

**Los problemas de la conciliación en lo contencioso-administrativo: presentación de un
abordaje general y desde el ámbito funcional de los comités de conciliación del Sector de
Movilidad del Distrito Capital**



Hernán Darío Pedraza Pfeifer

Enero de 2020.

Director: Dr. Manuel Alberto Restrepo Medina

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Dedicatoria

A Dios, mi esposa, padres, hermanos y amigos por acompañarme en esta experiencia tan maravillosa.

Agradecimientos

A la Universidad, sus profesores y en especial al Dr. Manuel Alberto Restrepo Medina, director de la Escuela Doctoral de la Facultad de Jurisprudencia.

Declaración de autonomía

Declaro bajo gravedad de juramento que he escrito la presente tesis de maestría por cuenta propia y que su contenido es original. Declaro que he indicado clara y precisamente todas las fuentes directas e indirectas de información, y que esta tesis de maestría no ha sido entregada a ninguna otra institución con fines de calificación o publicación.

Declaración de exoneración de responsabilidad

Declaro que la responsabilidad intelectual del presente trabajo es exclusivamente de su autor. La Universidad del Rosario no se hace responsable de contenidos, opiniones o ideologías expresadas total o parcialmente en él.

Resumen

La conciliación en los asuntos contencioso-administrativos, ha sido concebida como una herramienta jurídica de solución de conflictos de carácter económico entre el Estado y los ciudadanos, en la que los intervinientes están llamados a desempeñar un papel importante en la administración de justicia y, por ende, en la descongestión de los despachos judiciales, al poder reconocer de forma voluntaria y sin la necesidad de que un operador jurídico decida de fondo sobre la controversia, los derechos de los que legalmente goza su contraparte, acudiendo a un tercero neutral para así dejar en manos de la jurisdicción los debates que pese a sus esfuerzos no haya sido posible resolver o sobre los cuales no tengan libre disposición.

Uno de esos intervinientes son los comités de conciliación, por ser los responsables en las entidades públicas de evaluar la procedencia de un acuerdo y formular las políticas de prevención del daño antijurídico pertinentes. Ciertamente, la forma en que ejecutan dichas funciones repercute en la efectividad de la gerencia jurídica pública, lo que hace necesario estudiar no sólo los problemas que tiene la conciliación, sino también aquellos que poseen los órganos institucionales que se encargan de su aplicación, planteando en seguida acciones que fortalezcan la protección del patrimonio estatal y garanticen los derechos de los ciudadanos, recurriendo a lo que la doctrina ha sostenido en la materia y a un análisis de campo para abordar integralmente la problemática.

En esta investigación se concluyó atendiendo a la metodología propuesta, que los esfuerzos han de concentrarse principalmente en el fortalecimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico, al resultar -entre otras razones- impráctica la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción. Lo anterior, supone modificaciones en la estructura organizacional de las entidades y la adopción de medidas de carácter administrativo que promuevan un uso más adecuado de los recursos, especialmente ante la existencia de un modelo que actualmente rige la planeación y gestión pública.

Palabras clave

Conciliación contencioso-administrativa, gerencia jurídica pública, comités de conciliación, prevención del daño antijurídico, requisito de procedibilidad, estudio de solicitudes de conciliación, descongestión judicial, solución de conflictos, administración de justicia, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), funciones y responsabilidades de los integrantes de los comités de conciliación, Sector de Movilidad del Distrito Capital, éxito procesal, oficinas de control interno, Modelo Integrado de Planeación y Gestión, estructura organizacional de las entidades públicas, defensa judicial.

Tabla de Contenido

Introducción	14
Capítulo 1. Aspectos generales de la conciliación prejudicial, las políticas de prevención del daño antijurídico y el funcionamiento de los comités de conciliación	20
1. Algunos presupuestos de la conciliación en los asuntos contencioso-administrativos.	21
1.1. Breve reseña histórica y normativa.	29
2. El papel de los Comités de Conciliación en el cumplimiento de los objetivos trazados para dicha institución.	32
2.1. Historia y normatividad.	34
2.2. Estudio de las funciones de los Comités de Conciliación consagradas en los numerales 1 y 5 del Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015.	38
2.2.1. Normatividad distrital referente a las funciones contenidas los numerales 1 y 5 del Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015.	55
3. Problemas detectados por la doctrina y soluciones propuestas.	60
Capítulo 2. Institucionalidad de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital y funcionamiento de sus comités de conciliación.....	71
1. Secretaría Distrital de Movilidad (SDM).	72
1.1. Estructura orgánica de la Secretaría Distrital de Movilidad.	73
1.2. Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.	77
1.3. Éxito procesal y cifras.	86
1.4. Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.	90
1.5. Seguimiento al Comité de Conciliación.	94
2. Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).	96
2.1. Estructura orgánica del Instituto de Desarrollo Urbano.	96

