
	Proceso de Apoyo	Código	GJUR-DI-002	
	Proceso Gestión Jurídica			
	Compilación Políticas de Prevención del Daño Antijurídico	Versión	1	

COMPILACIÓN POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO UNIDAD DE MANTENIMIENTO VIAL 2019.

La impresión de este documento se considera Copia No Controlada La versión vigente se encuentra en la intranet SISGESTION de la UAERMV

Calle 26 No. 57-41 Torre 8 Pisos 7-8 CEMSA - C.P. 111321
Pbx: 3779555 - Información: Línea 195
www.umv.gov.co

GDO-FM-004
Página 1 de 44

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



Índice de contenidos

1. POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO QUE SUSPENDE LA POLITICA DE CONCILIAR EN TRATANDOSE DEL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LAS MESADAS ADICIONALES DE LA PENSION CONVENCIONAL
2. POLITICA DE CONCILIACIÓN INSTITUCIONAL PARA PAGO DE MESADAS ADICIONALES A LOS EXTRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS QUE DEMANDEN JUDICIALMENTE A LA ENTIDAD
3. POLITICA DE DEFENSA JUDICIAL EN MATERIA DE PROCESOS LABORALES APLICABLE A LOS PROCESOS EN LOS QUE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACION Y MANTENMEINTO VIAL HA SIDO DEMANDADA.
4. POLITICA DE DEFENSA JUDICIAL EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES APLICABLE A LAS ACCIONES POPULARES EN LOS QUE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACION Y MANTENMIENTO VIAL HA SIDO DEMANDADA.
5. POLITICA PARA MITIGAR LAS CONSECUENCIAS DEL INCREMENTO DE LAS DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD.
6. OTRAS POLÍTICAS CUYO TEXTO DE APROBACIÓN ES EL SIGUIENTE:



I. POLITICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO QUE SUSPENDE LA POLITICA DE CONCILIAR EN TRATANDOSE DEL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LAS MESADAS ADICIONALES DE LA PENSION CONVENCIONAL

Aprobada Mediante Acta 8 del 9 de abril de 2018.

JUSTIFICACIÓN

La presente política de prevención del daño antijurídico, se presenta como una estrategia de prevención del daño con motivo a la diferencia entre la interpretación de la competencia respecto al reconocimiento y pago de prestaciones convencionales entre el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá (en adelante FONCEP) y la UAERMV; como quiera que antes del año 2016, la interpretación de las dos entidades era pacífica en entender que la UAERMV tenía la competencia de reconocer aquellas prestaciones y el FONCEP de sustituirla en el pago. A partir del año 2016, el FONCEP adopto el criterio de no sustituir UAERMV en los pagos atinentes a prestaciones pensionales convencionales, como son las mesadas adicionales respecto de la pensión convencional.

En efecto de lo anterior, y considerando el Artículo 7. de la política del acta No. 8 del 15 de octubre de 2014 (política vigente), donde estipula *“Evaluación y seguimiento. La presente política deberá ser evaluada cada año por el Comité de Conciliación, quien se reunirá para tales efectos”* resulta necesario adoptar estrategias que modifiquen o suspendan la política vigente, que sea efectiva según el contexto actual, en consideración de los fundamentos que se desarrollan a continuación.

SITUACIÓN FÁCTICA

Primero: Mediante Acuerdo No.257 del año 2006 se transformó la Secretaría de Obras Públicas, en la UAERMV, cuya naturaleza jurídica se encuentra enmarcada dentro del orden descentralizado, adscrita a la Secretaría Distrital de Movilidad, de carácter técnico, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Sector Movilidad.

Segundo: Con la creación de la UAERMV, subsistió el Sindicato de *Trabajadores Oficiales* de la antigua Secretaria de Obras Públicas (creado a partir de 1934), denominado SINTRAUNIOBRAS BOGOTA D.C., y todos aquellos derechos emanados de las Convenciones Colectivas suscritas entre estas dos partes; como lo son las pensiones convencionales, que hasta antes de la Convención Colectiva 2005-2007 tenían carácter de



“vitalicia”, para aquellos trabajadores que tuvieran el derecho reconocido de la misma, por haber cumplido los siguientes requisitos:

(...)

“Bogotá, Distrito Capital, continuará reconociendo y pagando la pensión mensual vitalicia de jubilación a todos los trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas que hayan cumplido cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicio continuos o discontinuos a Bogotá, Distrito Capital.

La pensión de jubilación tendrá una cuantía del setenta y cinco por ciento (75%) del total de lo devengado por el trabajador en el último año efectivo de servicios.”

(...)

En virtud de lo anterior, aquellos trabajadores a los que se les reconocía el derecho a *pensión convencional* continuaban recibiendo 12 mesadas anuales conforme al monto establecido en la mencionada disposición.

Tercero: Ahora bien, algunos de los ex trabajadores pensionados convencionalmente, reclamaron las mesadas adicionales de la pensión convencional, no obstante, las *mesadas adicionales* son taxativamente concedidas exclusivamente en pensiones de carácter legal de la siguiente manera:

- Aquellos pensionados que adquieren su derecho antes del 22 de julio del 2005, reciben dos (2) mesadas adicionales a las 12 ordinarias, es decir las mesadas 13 y 14
- Los pensionados que adquieren su derecho posteriormente a aquella fecha, en aplicación del Acto Legislativo 01 de 2005, únicamente tiene derecho a una (1) mesada adicional a las ordinarias, es decir, la mesada 13.

Situación que no dispone la *convención colectiva* de la cual emana la *pensión convencional* de la UAERMV, y en ese entendido el derecho a la misma recae únicamente para doce (12) mesadas pensionales.

Cuarto: Considerando la reiterada jurisprudencia de la jurisdicción laboral respecto al reconocimiento de mesadas adicionales en la pensión convencional, el concepto 3010-2-24685 el día 24 de agosto de 1998 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., así como los distintos fallos adversos en el tema en mención, en contra de la UAERMV, mediante Comité de Conciliación de fecha 15 de octubre de 2014, se suscribió el Acta No. 08, en donde se fijó una política respecto de la conciliación del reconocimiento de mesadas adicionales, de la siguiente manera:



“CAPITULO I Disposiciones Generales Artículo 1. Objeto: Adoptar la política institucional de pago de mesadas adicionales para los extrabajadores de la UAERMV. Artículo 2. Campo de aplicación: Esta política se aplicara al interior de la Unidad de Mantenimiento Vial y para los casos de los ex trabajadores de la Secretaria de Obras Publicas hoy UAERMV, cuyas mesadas adicionales no se encuentren prescritas. CAPITULO II Estructura de la Política Artículo 3. Objetivo. Generar una política de prevención en la solución de problemas administrativos que generan litigios, pago de costas y condenas en contra de la UAERMV, y de esta manera reducir eventos generadores de daño antijurídico. Artículo 4. Estructura de la política de conciliación. 1. De conformidad con lo establecido en el Acto legislativo No 01 de 2005, se conciliara el pago de una (1) mesada adicional por año, para los pensionados con posterioridad al 25 de julio de 2005 y de dos (2) mesadas adicionales por año, para los pensionados anteriores a esta fecha, siempre y cuando las mesadas no estén prescritas, atendiendo a las reclamaciones formuladas en tiempo, de modo que se apliquen en su totalidad las reglas sobre prescripción consagradas en el CPT, el CST, el Decreto 3135 de 1968, el Decreto 1848 de 1969 y las demás normas concordantes. 2. Se conciliara en la etapa judicial del proceso, caso por caso, en el desarrollo de la primera audiencia de trámite, la cual se constituye en audiencia de conciliación, o en todo caso antes de que se dicte sentencia de primera instancia. 3. Se conciliara el pago de las mesadas adicionales de acuerdo a la regla del numeral 1, conforme a las disposiciones generales aplicables sobre prescripción, analizando caso por caso. 4. En el acta de conciliación se deberá dejar constancia: 1. El demandante debe radicar solicitud de pago, acompañada del acta de conciliación con la constancia de que presta merito ejecutivo, certificación bancaria del ex trabajador o del autorizado para recibir copias de los documentos de entidad. 2. El pago se efectuara dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la radicación en debida forma en la UAERMV. 5. La Secretaria General-Grupo Talento Humano – debe presentar, previa solicitud de la Oficina Asesora Jurídica, el valor de las mesadas pensionales percibidas por el demandante y un estimado del valor adeudado al demandante, de acuerdo al agotamiento de la reclamación administrativa. Esto para que se considere como posible cifra de conciliación en la primera audiencia de tramite o en todo caso antes de la sentencia de primera instancia. Para estos efectos la UAERMV hará la solicitud y consultas necesarias al FONCEP. 6. El acta de conciliación, así como los documentos de pago deben quedar archivados en la carpeta laboral, para evitar en un futuro reclamaciones y/o conciliaciones del mismo tema. 7. Se debe dejar constancia expresa en el acta de conciliación que no habrá condena en costas. Artículo 6. (SIC) Derogatoria. Se revoca en su totalidad la política aprobada por el Comité de Conciliación de la UAERMV el día 4 de diciembre de 2013. CAPITULO III DISPOSICIONES FINALES Artículo 7. De la Evaluación y seguimiento. La presente política deberá ser evaluada cada año por el Comité de Conciliación, quien se reunirá para tales efectos. Artículo 8.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Unidad Administrativa Especial
Rehabilitación y
Mantenimiento Vial

Vigencia. La presente política rige a partir de la fecha de su expedición. Para finalizar el Comité sugiere al Director de la Entidad que esta política sea elevada a resolución y sea puesta en conocimiento de aquellas oficinas cuya aplicación afecta.”

