago de los valores correspondientes a los gastos que se generaron con ocasión de la comisión ordenada mediante Resolución N°. C-0770 del 19 de junio de 2013.



De lo anterior se desprende la existencia de los elementos probatorios que acreditan la existencia de los fundamentos fácticos que conducen a la aceptación de la fórmula de conciliación.

4.5. Respecto a la inexistencia de lesión para el patrimonio público.

No hay duda de la existencia del daño; tampoco de la obligación de reparación por parte de la Agencia Nacional de Minería, luego puede afirmarse que resulta viable la aprobación de la conciliación cuya legalidad se analiza.

Revisado el acuerdo suscrito, se encuentra que el mismo se ajusta a la legalidad, ya que es claro que los perjuicios causados al señor Jorge René Mora Díaz, provienen de una obligación adquirida por la Agencia Nacional de Minería con ocasión de la comisión de servicios ordenada mediante Resolución N°. C-0770 del 19 de junio de 2013, la cual se constituyó en un hecho cumplido al tiempo en que aquél sufragó los gastos de dicha comisión a *motu proprio*.

De acuerdo con lo expuesto, como quiera que la conciliación que se revisa, se ajusta a la normatividad reguladora de esta Institución, al no resultar lesiva para los intereses patrimoniales de la Agencia Nacional de Minería, se aprobará, teniendo en cuenta además que por parte de la colaboradora del Ministerio Público no se presentó objeción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo de Descongestión - Mixto,

RESUELVE:

PRIMERO: Aprobar el acuerdo conciliatorio total extrajudicial celebrado entre la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA y el señor JORGE RENÉ MORA DÍAZ, donde la Agencia Nacional de Minería se comprometió a reconocer y pagar a favor del mismo el valor de los viáticos correspondientes a la comisión de servicios por los días 24, 25 y 26 de junio de 2014, esto es, QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$558.665.00), en los términos establecidos en el acta de conciliación obrante a folio N°. 51 del cuaderno principal.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta decisión, expedir copia con destino a los intervinientes con las precisiones a que alude el artículo 114 del C.G.P.



archivar la actuación y devolver los documentos originales presentados por las partes, previo desglose de los mismos.

TERCERO: Remitir copia de esta providencia a la Procuraduría 55 Judicial para Asuntos Administrativos de Bogotá.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

AURA MILENA SANCHEZ JARAMILLO
Jueza

**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTION MIXTO DEL
CIRCUITO DE BOGOTA**

POR ESTADO ELECTRONICO No. 204 DE 2014

LE NOTIFICO A LAS PARTES QUE NO LE HAN SIDO PERSONALMENTE EL
ANTERIOR AUTO DE FECHA 24 Sept de 2014

BOGOTA D.C. 25 DE Sept DE 2014

HORA: 8:00 am-5:00 pm

Juan Arolo Gago
SECRETARIO (A)

SE DEJA CONSTANCIA QUE SE DIÓ CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DE LA
LEY 1437 DE 2011