2.2.	Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.	100
2.3.	Éxito procesal y cifras.	114
2.4.	Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.	117
2.5.	Seguimiento al Comité de Conciliación.	121
3.	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.	122
3.1.	Estructura orgánica de la UAEMV.	123
3.2.	Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.	124
3.3.	Éxito procesal y cifras.	130
3.4.	Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.	132
3.5.	Seguimiento al Comité de Conciliación.	134
4.	Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.	137
4.1.	Estructura orgánica de TRANSMILENIO S.A.	138
4.2.	Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.	141
4.3.	Éxito procesal y cifras.	153
4.4.	Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.	157
4.5.	Seguimiento al Comité de Conciliación.	160
5.	Terminal de Transporte S.A.	163
5.1.	Estructura orgánica de la Terminal de Transporte S.A.	164
5.2.	Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.	165
5.3.	Éxito procesal y cifras.	171

5.4. Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.	174
5.5. Seguimiento al Comité de Conciliación.	174
6. Conclusiones preliminares de los datos obtenidos.	175
Capítulo 3. Diagnóstico consolidado del Sector de Movilidad del Distrito Capital y alternativas para el incremento de la efectividad de la conciliación	179
1. Problemas identificados por la doctrina y resultados consolidados de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital.	180
1.1. Procedimientos.	181
1.2. Reglamentos Internos.	182
1.3. Perfiles de los integrantes de los comités.	183
1.4. Capacitaciones de los miembros de los Comités de Conciliación.	184
1.5. Participaciones en escenarios de coordinación por parte de los integrantes de los Comités de Conciliación.	185
1.6. Recursos físicos y tecnológicos disponibles.	187
1.7. Recurso humano dispuesto por las entidades para el trámite de las solicitudes de conciliación y la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico.	188
1.8. Desempeño de los comités de conciliación en estudio de casos, sesiones y otros.	191
1.9. Desempeño de los comités de conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del daño antijurídico.	194
1.10. Auditorías a las funciones de los comités de conciliación.	196
2. Propuestas para un ejercicio más efectivo de las funciones atribuidas a los comités de conciliación.	198
Conclusiones	211
Bibliografía	221

Lista de Tablas

Tabla 1. Escenarios de coordinación en los que se encuentra vinculado el Secretario de Despacho.	81
---	----

Lista de Figuras

Figura 1. Asistencia a otros escenarios de coordinación por parte de los miembros del Comité de Conciliación.....	82
Figura 2. Éxito procesal cualitativo pretensiones año 2016.....	87
Figura 3. Éxito procesal procesos contenciosos año 2017.....	87
Figura 4. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.....	88
Figura 5. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.....	89
Figura 6. Porcentaje de pretensiones conciliadas años 2016 y 2017.....	89
Figura 7. Asistencia a otros escenarios de coordinación por parte de los miembros del Comité de Conciliación.....	107
Figura 8. Comparativo IDU-SDM año 2016.....	110
Figura 9. Comparativo IDU-SDM año 2017.....	110
Figura 10. Éxito procesal años 2016 y 2017.....	114
Figura 11. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.....	115
Figura 12. Porcentaje de valores conciliados años 2016-2017.....	116
Figura 13. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.....	116
Figura 14. Otros comités u órganos de los que hacen parte los miembros del Comité de Conciliación...	128
Figura 15. Éxito procesal cuantitativo y cualitativo años 2016 - 2017.....	130
Figura 16. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.....	131
Figura 17. Participación de los integrantes del Comité de Conciliación en otros órganos.....	150
Figura 18. Éxito procesal cuantitativo años 2016 y 2017.....	154
Figura 19. Éxito procesal cualitativo años 2016 y 2017.....	155
Figura 20. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.....	156
Figura 21. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.....	157
Figura 22. Porcentajes de cumplimiento de algunos requisitos normativos relacionados con los Comités de Conciliación.....	162
Figura 23. Asistencia a otros escenarios de coordinación por parte de los miembros del Comité de Conciliación.....	169
Figura 24. Éxito procesal cuantitativo años 2016 y 2017.....	171
Figura 25. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.....	172
Figura 26. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.....	173