Cuarto: En virtud de la política que se enuncia en el numeral precedente se han conciliado judicialmente 22 procesos, especificados en la siguiente tabla:

No. PROCESO	DEMANDANTE	NATURALEZA	JUZGADO	ABOGADO ACARGO	FECHA DE LA CONCILIACION
2016-172	JESUS HERNANDO JIMENEZ	ORDINARIO LABORAL	20 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016
2015-089	WILLIAN JAVIER ABAUNZA CARDENAS	ORDINARIO LABORAL	5 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 12 DE OCTUBRE DE 2016
2015-344	GILBERTO GUTIERREZ	ORDINARIO LABORAL	13 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 14 DE OCTUBRE DE 2015
2015-417	JOSE VICENTE TAPIAS GUEVARA	ORDINARIO LABORAL	36 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2016
2015-311	LIBARDO RODRIGUEZ MORENO	ORDINARIO LABORAL	33 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 18 DE ABRIL DE 2016
2015-363	ELIECER JIMENEZ GUZMAN	ORDINARIO LABORAL	10 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 27 DE JUNIO DE 2016



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Unidad Administrativa Especial
Rehabilitación y
Mantenimiento Vial

2015-378	JAIME HILDEBRANSO SALDAÑA MELO	ORDINARIO LABORAL	7 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2015
2015-044	DANIEL ROJAS BERNAL	ORDINARIO LABORAL	29 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 16 DE JULIO DE 2015
2015-044	JAIME GALINDO	ORDINARIO LABORAL	21 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 4 DE AGOSTO DE 2015
2015-030	VICENTE FERRER VARGAS	ORDINARIO LABORAL	31 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 2015
2015-681	VICENTE RODRIGUEZ MONROY	ORDINARIO LABORAL	20 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 15 DE JULIO DE 2016
2015-00418	RODOLFO FORERO	ORDINARIO LABORAL	11 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 14 DE JULIO DE 2015
2014-472	JULIO ALBERTO PRDO RODRIGUEZ	ORDINARIO LABORAL	31 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 19 DE JUNIO DE 2015
2014-00610	RCARDO MANRIQUE CORREA	ORDINARIO LABORAL	14 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 3 DE DOCIEMBRE DE 2015
2014-596	CARLOS E GARZON	ORDINARIO LABORAL	10 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2015



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Unidad Administrativa Especial
Rehabilitación y
Mantenimiento Vial

2014-548	OVIDIO MOLINA	ORDINARIO LABORAL	15 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2016
2013-864	ERNESTO A ORTIZ MENDOZA	ORDINARIO LABORAL	8 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 14 DE OCTUBRE DE 2015
2013-805	JORGE E ESTUPIÑAN	ORDINARIO LABORAL	17 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 14 DE OCTUBRE DE 2015
2013-519	SEBASTINA ULISES BLANCO SIMOES	ORDINARIO LABORAL	12 LABORAL DEL CIRCUITO	OLGA MENDOZA	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 7 DE ABRIL DE 2015
2014-623	FABIO CONTRERAS GARZON	ORDINARIO LABORAL	32 LABORAL	GILBERTO APONTE	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 07 DE OCTUBRE DE 2015
2016-151	CIRO ANTONIO MATEUS ROZO	ORDINARIO LABORAL	7 LABORAL	CRISTHIAN ABELLO	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2016
2015-568	PARMENIO PIÑEROS SEGURA	ORDINARIO LABORAL	25 LABORAL	CRISTHIAN ABELLO	CONCILIADO EN AUDIENCIA DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2016

Quinto: Los procesos conciliados por la UAERMV a partir de la política del acta No.8 del 15 de octubre de 2014, han tenido un criterio pacifico respecto al reconocimiento y pago de la prestación conciliada entendiendo que la UAERMV ostentaba la competencia de reconocerlas



mediante acto administrativo y posteriormente el FONCEP la de sustituir a la UAERMV en el pago de las mismas, situación que se mantuvo hasta antes del año 2016.

Sexto: A partir del año 2016, el FONCEP devuelve los actos administrativos emitidos por la UAERMV, en los cuales se le solicita sustituir en el pago de prestaciones pensionales de carácter convencional, como lo es el pago de mesadas adicionales de la pensión convencional, lo anterior, con el argumentando que el FONCEP no tiene la obligación de realizar el pago de este tipo de derechos, pues al tener naturaleza convencional corresponde al mismo empleador asumir tal prestación.

Séptimo: Mediante oficio de radicado SHD 2017ER45426 o 1 del 5 de mayo de 2017 se elevó, por parte de esta entidad, solicitud de concepto a la Secretaría de Hacienda Distrital, con el objeto que dirimiera el conflicto de competencias que se suscitaba entre las dos entidades, consulta que fue reiterada a través de radicado UMV No. 20170998006359 del 14 de septiembre de 2017.

Octavo: Con motivo de la solicitud mencionada, la Secretaría de Hacienda Distrital llevo a cabo mesas de trabajo entre el FONCEP y la UAERMV donde se determinó la necesidad de expedir un *Decreto Distrital* que logre unificar y establecer de manera clara las competencias de reconocimiento, pago, representación judicial y representación extra judicial de las pensiones convencionales en cabeza de una sola entidad.

Noveno: La Secretaría de Hacienda Distrital a través de oficio de radicado SHD 2017EE171681 o 1 del 11 de diciembre de 2017 comunica a la UAERMV el proyecto de decreto y exposición de motivos del mismo, mediante el cual se asignan unas funciones al FONCEP, con el objetivo de que la entidad comunicada enviará las sugerencias al respecto. En efecto, la UAERMV envía sugerencias al proyecto de decreto el día 15 de diciembre de 2017, al correo electrónico mavila@shd.gov.co desde el cual fue enviada la comunicación del mismo.

Décimo: El día 7 de marzo de 2018 la UAERMV a través de oficio de rad. 20181400024481 solicita a la Secretaría de Hacienda Distrital se informe respecto al trámite del acto administrativo.

Décimo primero: El día 9 de abril de 2018 mediante radicado No. 20181120052632, se recibió oficio de respuesta a la solicitud por parte de la Secretaria de Hacienda, en donde se manifiesta lo siguiente:

“(...) de manera atenta le informo que luego de realizadas las mesas de trabajo con las entidades involucradas ya se cuenta con un borrador de acto administrativo, el cual se remitirá en los próximos días a la Unidad Administrativa Especial de Malla Vial, a la



Secretaría Distrital de Movilidad y finalmente a la Secretaría Jurídica Distrital para firma del señor Alcalde Mayor.”

Por lo anterior se hace necesario estructurar una estrategia de defensa judicial transitoria, buscando que en los procesos judiciales en los cuales sea demandada la UAERMV y que versen respecto a la pretensión de *mesadas adicionales*, sea vinculada la Entidad FONCEP como responsable del pago de aquellas prestaciones, en tanto el Decreto se haga efectivo.

ANÁLISIS JURÍDICO

Respecto de la competencia en el reconocimiento y pago de mesadas adicionales de pensiones convencionales entre la entidad FONCEP y UAERMV:

El Artículo 2º del Decreto 339 de 25 de agosto de 2006 señaló:

(...) ARTÍCULO SEGUNDO. Objeto. A través de la entidad a la cual se halle asignado o adscrito el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C., se ejercerán las funciones que se indican a continuación, en las condiciones y previo el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el presente Decreto:

b) Sustituir en el pago de las obligaciones pensionales causadas así como las que se causen, en las condiciones fijadas en el presente Decreto y que correspondan a los trabajadores o extrabajadores de:

- a. Las entidades distritales del nivel central de la administración;*
- b. Los establecimientos públicos;*
- c. Las empresas sociales del Estado, del orden distrital;*
- d. Las empresas industriales y comerciales cuyo objeto no esté relacionado con la prestación de servicios públicos domiciliarios;*
- e. Los organismos de control del Distrito Capital;*
- f. La Liquidada Caja de Previsión Social de Bogotá y demás entidades liquidadas o que en el futuro se liquiden.*

2. Pagar las obligaciones pensionales reconocidas de conformidad con las normas vigentes, por el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI, por la Secretaría de Hacienda o por la entidad a la cual se hallare asignado el



Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, en relación con las entidades mencionadas en el numeral 1 del presente artículo.

.....

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos del presente Decreto se entiende por obligaciones pensionales las prestaciones económicas derivadas de los derechos a pensiones de jubilación, legal o convencional, de vejez, invalidez y sobrevivientes, pensión sanción, la pensión de jubilación por aportes de que trata la ley 71 de 1988, las mesadas pensionales adicionales de que tratan los artículos 50 y 142 de la Ley 100 de 1993, la reliquidación pensional, los reajustes de las pensiones, los auxilios funerarios, los bonos y cuotas partes de bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las indemnizaciones sustitutivas, y las demás relacionadas con el Sistema General de Pensiones, a excepción de los aportes patronales de afiliación al mismo y las cotizaciones periódicas que se causen, a cargo de las entidades descritas en el numeral 1º del artículo segundo del presente Decreto; y, las costas que se decreten en sentencias judiciales en las cuales la condena principal se refiere a los derechos antes referidos, las cuales deberán ser asumidas y pagadas por la respectiva entidad u organismo, según corresponda, a través del rubro presupuestal de sentencias.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Con los recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C. se sustituirá el pago de pensiones convencionales y/o pensión sanción, de las entidades del nivel central, los establecimientos públicos y cuando la entidad nominadora haya sido liquidada. Lo anterior sin perjuicio del reconocimiento de las pensiones convencionales que seguirá a cargo del respectivo organismo o entidad empleadora.

Conforme a la anterior disposición corresponde al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C., sustituir a la entidad UAERMV en el pago de la pensión convencional y/o sanción, sin perjuicio del *reconocimiento* de las pensiones convencionales que seguiría a cargo de la Secretaría de Obras Públicas, hoy UAERMV como entidad empleadora del pensionado.

Ahora bien, con la expedición del Acuerdo Distrital 257 de 30 de noviembre de 2006, mediante el cual se crea el FONCEP, en su Artículo 65 define claramente el objeto de éste y sus funciones básicas, que si bien en el objeto en forma general define sus dos funciones básicas, cuando describe éstas, las desagrega en dos literales así:



“Artículo 65. Objeto y funciones básicas del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP. El objeto del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP es reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital, el cual asume la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP tiene las siguientes funciones básicas:

a. Reconocer y pagar las cesantías de las servidoras y servidores públicos del Distrito Capital.

b. Pagar las obligaciones pensionales legales y convencionales de los organismos del Sector Central y las entidades descentralizadas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y reconocer y pagar las obligaciones pensionales que reconozca a cargo de las entidades del nivel central y las entidades descentralizadas, que correspondan, de acuerdo con los mecanismos legales establecidos.”

Vale decir que dicho Acuerdo en su Artículo 106 transformó la Secretaría de Obras Públicas en Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial con lo cual quedó inmersa la obligación de reconocer las obligaciones pensionales convencionales en la Unidad .

Con posterioridad a la creación del FONCEP por el Acuerdo Distrital 257 de 2006, la Junta Directiva del Fondo de Prestaciones Económicas mediante el Acuerdo 2 de 2007, adoptada la estructura interna y funcional de Fondo de Prestaciones Económica, Cesantías y Pensiones – FONCEP, el cual en su artículo 1º. , a la letra señaló:

(...)

ARTÍCULO 1º.- OBJETO Y FUNCIONES BÁSICAS- *El objeto y funciones básicas del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP, de conformidad con el artículo 65 del Acuerdo Distrital N° 257 de 2006, es:*

a) Reconocer y pagar el auxilio de cesantía correspondiente al régimen de retroactividad, a las servidoras y servidores públicos del Distrito Capital afiliados al Fondo.



b) Pagar las obligaciones pensionales, legales y convencionales, y hacer los reconocimientos pensionales que por competencia correspondan al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, D.C. cuya administración asume, conforme a las disposiciones y mecanismos legales establecidos en la normatividad vigente sobre la materia.

(...)

Significa lo anterior que corresponde al FONCEP efectuar únicamente el pago (no el reconocimiento) respecto de las *pensiones convencionales*, es decir, sustituir en el pago que ordena la entidad empleadora, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, conforme lo establece el parágrafo segundo del Artículo 2º del Decreto 339 de 25 de agosto de 2006.

Por su parte Dirección de Estudios y Conceptos de la Alcaldía Mayor expidió un concepto 3010-2-24685 el día 24 de agosto de 1998, en el cual se manifestó:

(...)

La aplicación de los términos legales de la Ley 100 de 1993 deberán ser considerados entonces, desde el momento en que el trabajador adquiere tal condición en forma legal, que es, se repite, a partir del momento en que cumpla con los dos requisitos exigidos por la misma; luego se concluye claramente que las mesadas adicionales deberán cancelarse desde ese mismo momento y por la entidad que esté pagando la pensión anticipada - por convención colectiva - o la pensión legalmente reconocida - según la ley -, para que después en el correspondiente cruce de cuentas, las entidades verifiquen dichos pagos y realicen los descuentos a que haya lugar

Por tanto, necesariamente se deriva de lo anterior, que quien debe reconocer y pagar las mesadas adicionales, una vez el pensionado adquiera la condición o estatus de pensionado, es la entidad que asume dicha obligación prestataria de acuerdo a la Convención Colectiva vigente, y posteriormente, una vez reconocida mediante acto administrativo e incluido en nómina pensional el ex - trabajador, FAVIDI con cargo al Fondo de Pensiones del Distrito.

(...)

Por lo anteriormente expuesto y aunado a que los derechos pensionales de los ex trabajadores oficiales de la UAERMV se han regido por convención colectiva de trabajo, sí hay lugar a reclamaciones por pensiones cuya fuente es la convención colectiva de trabajo, es únicamente la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial la competente para atenderlas y emitir cualquier reconocimiento respecto de aquellas, así como



ordenar su pago al FONCEP, como ente que sustituye esta gestión; suerte distinta corre la pensión de naturaleza *legal*, donde su reconocimiento y pago corresponde únicamente al FONCEP, o al fondo pensional que haga sus veces.

Lo anterior, contrastado con la situación que recae entre las entidades FONCEP y UAERMV de que trata la situación fáctica, resulta en la necesidad de suspender la política de conciliación del acta No. 8 del 15 de octubre de 2014, como quiera que el título ejecutivo que surge de los procesos judiciales conciliados en virtud de aquella política queda en cabeza exclusiva de la UAERMV, quien sería el sujeto pasivo para posteriores acciones judiciales de ejecución, escenario de posible configuración si se considera que actualmente no se ha definido por parte de la Secretaría de Hacienda que entidad es la competente para el pago de prestaciones convencionales.

Aunado a lo mencionado, de igual forma se hace necesario estructurar una política de defensa judicial transitoria, buscando que en los procesos judiciales en los cuales sea demandada la UAERMV y que versen sobre la pretensión de *mesadas adicionales*, sea vinculada la entidad FONCEP como responsable del pago de aquellas prestaciones.

- *Respecto de la Política Transitoria que sería aplicable a los procesos judiciales actuales, como estrategia de defensa judicial:*

a) Litisconsorte necesario:

El artículo 61 y demás normas concordantes del Código General del Proceso, establece lo siguiente:

“Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.



Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.” (Subrayado por fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia de Radicado 43654, del 11 de noviembre de 2016, refiriéndose al litisconsorte necesario, se pronunció:

“por la naturaleza del asunto en litigio adquieren la calidad de litisconsortes necesarios, la cual surge cuando no es posible dictarse sentencia sin la presencia de todos quienes conforman la relación jurídica sustancial controvertida en el proceso, pues de resultar excluido alguno o algunos a quienes atañe la decisión de instancia, ésta no lograría su eficacia, y por consiguiente, no sería inmutable ni definitiva necesarias para su ejecutoria, puesto que respecto de aquél o aquéllos no contaría con oponibilidad.”

De lo citado, y según los fundamentos expuestos respecto a la interpretación de las normas que regulan la competencia del pago de prestaciones convencionales a nivel Distrital, se evidencia que del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá – FONCEP, tiene la legitimación para obrar como litisconsorte necesario dentro de los procesos judiciales que versen sobre mesadas adicionales de carácter convencional, por lo que se aplicará como estrategia de defensa.

b) Respecto a la no interposición del recurso de apelación como forma de reducir costas o agencias en derecho, como estrategia de prevención del daño antijurídico:

Según el Código General del proceso, en su artículo 361, las costas están compuestas por lo siguiente:

“Composición. Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes.”



Por otra parte, se hace categórico considerar los fundamentos expuestos en la política de conciliación del acta No. 8 del 15 de octubre de 2014 en donde se tiene en cuenta la recomendación de la Personería de Bogotá:

“Es menester aclarar que la Unidad de Mantenimiento Vial fue citada por la Personería de Bogotá ha desarrollado una serie de mesas de trabajo para analizar dos temas: El reconocimiento y pago de las mesadas adicionales y la Compartibilidad (mayor valor de la pensión a cargo de la UMV) entre la pensión de origen legal con la de origen convencional. La conclusión del mencionado ente de control frente al tema de la compartibilidad, es esperar pronunciamientos judiciales al respecto para así determinar si la Entidad tiene la razón o por el contrario los pensionados.

(...)

Dado lo anterior y teniendo en cuenta que el Comité de Conciliación debe velar por la prevención del daño antijurídico en la Entidad y evitar el cobro de costas es necesario elevar a nivel institucional una política que permita conciliar el tema de las mesadas adicionales en vía judicial antes de la condena en costas.”

Así las cosas, teniendo en cuenta que se optó por suspender la política respecto a la conciliación de mesadas adicionales de la pensión convencional del acta No. 8 15 de octubre de 2014, se considera necesario adoptar como estrategia de defensa judicial no conciliar en la etapa judicial, esperando una providencia judicial que imprima legitimidad respecto a la actuación posterior por parte de la UAERMV en relación a este tipo de situaciones jurídicas, sin que sea necesario interponer recurso de apelación, con el objetivo de reducir las costas y gastos procesales.

DECISIÓN

Con fundamento en lo anterior, el Comité de Conciliación acuerda suspender y adoptar como estrategia de defensa judicial, en los siguientes términos:

I) Objeto: Adoptar como estrategia de defensa judicial teniendo en cuenta la situación actual atinente a la definición institucional de competencias para el pago de prestaciones de pensiones convencionales entre las entidades FONCEP y UAERMV

II) Campo de aplicación: Esta política se aplicara al interior de la UAERMV y para los casos de los ex trabajadores de la antigua SOP o de la UAERMV, cuyas mesadas adicionales no se encuentren prescritas.

III) Suspensión. Suspender transitoriamente la política de conciliación judicial del acta No. 8 del 15 de octubre de 2014 referente a la conciliación del pago de mesadas adicionales de la



pensión convencional de ex trabajadores de la UAERMV o la antigua SOP, con fundamento en la motivación expuesta.

ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA TRANSITORIA.

1. Junto con la contestación de la demanda de los procesos judiciales laborales de única y primera instancia regulado por el Código Procesal del Trabajo, que traten de pretensiones respecto mesadas adicionales de la pensión convencional de la UAERMV antigua SOP, se llamará como litisconsorte necesario de que trata el artículo 61 del Código General del Proceso al Fondo de Pensiones y Cesantías de Bogotá FONCEP, por ostentar legitimación por pasiva para responder como ente pagador de prestaciones convencionales.
2. No se conciliará en la etapa judicial del proceso ordinario laboral de única o primera instancia que tenga como pretensión el reconocimiento de mesadas adicionales de pensiones convencionales de los ex trabajadores de la UAERMV o de la antigua SOP, con fundamento en la motivación expuesta.
3. No se apelarán las providencias judiciales de primera instancia de los procesos laborales ordinarios que tienen como pretensión el reconocimiento y pago de mesadas adicionales de la pensión convencional de los ex trabajadores de la UAERMV o de la antigua SOP, con fundamento en la motivación expuesta.

VIGENCIA DE LA POLÍTICA TRANSITORIA.

La política transitoria aplica desde el momento de aprobación por parte de los integrantes de comité de conciliación de la entidad, hasta que exista un criterio Distrital unificado de las competencias respecto al pago de prestaciones de pensionales convencionales entre las entidades FONCEP y la UAERMV.

Una vez definidas institucionalmente las competencias respecto al pago de prestaciones de pensiones convencionales entre las entidades FONCEP y la UAERMV, se estudiará dentro del Comité de Conciliación la posibilidad de dar nuevamente aplicación a la política del Acta No. 8 del 15 de octubre de 2014, suspendida mediante la presente estrategia de prevención del daño antijurídico, o si es necesario modificarla o remplazarla dependiendo de las circunstancias.

2. POLITICA DE CONCILIACIÓN INSTITUCIONAL PARA PAGO DE MESADAS ADICIONALES A LOS EXTRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS QUE DEMANDEN JUDICIALMENTE A LA ENTIDAD.



Aprobada Mediante Acta 007 del 6 de octubre de 2014.

ANTECEDENTES NORMATIVOS GENERALES.