Figura 27. Porcentaje de pretensiones conciliadas años 2016-2017.	173
Figura 28. Porcentaje de entidades con procedimientos para la atención de solicitudes de conciliación prejudicial.	181
Figura 29. Promedio de participaciones a otras reuniones por integrante de los Comités de Conciliación de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital.	185
Figura 30. Máximos valores presentados en el periodo 2016-2017 de funcionarios y contratistas.	189
Figura 31. Conformación del recurso humano de las entidades en el periodo 2016-2017.	190
Figura 32. Éxito procesal cuantitativo en los años 2016 y 2017.	191
Figura 33. Éxito procesal cualitativo años 2016 y 2017.	192
Figura 34. Desempeño de los comités de conciliación en los años 2016 y 2017.	193
Figura 35. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.	193
Figura 36. entidades con procedimiento o manual referido a políticas de prevención del daño antijurídico en los años 2016 y 2017.	194
Figura 37. Interacciones del Equipo Técnico del Modelo de Gestión y Desempeño Institucional.	207

Introducción

Dentro de los mecanismos de gestión jurídica al alcance de las instituciones del Estado, la conciliación se erige como una de las alternativas más comunes y seguras para la solución pacífica de los conflictos de carácter económico con los particulares, dado que de forma ágil y concertada se pueden finalizar las controversias entre las partes con la intervención de la Procuraduría General de la Nación y de los jueces, quienes actúan como garantes del patrimonio público. Otro mecanismo relevante bajo el modelo actual de gerencia pública es la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, como solución de raíz de la litigiosidad a través del estudio metodológico de las razones por las que se presentan reclamaciones a las entidades y la subsecuente creación de las estrategias, la implementación de las acciones de mejora y la adopción de los correctivos necesarios para la eliminación de sus causas.

Teóricamente, la existencia de estas herramientas ha de contribuir significativamente con la descongestión de los despachos judiciales, la reducción de las condenas en contra del Estado y la estricta observancia de los derechos de los ciudadanos en la marcha de la administración pública. Sin embargo, se ha cuestionado reiteradamente por la doctrina su poca efectividad a pesar de la cantidad de recursos humanos y financieros que han sido destinados, en buena medida, por el establecimiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción. A esa conclusión se llegó con base en un análisis realizado por varios autores de la naturaleza de la conciliación, su historia, finalidades y elementos sociológicos, al igual que mediante la recopilación de evidencias y estadísticas en los más diversos escenarios, identificándose los inconvenientes y las acciones para superarlos.

Aunque estos trabajos suponen un gran aporte para la gestión jurídica del Estado, todavía queda camino por recorrer en el diseño de soluciones y la ejecución de estrategias tendientes a incrementar la eficiencia y eficacia de los mecanismos reseñados, toda vez que son muchos los problemas que deben abarcarse, y que a efectos de delimitar el problema jurídico, pueden ser organizados en tres grupos: El primero, se circunscribe al diseño que legalmente ha sido impuesto a la figura, como ser requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la exigencia de llevar ante un juez los acuerdos celebrados y previamente avalados

por el Ministerio Público o el distanciamiento de las partes en conflicto, toda vez que se requiere que sean representadas por un apoderado en la audiencia. El segundo, concierne a las falencias atribuibles a los intervinientes, como poca cultura conciliatoria de los abogados litigantes; falta de orden, coherencia y sustento probatorio de las solicitudes; radicación de pleitos de naturaleza extractiva e innecesaria en contra del Estado; conciliadores que no cuentan con el tiempo, formación y habilidades suficientes para cumplir con el papel que les ha sido encomendado; debilidades en el ejercicio funcional y composición de los comités de conciliación por múltiples factores institucionales directos e indirectos, etc. El tercero, se refiere a la incertidumbre jurídica causada por dispersión normativa e incoherencia de la jurisprudencia en lo relativo al sistema de responsabilidad del Estado, sumado a la escasa orientación de los jueces en la utilización del mecanismo de la conciliación.