A partir del 1 de enero del año 2012, inició periodo, por cuatro años, la nueva administración de la ciudad de Bogotá D.C., en cabeza de su Alcalde Mayor Gustavo Petro. Esta nueva dirección, con base en sus propuestas de campaña y sus retos programáticos le plantea un rumbo diferenciado a la Ciudad en relación con las gerencias anteriores. Desafíos que quedaron consignadas en el "Plan de Desarrollo Económico y Social para Bogotá Distrito Capital 2012 – 2016". Todos estos cambios en los espacios de dirección y participación en ciudad con la llegada de la nueva política, implican, a su vez, la necesidad de hacer un alto en el camino y repensar los escenarios de conciliación para los temas de carácter laboral en la Unidad, a partir del reconocimiento de las trayectorias pasadas, sus aciertos y equívocos, plantear las nuevas apuestas e identificar los escenarios y acciones de corto, mediano y largo plazo que demanda la Unidad de Mantenimiento Vial.

Con ocasión de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No 1 del 27 de julio de 2005, se suprimió la 14 mesada pensional para aquellos trabajadores cuya pensión sea superior a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Las disposiciones constitucionales que consagran tales reglas son las siguientes:

"Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento".

"**Parágrafo transitorio 6º.** Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8º del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año".

En ese escenario, la UMV inicialmente suprimió el pago de la 14 mesada pensional a sus extrabajadores, razón por la cual los afectados iniciaron procesos ordinarios laborales en contra de la entidad.

En este momento (octubre de 2015), la UMV esta siendo condenada en primera y segunda instancia y en el trámite del recurso extraordinario de casación. Es decir, el panorama jurídico se ha venido aclarando señalando que los extrabajadores pensionados que cumplieron con los requisitos para su pensión antes de la entrada en vigencia del Acto legislativo No 1 de 2005 tienen derecho a la 14 mesada pensional, independientemente que la solicitud la hubieran formulado después del 27 de julio de 2005. Los procesos con resultados adversos a los intereses de la UMV son los siguientes:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Unidad Administrativa Especial
Rehabilitación y
Mantenimiento Vial

2013-00189	PEDRO ANTONIO SANDOVAL SUAREZ	16 LABORAL DEL CIRCUITO	FALLO EN CONTRA EJECUTORIADO
2013-00228	CESAR MAHECHA Y OTROS	2 LABORAL DEL CIRCUITO	
2013-00519	SEBASTIAN ULISES BLANCO	12 LABORAL DEL CIRCUITO	EN TRAMITE
2013-00864	ERNESTO ALFONSO ORTIZ MENDOZA	8 LABORAL DEL CIRCUITO	EN TRAMITE
2013-00760	VICTOR JULIO HURTADO PUERTO	27 LABORAL DEL CIRCUITO	FALLO EN CONTRA PRIMERA INSTANCIA
2013-00270	ALBERTO GARZON COPETE	15 LABORAL DEL CIRCUITO	
2013-00836	CESAR JULIO SICHACA	25 LABORAL DEL CIRCUITO	EN TRAMITE
2013-00177	MIGUEL PARRA PARADA	18 LABORAL DEL CIRCUITO	FALLO EN CONTRA PRIMERA INSTANCIA

Adicionalmente al hecho registrado en el párrafo anterior y que se encuentra ampliamente documentando en las sentencias precitadas, se tienen dos hechos importantes: 1. El número de demandas laborales en contra de la UAERMV ha aumentado, DE SOLO 2 PROCESOS EN EL AÑO 2013, SE PASO A 6 EN EL AÑO 2014. 2. Algunos de los abogados (Drs David Salomón y Sebastián U Blanco) de los diferentes demandantes en procesos por reconocimiento y pago de la 14 mesada pensional contra la Unidad, han mencionado de manera informal al Jefe de la Oficina Jurídica y a la funcionaria de Recursos Humanos, la necesidad de estudiar este tema ya que en el marco jurisprudencial es reiterada la posición de los jueces del trabajo de reconocer y ordenar el pago de la 14 mesada, se insiste, de aquellos trabajadores que causaron el derecho pensional antes del 27 de julio de 2005.

En el escenario anterior es menester que el Comité de Conciliación entre a estudiar dicho tema. Para ello es menester, abordar el marco normativo distrital y el concreto aplicable a la UMV.

En cuanto al marco normativo a nivel Distrital, se han expedido la siguiente reglamentación al respecto:

Concepto unificador 5 de 2011 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Dirección Jurídica Distrital:

El cual hace referencia expresa a disposiciones constitucionales, legales y distritales. "En el ámbito distrital, el Concejo de Bogotá como máxima autoridad del Distrito Capital, tiene la facultad para facilitar las condiciones jurídicas, políticas e institucionales para la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas. Es por ello que, dicta lineamientos de política pública, que determinan el conjunto de directrices para la elaboración y construcción de estas mismas, señala el objeto, los principios, los objetivos y los componentes. El Alcalde Mayor al dictar las políticas públicas determina el conjunto coherente de estrategias, metas y planes de acción para la materialización de los derechos que el Estado y la Sociedad Civil conciben, definen y acuerdan para que las entidades encargadas las implementen. En este sentido, para que la política sea pública, ha de ser concertada, reconocida, asimilada y aceptada por la sociedad en general."



De otro lado, el artículo 19 del Decreto 1719 de 2009, dispone como una de las funciones del Comité de Conciliación la de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico. De esta manera se consagro en la resolución 020 del 18 de enero de 2007, artículo 3 y en el Reglamento interno del Comité de Conciliación de la Unidad, aprobado en sesión del 24 de febrero de 2007.

En cuanto al tema Jurisprudencial, la Sala Laboral del Tribunal Superior el Distrito Judicial de Cundinamarca, ha sido enfática en no conceder las mesadas adicionales con el siguiente argumento:

(...)

"En lo que fue objeto de inconformidad de la demandante, respecto del reconocimiento de las mesadas pensionales adicionales de julio y diciembre, la indexación y los intereses moratorios, estimó que éstos "no son viables, dado que la prestación se pactó convencionalmente y por lo tanto, no puede pretenderse que se trate de pensiones de que trata la Ley 100 de 1993, de forma tal que, no puede aplicarse válidamente a esa prestación extralegal, los intereses del art. 141 de la ley 100 de 1993", y como respaldo de su decisión, citó la sentencia 24466 del 1° de diciembre de 2004. Igual solución aplicó al pedimento de las mesadas adicionales, expuso que su naturaleza convencional impide su reconocimiento; con fundamento en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, según el cual sólo se prevé el pago de aquellas cuando se trata de pensiones legales"

En cambio, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral ha manifestado:

(...)

Para el Tribunal, según el contenido del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, las mesadas adicionales de junio y diciembre están previstas únicamente para las pensiones de naturaleza legal, de modo que no pueden otorgarse a las pensiones extralegales.

No obstante, esa hermenéutica es desacertada pues en la norma que tuvo como base el ad quem para emitir su decisión no se establece restricción o limitante para ser beneficiario de las mesadas denominadas 13 y 14 (junio y diciembre), siendo, por tanto, indiferente la naturaleza de la pensión, esto es legal o extralegal, para ser acreedor de tales prerrogativas que, huelga aclarar, fueron causadas con anterioridad a que entrara en vigor el Acto Legislativo No. 01 de 2005 que modificó el texto original del artículo 48 de la Constitución Política.

Así lo ha considerado esta Corte, entre otras en reciente providencia 39407 de 25 de septiembre de 2012, en la que se dijo:

"Para la Sala, la interpretación que le asignó el Tribunal a los preceptos denunciados, no resulta equivocada como lo afirma el censor, en cuanto los artículos 50 y 142 de la Ley 100 de 1993 no establecen ninguna restricción o limitante para ser beneficiario de las mesadas denominadas 13 y 14 (correspondientes a junio y a diciembre), pues basta que se tenga la



condición de pensionado, independientemente de la naturaleza jurídica de su pensión (legal o extralegal), para ser acreedor de las mesadas adicionales, a menos de que se trate de una pensión consolidada con posterioridad a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, para quienes se eliminó la mesada 14.

Admitir la tesis contraria, sería tanto como asegurar que los reajustes o incrementos pensionales ordenados por Ley, con la finalidad de paliar la pérdida del poder adquisitivo de las mesadas, son solo procedentes respecto de aquellas pensiones que tengan naturaleza legal y no para las convencionales o voluntarias, es decir, o extralegales, a sabiendas de que ambas sufren la misma depreciación monetaria, para lo cual resultan pertinentes las mismas consideraciones que ha hecho la Corte al examinar el tema de la indexación de la primera mesada pensional, en tanto no diferencia, para considerar su viabilidad, la naturaleza jurídica de la pensión, "pues el impacto del fenómeno económico de la inflación lo padece tanto el uno como el otro" (Sentencia 31/07/2007, radicado 29022). Adicional a lo destacado, esta Corporación en sentencia de 3 de agosto de 2010, radicado 38295, al referirse a la mesada adicional para una pensión convencional señaló:

"Así las cosas, si la fecha en que se consolidó la pensión de jubilación convencional, fue el 1º de octubre de 2005, forzoso resulta concluir que el derecho se causó con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 del 22 de julio 2005, toda vez que el mismo empezó a regir, el 25 de ese mismo mes y año, fecha en la cual se publicó en el diario oficial número 45.980.

"En las anteriores condiciones, no le asiste el derecho al demandante a percibir la mesada catorce que reclama en el presente proceso, pues la misma fue eliminada respecto de las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del citado Acto Legislativo, que fue lo aconteció en el presente caso.

"Adicionalmente, el demandante no se encuentra dentro del régimen de excepción a que alude el parágrafo transitorio 6º...".

Por lo visto, es claro que no debe existir diferencia alguna en relación con la naturaleza jurídica de la pensión reconocida, para efectos del beneficio del pensionado a recibir las mesadas adicionales; de ahí que como el cargo está orientado por la vía directa, no es tema de discusión que las pensiones otorgadas a los actores son de fecha anterior a la vigencia del Acto Legislativo mencionado, por tanto les asiste el derecho a percibir la mesada adicional consagrada en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993".

Es claro entonces, que no debe existir diferencia en relación con la naturaleza jurídica de la pensión reconocida, para efectos de recibir las mesadas adicionales, y en ese contexto el cargo es fundado. En sede de instancia, además de lo considerado, debe indicarse que la pensión de jubilación convencional otorgada a la demandante es anterior a la vigencia del mencionado Acto Legislativo, circunstancia que corrobora la documental aportada al plenario, de modo que debe procederse al pago de las mesadas adicionales de junio y diciembre, dejadas de cancelar por la Caja.

Los efectos del fenómeno prescriptivo propuesto por la entidad no afectan el reconocimiento pleno de las mesadas adicionales reclamadas, toda vez que la demanda



ordinaria se instauró el 8 de julio de 2006, dentro el término trienal contemplado en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, pues la Caja profirió la Resolución 0301 del 23 de mayo de 2005, a través de la cual dispuso compartir la pensión de jubilación con la de vejez otorgada por el I.S.S., y colateralmente suspendió el pago de las mesadas pretendidas.

(...)

Igualmente, la Dirección de Estudios y Conceptos de la Alcaldía Mayor expidió un concepto 3010-2-24685 el día 24 de agosto de 1998, en el cual se manifestó:

(...)

"La aplicación de los términos legales de la Ley 100 de 1993 deberán ser considerados entonces, desde el momento en que el trabajador adquiere tal condición en forma legal, que es, se repite, a partir del momento en que cumpla con los dos requisitos exigidos por la misma; luego se concluye claramente que las mesadas adicionales deberán cancelarse desde ese mismo momento y por la entidad que esté pagando la pensión anticipada - por convención colectiva - o la pensión legalmente reconocida - según la ley -, para que después en el correspondiente cruce de cuentas, las entidades verifiquen dichos pagos y realicen los descuentos a que haya lugar

Por tanto, necesariamente se deriva de lo anterior, que quien debe reconocer y pagar las mesadas adicionales, una vez el pensionado adquiera la condición o estatus de pensionado, es la entidad que asume dicha obligación prestataria de acuerdo a la Convención Colectiva vigente, y posteriormente, una vez reconocida mediante acto administrativo e incluido en nómina pensional el ex - trabajador, FAVIDI con cargo al Fondo de Pensiones del Distrito".

(...)

ANTECEDENTE COMITÉ DE CONCILIACIÓN UMV

La UMV en la reunión del comité de conciliación del día 4 de diciembre de 2013, aprueba la política de conciliación para el caso de mesadas adicionales, aprobando conciliar en solicitudes judiciales (judiciales) y administrativas (vía gubernativa), teniendo siempre en cuenta la prescripción de las mesadas, es decir, se aceptó el pago de los últimos tres (3) años hacia atrás contados a partir de la solicitud. De igual manera pagar una o dos mesadas de acuerdo al año en que se pensionaron los extrabajadores y así poder aplicar al acto legislativo No 01 del año 2005. Una vez aprobada por el Comité de conciliación y enterada de la misma la Dirección General decido no darle viabilidad ARGUMENTANDO QUE ESTA POLITICA IMPLICARIA PARA LAS ARCAS DEL Distrito un gasto manifiesto, ya que el pago de estas prestaciones pasa a la cónyuge o hijos cuando muera el titular, lo que significa muchos años de pagos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Unidad Administrativa Especial
Rehabilitación y
Mantenimiento Vial

Por lo anterior la política se suspendió el día 4 de abril de 2014, sin que hasta el momento se hubiese conciliado algún caso por este tema.

De igual manera, el Comité de conciliación de la UMV se reunió el día 26 de septiembre de 2014 para analizar si se suspendía definitivamente dicha política o por el contrario se restablecía el uso de la misma.

Es menester aclarar que la Unidad de Mantenimiento Vial fue citada por la Personería de Bogotá a desarrollar una serie de mesas de trabajo para analizar dos temas: El reconocimiento y pago de las mesadas adicionales y la Compartibilidad (mayor valor de la pensión a cargo de la UMV) entre la pensión de origen legal con la de origen convencional. La conclusión del mencionado ente de control frente al tema de la compartibilidad, es esperar pronunciamientos judiciales al respecto para así determinar si la Entidad tiene la razón o por el contrario los pensionados.

En cuanto al tema de la mesada 14 se estableció que la UMV debe continuar con la consecución de recursos para el pago de las mismas ya que el tema jurisprudencial ha evolucionado de manera adversa a los intereses de la entidad.

Dado lo anterior y teniendo en cuenta que el Comité de Conciliación debe velar por la prevención del daño antijurídico en la Entidad y evitar el cobro de costas es necesario elevar a nivel institucional una política que permita conciliar el tema de las mesadas adicionales en vía judicial antes de la condena en costas.

Con merito en lo expuesto,

DISPONE:

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto: Adoptar la política institucional de pago de mesadas adicionales para los ex trabajadores de la UAERMV.

Artículo 2. Campo de aplicación: Esta política se aplicará al interior de la Unidad de Mantenimiento Vial y para los casos de los ex trabajadores de la SOP o de la Unidad, cuyas mesadas adicionales no se encuentren prescritas.



CAPITULO II

Estructura de la Política

Artículo 3. Objetivo. Generar una política de prevención en la solución de problemas administrativos que generan litigiosidad, pago de costas y condenas en contra de la UAERMV, y de esta manera reducir eventos generadores de daño antijurídico.

Artículo 4. Estructura de la política de conciliación.

4. Se conciliará el pago de una (1) mesada adicional por año, para los pensionados después del año 2005 y de dos (2) mesadas adicionales por año, para los pensionados anteriores a ese año, siempre y cuando las mesadas no estén prescritas, atendiendo a las reclamaciones formuladas en tiempo, de modo que se apliquen en su totalidad las reglas sobre prescripción consagradas en el CPT, el CST, el Decreto 3135 de 1968 y su reglamentario, el Decreto 1848 de 1969 y las demás normas concordantes.
5. Se conciliará en la etapa judicial del proceso, caso por caso, en el desarrollo de la primera audiencia de trámite, la cual se constituye en audiencia de conciliación, o en todo caso antes de que se dicte sentencia de primera instancia.
6. Se conciliará el pago de las mesadas adicionales de acuerdo a la regla del numeral 1, conforme a las reglas generales sobre prescripción, es decir se pagarán los últimos tres años, atendiendo a las reclamaciones formuladas en tiempo, aplicando en su totalidad las reglas sobre prescripción consagradas en el CPT, el CST, el Decreto 3135 de 1968 y su reglamentario, el Decreto 1848 de 1969 y las demás normas concordantes.
7. En el acta de conciliación se deberá dejar expresamente dispuesto que se pagará dentro de los treinta (30) días hábiles siguiente a la radicación de la solicitud ante la UMV, acompañada del acta con la constancia de que presta mérito ejecutivo y certificación bancaria del extrabajador o del autorizado para recibir, copias de los documentos de identidad y demás necesarios.
8. Contratar personal humano debe presentar, previa solicitud de la oficina jurídica, una liquidación del valor adeudado al demandante, de acuerdo al agotamiento de la vía gubernativa correspondiente a lo adeudado en los últimos (3) años. Esto para que se incluya en la contestación de la demanda como posible cifra de conciliación en la primera audiencia de trámite.



9. El acta de conciliación, así como los documentos de pago deben quedar en la carpeta laboral, para evitar en un futuro conciliaciones sobre el mismo tema.
10. Se debe dejar constancia expresa en el acta de conciliación que no habrá condena en costas.

Artículo 6. **Derogatoria.** Se revoca en su totalidad la política aprobada por el Comité de Conciliación de la UAERMV el día 4 de diciembre de 2014, y que había sido suspendida por dicho órgano el día 4 de abril de 2014.

CAPITULO III

DISPOSICIONES FINALES.

Artículo 7. **Vigencia.** La presente política rige a partir de la fecha de su expedición.

3. POLITICA DE DEFENSA JUDICIAL EN MATERIA DE PROCESOS LABORALES APLICABLE A LOS PROCESOS EN LOS QUE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACION Y MANTENMEINTO VIAL HA SIDO DEMANDADA.

Aprobada Mediante Acta 002 del 3 de febrero de 2010

El objetivo del establecer esta política de defensa en materia laboral para la Unidad de Mantenimiento Vial radica especialmente en lo ordenado en el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009, que determina como función de los Comités de Conciliación diseñar las políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la Entidad.

De otro lado la Unidad de Mantenimiento Vial de reciente creación y con tan poco manejo judicial debe crear bases de defensa judicial que cualquier abogado pueda utilizar al momento de ingresar a la Unidad. No es de recibo que el hecho de los



cambios de Abogados para la representación Judicial de la Unidad se convierta en obstáculo para la defensa de Judicial de la Unidad.

Por lo anterior es necesario instaurar una política de defensa judicial adecuada en materia Laboral.

EN CUANTO AL REGISTRO DE LA DEMANDA, HECHOS Y PRETENSIONES

1. Una vez sea repartido el proceso debe radicarse en el SIRPOJ WEB. Poniendo especial atención de los procesos en trámite o tramitados por el mismo actor.
2. El poder debe tramitarse de manera inmediata al recibo del proceso.
3. La contestación de la demanda debe radicarse un día antes de su vencimiento.
4. Debe darse una explicación para cada uno de los hechos y para cada una de las pretensiones y condenas, negándolos u oponiéndose, si es del caso. Lo anterior para evitar inadmisión de las contestaciones de demanda.
5. Las pruebas deben aportarse de manera completa, en tratándose de decretos y/o resoluciones debidamente autenticados.
6. El poder debe acompañarse de los documentos de la representación Legal que incluyen la Copia de la cedula del Representante Legal, los acuerdos respectivos en donde se determine la representación legal y todas y cada una de sus modificaciones.

EXCEPCIONES A SOLICITAR

1. COSA JUZGADA. Si se determina del SIPROJ WEB que el demandante ya ha iniciado algún proceso judicial en contra de Bogotá y tiene fallo en firme y esta relacionando con la petición de pensión convencional. Se deben solicitar como excepciones previas "*la falta de integración del litisconsorcio necesario y Cosa Juzgada*" ya que si se trae a Bogotá al proceso existirá identidad de partes y darán por terminado el proceso. La Falta de integración del litisconsorcio necesario debe fundamentarse en el Decreto 581 de 2007, artículo 21.10, y solicitarse se cite a BOGOTA D,C.

La cosa Juzgada debe probarse en el momento de la contestación de la demanda, aportando copia del fallo o de los fallos de 1ra, 2da o 3ra instancia, si es del caso, junto con la constancia de ejecutoria.



2. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA. Por solicitud de la Subdirección de Gestión Judicial de la Secretaría General se debe solicitar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, orientada a la representación Legal.