Dentro de este universo de posibilidades, la investigación se ubicará en lo que se ha catalogado como falencias de los intervinientes frente a la aplicación del mecanismo de la conciliación prejudicial, y más concretamente, de aquellas relativas al ejercicio de las funciones de los comités de conciliación: vale la pena comprender desde la óptica institucional lo que sucede con dichos órganos, encargados de fijar la posición de la entidad en cada una de las reclamaciones sometidas a su consideración y de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico, entre otros asuntos. Lo anterior, sin perjuicio de que en la exposición de los aspectos generales de la conciliación prejudicial, se hagan ocasionalmente comentarios respecto de cuestiones adicionales que llaman la atención del autor.

Por lo tanto, no se llevará a cabo un análisis de las razones por las que se llega a una decisión positiva o negativa en cada uno de los casos, sino más bien, se estudiará a los comités como parte de la estructura administrativa de las entidades públicas, cuya actividad está sujeta a disposiciones de carácter interno, como los procedimientos, reglamentos, manuales de funciones y requisitos por competencias laborales de quienes han sido designados como sus integrantes, los recursos humanos, físicos y tecnológicos disponibles, los seguimientos que son realizados al cumplimiento de sus funciones, cuántos escenarios de coordinación y decisión existen en la entidad pública, la cantidad de solicitudes de conciliación que deben tramitarse, etc. Lo anterior, para ofrecer alternativas que mejoren su desempeño como sede de estudio y formulación de políticas de

prevención del daño antijurídico, al igual que de determinación de la voluntad de conciliar en los casos sometidos a su conocimiento.

En criterio personal del investigador, esta propuesta no puede desconocer la tendencia de la academia hacia la derogatoria de la conciliación prejudicial como requisito para acceder a la jurisdicción, aunque pertenezca a lo que aquí se ha clasificado en el primer grupo de problemas. Ello, ya que un componente normativo de esta índole afecta inexorablemente otras esferas. Esto se aprecia para el caso de los comités de conciliación, en la carga que supone el estudio indiscriminado de todas las solicitudes de conciliación y que de manera indirecta repercute en la cantidad de tiempo y esfuerzos que pueden ser utilizados en otras funciones, como la creación de políticas de prevención del daño antijurídico. Sin embargo, al no haberse generado aún este cambio, se realizarán adicionalmente algunas recomendaciones bajo el contexto normativo actual, con base en el estudio de campo y lo que ha venido sosteniendo la doctrina sobre el particular.

Siguiendo la metodología desarrollada por la mayoría de la academia en este aspecto y habiendo ya delimitado el problema a tratarse, resulta apropiado formularse como pregunta orientadora: ¿Qué es lo que sucede tanto en las entidades como en el seno de sus comités de conciliación y qué podría hacerse para mejorar su gestión? A su turno, los objetivos específicos serán: i) exponer de manera general lo que se ha dicho sobre la conciliación prejudicial y la creación de políticas de prevención del daño antijurídico, ii) realizar un trabajo de campo en el que se haya examinado el ámbito funcional de dichos órganos, ligando progresivamente en su descripción lo teórico con lo práctico y, iii) presentar un diagnóstico que sirva de base para la generación de propuestas que favorezcan el ejercicio de las funciones de los comités de conciliación.

El trabajo de campo se realizará sobre el Sector de Movilidad del Distrito Capital,¹ aprovechando la experiencia que obtuvo el investigador como profesional especializado de una de sus entidades, encargado de las acciones relacionadas con la representación judicial y extrajudicial de los procesos asignados pero, primordialmente, porque es uno de los sectores con mayor asignación presupuestal de la administración pública de Bogotá, ubicado dentro de los primeros lugares en lo

¹ Este estudio no incluye la Empresa Metro de Bogotá S.A. por los motivos expuestos más adelante.

que a litigiosidad se refiere y que, como sucede en otros sectores, tiene aspectos de carácter institucional que merecen ser estudiados con el fin de contribuir al esclarecimiento de la problemática enunciada en líneas anteriores.

Desarrollando esta justificación, véase como el Concejo de Bogotá aprobó en el año 2017 un presupuesto de 18.8 billones de pesos a la administración distrital, en donde 1.6 billones de pesos fueron otorgados al Sector de Movilidad, lo que lo ubicó en el tercer lugar en materia de inversión, antecedido solamente por el Sector de Educación con 3.3 billones de pesos y Salud con 2.3 billones de pesos, superando a otros sectores como Integración Social (1.05 billones de pesos) y Cultura, Recreación y Deporte (0.55 billones), lo que denota su relevancia para la ciudad.