3. PRESCRIPCION, ya que los derechos laborales prescriben en tres años,

4. LA TRANSITORIEDAD DE LA PENSIÓN CONVENCIONAL Y LA INAPLICABILIDAD DE LA CONVENCION COLECTIVA, ADELANTE EXPLICADAS.

5. COBRO DE LO NO DEBIDO E INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION.

EN CUANTO A LOS HECHOS Y FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se debe hacer especial énfasis en la "Transitoriedad de la pensión convencional" si bien el artículo 38 de la convención colectiva de 1997 menciona los requisitos de edad y tiempo de servicios, el artículo 33 de la misma convención menciona su transitoriedad, así:

(...)

"ARTICULO 33. PAGO TRANSITORIO POR PENSION DE JUBILACION, SOBREVIEINTES, INVALIDEZ O ENFERMEDAD: Santa fe de Bogotá, Distrito Capital, por conducto de la Secretaria de Obras Públicas o de Hacienda o de la entidad que haga sus veces continuara pagando transitoriamente a los trabajadores oficiales al servicio de la Secretaría de Obras públicas el valor correspondiente por la Pensión de Jubilación, Sobrevivientes, invalidez o enfermedad; hasta tanto la entidad correspondiente incorpore en su nómina al trabajador. Este pago se hará en cuantía del setenta y cinco por ciento 75% del promedio salarial total devengado por el trabajador el último año de servicios..."

"ARTICULO 38. PENSION DE JUBILACION. Santa fe de Bogotá, Distrito Capital, continuara reconociendo pagando la pensión mensual vitalicia de jubilación a



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Unidad Administrativa Especial
Rehabilitación y
Mantenimiento Vial

todos los trabajadores de la Secretaria de Obras Públicas que hayan cumplido cincuenta (50) años de edad.

...

Así las cosas, se debe solicitar al Juez Laboral que haga una interpretación integral del acuerdo de voluntades en el que se constituyó la Convención Colectiva para los trabajadores de la Extinta Secretaria de Obras Públicas, que se analicen en conjunto los dos artículos.

De igual modo se debe utilizar el argumento de la inaplicabilidad de la Convención Colectiva para los casos en que el trabajador ocupe el cargo de conductor, ya que no se considera por la jurisprudencia como trabajador oficial ya que no ejercía labores de construcción y sostenimiento de obra pública como lo exige el artículo 292 del Decreto 1333 de 1986, también se puede utilizar en los procesos en los que no se haya probado dentro los descuentos respectivos por la convención colectiva. Lo anterior con fundamento en la jurisprudencia que sigue:

Corte Suprema de Justicia (CSJ, Cas. Laboral, Sec Segunda, sentencia enero 24 de 1985):

(...)

“La aplicabilidad de una convención colectiva a persona concreta no se presume, sino que debe demostrarse, bien con prueba de estar afiliada esa persona al sindicato que suscribió la convención, o bien con prueba de que ella ha cotizado al fondo sindical, en los términos de ley.”

Sentencia del Tribunal Superior de Bogotá, de fecha 30 de octubre de 2008, radicado 07200401097-01, MP María Dorian Álvarez:

“De conformidad con la norma antes transcrita y lo aducido por el actor en el libelo de mandatorio referido al hecho de que ostento la calidad de trabajador oficial en el cargo de Conductor y por ello le era aplicable la convención colectiva de trabajo para que la entidad reconociera la pensión de jubilación correspondía al demandante en desarrollo del principio de la carga de la prueba (art 177 C.P.C) demostrar los supuestos de hecho, base de las súplicas que se reclaman, y concretamente que la actividad que desempeño fue para



la construcción y/o sostenimiento de las obras públicas, lo cual, al sentir de la Sala no se dio.

“En efecto, la Jurisprudencia en forma reiterada ha concluido que de la sola denominación del cargo no puede inferirse la calidad de trabajador oficial, dado que son las funciones vinculadas con la construcción y/o sostenimiento de las obras públicas, las que dan la calidad de trabajador oficial, y en el caso particular del cargo de conductor como lo sostuvo la H Corte Suprema de Justicia:

...
“Conforme la jurisprudencia en precedencia, la excepción a la norma general no se acredita en el proceso, considerando que no se aportaron al proceso las funciones que desempeño el actor, debidamente certificadas por el demandado y no es dable entonces a la Sala realizar cábalas o suposiciones sobre la excepción que correspondía acreditar al demandante. La deficiencia probatoria anotada, hace imperativo el confirmar la absolución del demandado que dedujo el a-quo, en relación con todas y cada una de las súplicas de la demanda, al tener las mismas como soporte la calidad de trabajador oficial que no se demostró, siendo uniforme la jurisprudencia en el sentido que la calificación de los servidores públicos emana de la ley, y no es dable aceptar que por aplicarse la convención colectiva, se pueda inferir la calidad de trabajador oficial, puesto que la calificación de los servidores públicos no esta a merced de lo que dispongan las partes.”

(...)

Debe incluirse y hacerse claridad en la contestación que la Convención Colectiva es clara al especificar a quien se aplica, de debe transcribir el artículo 4 del acuerdo de voluntades en donde se especifica que la Convención colectiva se aplica los trabajadores al servicio de la Secretaría de Obras Públicas.

También es prudente en este argumento incluir el artículo 467 del C.S.T, el cual dispone que la convención colectiva rige los contratos de trabajo durante su vigencia.



EN CUANTO AL TEMA DE NO INICIAR ACCION DE REPETICION EN LOS CASOS DE PAGOS DE SENTENCIA CONDENATORIAS EN EL TEMA DE PENSION CONVENCIONAL.

Los procesos laborales que se iniciaron cuando aún existía Secretaria de Obras Públicas y los iniciados en contra de las UMV tienen un gran riesgo procesal, que es el fallo en derecho de acuerdo a la interpretación que cada juzgador le da a nuestra Convenciones Colectiva, lo que consecuentemente ocasiona fallos favorables como desfavorables, y dado que el motivo de retiro de la SOP para la casi mayoría de los hoy demandantes fue motivado por Decretos de orden Distrital por medio de los cuales se hicieron durante el año 1997 y 1997 varias reestructuraciones , NO SE PODRÍA determinar la culpabilidad o el actuar negligente de los funcionarios públicos que no han accedido al pago de la pensión convencional, más aun cuando los retirados no cumplían con el requisito de edad para acceder a la Pensión Convencional. Por lo anterior es menester llevar ante el Comité de Conciliación de la Entidad POLITICA DE DEFENSA JUDICIAL de no iniciar acción de repetición en los casos de condenas por pensión convencional.

4. POLITICA DE DEFENSA JUDICIAL EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES APLICABLE A LAS ACCIONES POPULARES EN LOS QUE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO VIAL HA SIDO DEMANDADA.

Aprobada Mediante Acta 003 del 24 de febrero de 2010

El objetivo de establecer esta política de defensa en materia laboral para la Unidad de Mantenimiento Vial radica especialmente en lo ordenado en el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009, que determina como función de los Comités de



Conciliación diseñar las políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la Entidad.

De otro lado la Unidad de Mantenimiento Vial de reciente creación y con tan poco manejo judicial debe crear bases de defensa judicial que cualquier abogado pueda utilizar al momento de ingresar a la Unidad. No es de recibo que el hecho de los cambios de Abogados para la representación Judicial de la Unidad se convierta en obstáculo para la defensa de Judicial de la Unidad. Por lo anterior es necesario instaurar una política de defensa judicial adecuada en materia de Accione Populares.

Los parámetros incluidos en este documento deben ser utilizados por los apoderados de la entidad en las intervenciones propias del trámite de una acción popular, sin perjuicio de la evaluación y análisis de los fundamentos de hecho y de derecho de cada caso en particular para estructurar una defensa integral.

FORMULACION DE LA POLITICA

I. SOBRE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, EL PATRIMONIO PÚBLICO, GOCE A UN ESPACIO PUBLICO, DEFENSA A UN AMBIENTE SANO.

Revisado el universo de acciones populares presentadas en contra de la Entidad, en cuanto a intereses colectivos vulnerados se refiere, se acude comúnmente a la presunta vulneración de la moralidad administrativa y el patrimonio público.

Frente al punto, existen argumentos ya definidos por la jurisprudencia para delimitar el alcance y naturaleza de los conceptos que a continuación se presentan como soporte para la estructuración de los argumentos a presentar en los procesos.

La Ley 472 de 1998 en su artículo 4º literales b) y e) enunció la moral administrativa y la defensa del patrimonio público dentro de los derechos e intereses colectivos que se pueden defender y proteger mediante las acciones populares y las acciones de grupo contempladas en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.



La moralidad administrativa.

La jurisprudencia tiene definido el contenido del concepto de moralidad Administrativa tomando como elementos esenciales los siguientes:

1. El debido manejo de los recursos públicos por parte del funcionario.
2. La buena fe en todas las actuaciones.
3. El derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.

De suerte que para configurar la violación al derecho colectivo de moralidad administrativa, se exige:

1. Que exista una trasgresión al ordenamiento jurídico.
2. Que en la misma actuación exista vulneración a otros derechos.
3. Debe probarse la mala fe.
4. Se aclara que no toda ilegalidad atenta contra la moralidad.

Sobre estos contenidos, existe abundante material que puede ser utilizado para dar pautas e ilustrar al juez que conoce la acción popular. A continuación se citan algunas sentencias del Honorable Consejo de Estado:

(...)

...Y entonces para que pueda hablarse de vulneración a tal derecho colectivo, debe existir necesariamente una transgresión (sic) al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos. Aunque el derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa no se encuentra definido en la ley 472 de 1998, en sus antecedentes se precisó como derecho colectivo "la moralidad administrativa y la prevención de cualquier práctica corrupta por parte de los servidores públicos"; y dio la siguiente definición: "Se entenderá por moralidad, administrativa el derecho que tiene la comunidad a que el



patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario.”¹

(...)

Y en complemento de lo anterior:

(...)

*...Para evaluar la moralidad administrativa, no existen fórmulas de medición o análisis, se debe acudir al caso concreto, para sopesar la vulneración a éste derecho colectivo, derecho que en todos los casos debe estar en conexidad con otros derechos o principios legales y constitucionales para que pueda ser objeto de una decisión jurídica, a su vez, debe existir una trasgresión al ordenamiento jurídico con la conducta ejercida por la autoridad. Sin estos elementos no se configura, la vulneración de éste derecho colectivo y las afirmaciones de los actores no pasarían de ser meras abstracciones, y los casos analizados se transformarían en dogmas. Sin embargo, como ya lo había manifestado esta Sala², **no toda ilegalidad atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, hace falta que se pruebe la mala fe de la administración y la vulneración a otros derechos colectivos.** A su vez, las ilegalidades ayudan a determinar el alcance de la moralidad administrativa en un caso concreto, en esta valoración, el juez se nutre de principios constitucionales con los cuales se determina el contenido*

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, Bogotá D. C., diez (10) de febrero de dos mil cinco (2005), Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP), Actor: EXENOBER HERNANDEZ ROMERO, Demandado: EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES-TELECOM.

² Consejo de Estado. Sección Tercera, Exp: AP-170.



de la norma en blanco: *La Moralidad Administrativa*³. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

(...)

Las estrategias de defensa deben ser enfáticas en cuanto a la especial calificación de la conducta administrativa en términos de exigir que se pruebe de manera clara la mala fe y la vulneración a otros derechos colectivos, como lo exige la jurisprudencia del Consejo de Estado.

El patrimonio público

Como se explicaba antes, son frecuentes los cargos de vulneración a derechos colectivos que ligan la moralidad administrativa con la defensa del patrimonio público.

Su afectación impone la concurrencia de las siguientes circunstancias:

1. Debe ser evidente la falta de eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.
2. La actuación del agente público se aparta del ordenamiento jurídico.
3. Se asocia íntimamente con el concepto de Moralidad Administrativa.

También aquí existen desarrollos que se pueden traer en apoyo. A manera ilustrativa se puede citar – entre otras – la siguiente sentencia:

“...La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, CONSEJERO PONENTE: JESUS MARIA CARRILLO BALLESTEROS, BOGOTÁ, D.C., SEPTIEMBRE (6) DE DOS MIL UNO (2001), RADICACIÓN NÚMERO: 13001-23-31-000-2000-0005-01(AP-163), ACTOR: JORGE A. PIEDRAHITA ADUEN, DEMANDADO: DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA - SECRETARIA DE EDUCACION.



consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto.”⁴ (Cursiva por fuera del texto original).

Goce a un Espacio Público:

El cual tiene como principales regulaciones las siguientes:

1. La ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, prohíbe estacionar vehículos sobre andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación, también menciona que tampoco es permitido que las entidades públicas o privadas y los propietarios de los locales comerciales utilicen el espacio público frente a sus establecimientos para el estacionamiento exclusivo de sus vehículos o el de sus clientes.
2. El decreto 1421 de 1993, “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa fé de Bogotá que señala como prioritaria la recuperación del espacio público por parte de las autoridades administrativas.
3. El Acuerdo 18 de 1999, “por el cual se crea la defensoría del espacio público”, señala como función de éste departamento la defensa del espacio público.
4. El decreto ley 1355 de 1970 establece los procedimientos administrativos especiales destinados a la recuperación de los bienes de uso público.
5. El decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo de espacio público en los planes de ordenamiento territorial, establece el deber que

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ, Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dos (2002), Radicación número: 25000-23-24-000-1999-9001-01(AP-300), Actor: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Demandado: LA NACION - MINISTERIO DE TRANSPORTE Y LA SOCIEDAD DRAGADOS Y CONSTRUCCIONES DE COLOMBIA Y DEL CARIBE S.A. DRAGACOL S.A..



tiene el Estado de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual debe prevalecer sobre el interés particular.

Bajo esta reglamentación, corresponde al Juez del caso establecer, si se está violando el espacio público correspondiente como consecuencia de la ausencia de autoridad y de las actividades que allí se realizan.

Atendiendo a la naturaleza e importancia del espacio público, el Estado tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindarle efectiva protección a los bienes y áreas que lo conforman.

Defensa a un ambiente sano:

El cual básicamente se refiere a:

1. Manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
2. Equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural,
3. El desarrollo sostenible y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural.

Es decir, que en la defensa la Entidad le debe mostrar al Juez que estos requisitos no están probados en el proceso, llevar el debate a la etapa de pruebas.

CONCLUSION

Los conceptos de Moralidad Administrativa, Patrimonio Público, Goce a un Espacio Público y Defensa a un Ambiente Sano deben ser confrontados con las peticiones y la manera como el actor sustenta la posible vulneración de estos derechos colectivos.

Se deben tener en cuenta las características y requisitos exigidos por la jurisprudencia para configurar la violación de los derechos colectivos de moralidad administrativa y protección al patrimonio público y en particular la especial calificación de la conducta pública que exige la demostrada existencia de mala fe en contra de los intereses de la colectividad.



El presupuesto para la procedencia de las acciones populares, conlleva el poner en duda la gestión de la administración, particularmente aspectos sensibles como la buena fe y la transparencia en el manejo de recursos y en la aplicación del ordenamiento jurídico, en consecuencia, la intervención de los apoderados de la Unidad debe surtirse de manera muy firme y decidida respecto de la ausencia de dichos supuestos, que lamentablemente son invocados de manera infundada y con fines que en la mayoría de los casos tienen un claro interés particular y de contenido económico.

En el evento que dichos requisitos no se concreten en el texto de la demanda es necesario señalar que la acción popular es improcedente por ausencia de los supuestos señalados en las providencias del Consejo del Estado.

Adicionalmente se estipulara como política del Comité de Conciliación no conciliar en los casos en que las vías no sean competencia de la Entidad, de esta manera se evita reunir al Comité de Conciliación cada vez que sea necesario analizar una acción popular que cumpla con este requisito.

II. INEXISTENCIA DE DAÑO COLECTIVO

La noción clásica del daño se circunscribe al menoscabo a las facultades jurídicas para disfrutar de un bien patrimonial o extrapatrimonial.

En materia de acciones populares se podría llegar a decir que existe daño cuando existe peligro de menoscabar las facultades jurídicas de la colectividad en el goce de los derechos previstos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Todo daño debe reunir una serie de requisitos para que exista, elementos que la misma Ley le ha dado el carácter de necesarios para establecer la identidad de la infracción, como lo es la certeza del daño, que aún en tratándose de acciones populares el peligro o la lesión que se persigue evitar debe ser actual e importante.



Tampoco se puede hablar de daño contingente, ya que este se ha definido como el hecho futuro e incierto que puede suceder o no. El daño contingente consagrado en la ley 472 de 1998 claramente se ha circunscrito en el hecho potencialmente lesivo de derechos colectivos. La potencialidad del daño debe partir del presupuesto de que el hecho generador del mismo esté actualmente presente y sea de una entidad física real e idónea para producir la amenaza de afectación de derechos colectivos.

Del análisis de la ley 472 de 1997 y del artículo 2359 del Código Civil se puede llegar a varias conclusiones:

La primera de ellas, que existen daños colectivos y daños plurales. Los daños colectivos no afectan a los particulares en concreto, sino a toda la comunidad. El daño en este evento se sale de la esfera de lo personal para ingresar a la esfera de lo público en donde queda proscrita toda valoración subjetiva al respecto y su ocurrencia es común para la ciudadanía.

La segunda, el daño plural se caracteriza por afectar a un número determinable de personas y para su protección el legislador ha establecido otro tipo de acciones y más aún cuando se refiere a la protección de derechos derivados de la locomoción e integridad personal, distinto éste a un derecho colectivo que enmarca una concepción más amplia del daño.

III. LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS ACCIONES POPULARES

Ahora bien, después de analizar los conceptos anteriores se hace necesario definir en cabeza de quién recae la carga de la prueba. El artículo 30 de la Ley 472 de 1998 prevé que la carga de la prueba corresponde al demandante. Por su parte, la jurisprudencia reitera y precisa:

1. La carga de la prueba recae sobre el demandante.
2. Las acusaciones deben ser determinadas, concretas y claras para que el demandado pueda dilucidar sobre qué recae la vulneración para asumir su defensa.



3. La prueba debe demostrar que la amenaza o vulneración sea real, directa, inmediata, concreta, no hipotética y siempre en relación con la acusación.

Sobre el tema se puede ilustrar al juez que conoce la acción popular sobre el abundante criterio auxiliar de interpretación, entre otros:

(...)

*“Cabe recordar que en las acciones populares el actor tiene la carga de determinar de manera clara y precisa los hechos de los cuales acusa la vulneración de los derechos colectivos cuyo amparo invoca. En garantía del debido proceso constitucional, principio que no es extraño a estas acciones, las acusaciones de la demanda deben ser de tal manera determinadas y concretas que le permitan al demandado asumir una correcta defensa, la que sólo se logra si se conoce con claridad la imputación que se le hace. **La carga del actor sobrepasa la concreción en las acusaciones para extenderse también a la demostración de las mismas**, a través de pruebas regular y oportunamente allegadas...”⁵ (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

(...)

Y en complemento:

(...)

“Sobre la carga de la prueba en acciones populares, esta Corporación ha señalado que: “...la Sala considera importante anotar, que la acción

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá, D. C., veintidós (22) de febrero de dos mil siete (2007), Radicación número: 52001-23-31-000-2004-00092-01(AP), Actor: TATIANA MAIGUEL COLINA, Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y OTROS.



*popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, **deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo**, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba....”⁶ (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

(...)

CONCLUSION

Una vez confrontado en cada caso el acervo probatorio, se debe enfatizar sobre la especial exigencia en este tipo de acciones en cabeza del demandante. En particular sobre la improcedencia del traslado de su obligación de probar, situación conocida como la teoría de la carga dinámica de la prueba.

IV. EVALUACIÓN DE LA CONDUCTA DEL DEMANDANTE EN LA ACCIÓN POPULAR

Ante el crecimiento de acciones populares que a la postre resultan declaradas improcedentes por vicios graves en su estructura, esta Política recomienda prestar especial atención a los alcances de las conductas desplegadas por los actores populares. Se hace necesario que cada apoderado oficial evalúe y detecte posibles actuaciones temerarias o de mala fe, para resaltarlas ante el juez a fin de

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00768-01(AP), Actor: LUIS CARLOS



que se impongan las condenas, multas y sanciones establecidas claramente en el ordenamiento legal.

Condena en costas y multas.

Artículo 38 de la Ley 472 de 1998. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.
(Subrayado por fuera del texto original).

Ahora bien, para dar contenidos prácticos al concepto de temeridad, se puede acudir a la siguiente definición:

(...)

“El demandante no acreditó los hechos que presentó como vulnerantes y amenazantes de los derechos de los consumidores y usuarios, de la moralidad administrativa y del patrimonio público, como era su deber, conforme al artículo 30 de la Ley 472 de 1998 que se establece que “la carga de la prueba corresponderá al demandante”. En las acciones populares, conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998, se puede condenar en costas al demandante cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. La temeridad es producto del ejercicio arbitrario y sin fundamento de la acción popular, la cual surge de la formulación de la pretensión sin respaldo alguno, así como de los hechos y del material probatorio, de los cuales se infiere la absoluta improcedencia de la acción...

(...)

MONTOYA GONZALEZ, Demandado: ALCALDIA LOCAL DE SAN CRISTOBAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA D.C. Y OTROS.



Y continúa diciendo:

(...)

Todo lo anterior, demuestra el ejercicio arbitrario de la acción popular y su absoluta improcedencia y, permite concluir que el demandante actuó de forma temeraria. Ahora bien, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, prevé que "en caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar"; de ahí que, cuando el juez advierta tal conducta en cualquiera de las partes debe ejercer la potestad que le otorga la norma. Teniendo en cuenta que la mala fe se define como "el conocimiento que una persona tiene de la falta de fundamento de su pretensión, del carácter delictuoso o cuasidelictuoso de su acto, o de los vicios de su título", la Sala concluye que la conducta del demandante no sólo es temeraria, sino, además, de mala fe, en tanto que, resulta evidente que la falta de fundamento de los hechos y pretensiones de la demanda era conocida por él. En efecto, pese a que las acciones populares se previeron para proteger derechos colectivos, ninguna de las pretensiones está encaminada a esa finalidad; por el contrario, lo solicitado en las mismas es ajeno a la naturaleza de dicha acción y a su objeto, su sola lectura evidencia que con ellas se busca la satisfacción de intereses particulares y no la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda, razón por la que, carecen de todo fundamento a la luz de la acción popular. El actor a sabiendas del objeto de la acción popular hizo uso de ella para obtener fines, totalmente, diversos a aquél; es decir, conocía la falta de fundamento de sus pretensiones y pese a ello ejerció la acción en comento"⁷ (Subrayado por fuera del texto original).

(...).

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRIQUEZ, Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 76001-23-31-000-2001-04017-01(AP), Actor: WILLIAM MARÍN CIFUENTES, Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.



Por su parte, el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en este asunto por disposición de los artículos 44 de la Ley 472 de 1998 y 267 del Código Contencioso Administrativo, señala que existe temeridad en cinco casos, a saber:

- Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición, incidente o trámite especial que haya sustituido a éste.
- Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.
- Cuando se realice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a éste con propósitos dolosos o fraudulentos.
- Cuando se obstruya la práctica de pruebas.
- Cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso.

Otras sanciones

La Ley 1123 de 2007 por medio de la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado, señala los deberes de los mismos y contempla la posibilidad de solicitar ante el juez la aplicación de sanciones disciplinarias cuando así lo amerite.

Son de particular interés para el análisis propuesto, los siguientes deberes en cabeza de los abogados:

Artículo 28. DEBERES PROFESIONALES DEL ABOGADO. Son deberes del abogado:

1. (...).

6. *Colaborar leal y legalmente en la recta y cumplida realización de la justicia y los fines del Estado.*

13. *Prevenir litigios innecesarios, inocuos o fraudulentos y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos.*

16. *Abstenerse de incurrir en actuaciones temerarias de acuerdo con la ley.*

A su vez, el artículo 38 ibidem permite materializar el juicio sobre la conducta asumida por los demandantes, al señalar:

Artículo 38. Son faltas contra el deber de prevenir litigios y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos:



1. Promover o fomentar litigios innecesarios, inocuos o fraudulentos.

Para el efecto, el artículo 102 ibidem, dispone que la iniciación debe ser mediante queja o informe. La queja o informe podrá presentarse verbalmente o por escrito, ante las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales o Superior de la Judicatura.

La actuación en primera instancia estará a cargo del Magistrado del Consejo Seccional de la Judicatura que le haya correspondido en reparto hasta el momento de dictar sentencia, determinación que se emitirá por la Sala plural respectiva.

En complemento de lo anterior y para reafirmar la transparencia debida en la promoción de acciones judiciales, la reciente Ley 1285 de 2009, que modifica la Ley Estatutaria de la Justicia, ofrece herramientas adicionales orientadas a garantizar la lealtad procesal en los siguientes términos:

Artículo 14. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

(..)

“Artículo 60A. Poderes del juez. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos:

- 1. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.*
- 2. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales.*
- 3. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio.*
- 4. Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Unidad Administrativa Especial
Rehabilitación y
Mantenimiento Vial

5. Cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso.

(...)

CONCLUSION

Conforme con lo expuesto, existen suficientes mecanismos legales para prevenir el abuso de las figuras constitucionales. Corresponde a los apoderados de la entidad orientar la atención del juez sobre su aplicación en los casos en que se presenten los elementos que configuran actuaciones susceptibles de condena y sanción.

Se recomienda en estos casos solicitar al juez que compulse copias al Consejo Seccional de la Judicatura para que examine la conducta del apoderado, o presentar, conforme al artículo 102 de la Ley 1123 de 2007, la queja o informe ante las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales.

5. POLITICA PARA MITIGAR LAS CONSECUENCIAS DEL INCREMENTO DE LAS DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD.

Aprobada Mediante acta 6 del 31 de agosto de 2011.

El objetivo del establecer esta política de defensa en materia judicial para la Unidad de Mantenimiento Vial radica especialmente en lo ordenado en el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009, que determina como función de los Comités de Conciliación diseñar las políticas generales que orientaran la defensa de los intereses de la Entidad.

de otro lado la Unidad de Mantenimiento Vial de reciente creación y con tan poco manejo judicial debe crear bases de defensa judicial que permitan que cualquier abogado que ingrese a la oficina jurídica pueda continuar con el trámite y defensa



de los procesos con un porcentaje de procesos ganados mayor a la meta del Distrito que es del 70 %.

Esta política en especial busca crear mecanismo que permitan disminuir el número de demandas que se han interpuesto en contra de la Unidad, para evitar de esta manera fallos en contra.

CAUSAS DEL AUMENTO DE DEMANDAS

Una posible explicación de la causa que ha generado que las demandas en contra de la entidad hayan aumentado se debe a que los abogados laboristas creen que por que la Unidad es de reciente creación pueden ir a la jurisdicción correspondiente y alegar esto como un nuevo hecho, como evidentemente lo han hecho en varias oportunidades.

Otra posible explicación de la causa que origina esta situación es que, en épocas de crisis económicas, los ciudadanos optan por aprenderá a utilizar los instrumentos jurídicos que les permiten reivindicar de la manera menos costosa sus derechos y en efecto, los utilizan; pero una vez pasada la crisis, no existe ningún incentivo para dejar de utilizar el medio menos costoso de reivindicación de derechos, que ya conocen y han aplicado.

FORMULACION DE LA POLITICA

Ahora bien, las propuestas que se hacen a continuación tienen como finalidad desalentar a los abogados para interponer demandas en contra de la Entidad, sobre todo en el tema laboral, situación que es de suma importancia, teniendo en cuenta que la oficina jurídica solamente cuenta con un abogado defensor y no cuenta con auxiliares que le hagan seguimiento a los procesos.

- En materia laboral se debe continuar con la defensa que se ha utilizado en los procesos en curso y que se aprobó como política de defensa judicial por parte del Comité de Conciliación el año 2010. Estos argumentos han servido para que la mayoría de fallos expedidos en este momento sean absolutorios.
- En materia de acciones populares insistir en la no aplicación del incentivo.



- Unificar los argumentos que se incluyen tanto en las contestaciones de las solicitudes de la vía gubernativa, como los que se dan en la contestación de las demandas laborales.
- Verificar en el SIPROJ la existencia de otros procesos con pretensiones similares, para alegar la excepción de cosa juzgada. Con esto se demuestra que las Entidades Distritales tienen un control general de los procesos.
- Solicitar al Juez en los alegatos o en la contestación de la demanda la aplicación del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 "Por la cual se adoptan medidas en la Descongestión de Despachos Judiciales", el cual dispone,

(...)

"Artículo 114. Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos".

(...)

- Continuar estableciendo políticas de defensa Judicial en la Unidad.
- Realizar una defensa muy bien argumentada en los procesos Prejudiciales, a manera de convencer al peticionario de no iniciar el proceso contra la Entidad, en algunos casos porque existe falta de competencia para responder por lo solicitado.
- Contratar personal para que apoye la función judicial de la oficina jurídica, abogados para la labor de defensa y auxiliares administrativos para el tema de revisión de procesos en juzgados.



6.. OTRAS POLÍTICAS CUYO TEXTO DE APROBACIÓN ES EL SIGUIENTE:

- No conciliar en los casos de vías no locales o se trate de pretensiones relacionadas con arreglo de puentes y andenes. Aprobada mediante Comité de fecha 26 de abril de 2011, Acta No 2.
- No conciliar en los casos de accidentes de trabajo del personal de nuestros contratistas con bienes de la Entidad. Aprobada mediante Comité de fecha 15 de octubre de 2010, Acta No 18.
- No conciliar en materia de solicitudes de preliquidación de prestaciones sociales para pago de sentencias de pensión convencional. Aprobada mediante Comité de fecha 12 de noviembre de 2010, Acta No 20.
- No conciliar en solicitudes para pago de sentencias de pensión convencional. Aprobada mediante Comité de fecha 31 de agosto de 2009.
- No conciliar para el caso de las demandas del Consorcio Luz: Las personas que están demandando reclamando prestaciones sociales del Consorcio Luz no son trabajadores de las UMV por lo cual esta Entidad no tendría que responder por dichos pagos, además existe dentro del contrato con el consorcio mencionado una póliza que ampara y cubre el pago de salarios y prestaciones sociales, razón por la cual la Entidad no debe conciliar para ninguno de los casos. Solicitud realizada por la Dra. Yenny Marcela González Sánchez. Aprobada el día 21 de mayo de 2015. Acta No 03.

Aprobado por


LUZ DARY CASTAÑEDA HERNANDEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Abril 30 de 2019. Acción estratégica Plan de Acción Vigencia 2019.