En lo concerniente a la litigiosidad del Distrito Capital, de los 8224 procesos contencioso-administrativos reportados como activos en el SIPROJ WEB ese año, 1275 pertenecen al Sector de Movilidad, lo que lo coloca nuevamente en el tercer lugar detrás del Sector Salud (1968) y el Sector de Hábitat (1384). Por otro lado, el valor de las pretensiones en contra de las entidades del Sector de Movilidad aquí analizadas fue de aproximadamente 2.8 billones de pesos, lo que constituye el 14.8% del presupuesto total del año 2017 y que casi duplica el monto de inversión designado para el sector.

Por lo tanto, si sus instituciones son deficientes en la prevención del daño antijurídico y no utilizan apropiadamente al mecanismo de la conciliación, es factible que se impacten notoriamente las finanzas distritales. Por esta razón y con el propósito de delimitar la recopilación de datos, se realizará una verificación de lo acontecido en el Sector de Movilidad del Distrito Capital en los años 2016 y 2017.

Para el logro de los objetivos específicos planteados, en esta investigación se analizarán los problemas detectados en la conciliación contenciosa administrativa, haciendo énfasis en la forma en que los comités de conciliación de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital desempeñan las funciones que la ley les ha encomendado, para dar algunas luces sobre su rol en la falta de efectividad de la institución y de su principal cometido: la solución pacífica de las

controversias y la descongestión judicial, aspectos que en últimas corresponden a los fines esenciales del Estado contemplados en el artículo 2º de la Constitución Política.

En ese sentido, se procederá en el primer capítulo a una muy breve enunciación de algunos presupuestos de la conciliación, su historia y marco normativo, pasando a analizar el papel de los comités de conciliación en el cumplimiento de los objetivos trazados para dicha institución, haciendo un abordaje histórico, normativo y desarrollando posteriormente el estudio de dos de sus funciones principales, siendo la más importante, la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico. Luego, se ahondará en las dificultades advertidas por la doctrina y las soluciones propuestas.

En el segundo capítulo se evidenciará lo acontecido en el Sector de Movilidad del Distrito Capital en la materia, partiendo de la finalidad de sus entidades al igual que de su estructura orgánica. Posteriormente, se profundizará en los procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles, se presentarán algunas cifras relacionadas con la gestión de los comités de conciliación, se analizará su desempeño en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico y se traerán a colación los seguimientos efectuados por las oficinas de control interno, todo ello para el periodo comprendido entre los años 2016 y 2017.

En el tercer capítulo se presentará un diagnóstico consolidado de lo sucedido en el sector, realizando un cotejo entre los problemas advertidos por la doctrina, que hipotéticamente impiden que la conciliación prejudicial cumpla satisfactoriamente con las finalidades para las cuales ha sido concebida y 10 puntos relacionados con el desempeño de los comités de conciliación en el estudio de los casos sometidos a su consideración y la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico, para así determinar el grado de correspondencia entre dichos problemas con lo visto en el Sector de Movilidad del Distrito Capital. Como siguiente punto, se enunciarán algunas alternativas (extrapolables a otras entidades públicas) encaminadas al incremento de la efectividad de la conciliación en su espectro más amplio, las cuales serán divididas en dos partes. Una, partirá de la derogación de esta institución como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, tal y como ya lo han venido sugiriendo varios autores, aunque profundizando en su sustentación y en lo que seguiría para los comités luego de la eliminación de

dicho requisito. La otra, consistirá en una enunciación de las mejoras que pueden llevarse a cabo independientemente de que se presente el cambio normativo señalado, en atención a las experiencias identificadas en el sector y lo sostenido por la academia. Por último, se relacionarán las conclusiones de lo tratado en esta investigación.

Capítulo 1. Aspectos generales de la conciliación prejudicial, las políticas de prevención del daño antijurídico y el funcionamiento de los comités de conciliación

Según el orden planteado, en este capítulo se tratarán algunos presupuestos de la conciliación, su historia y marco normativo, aproximándose de forma similar al estudio del funcionamiento de los comités de conciliación, para luego presentar las dificultades detectadas por la doctrina y las soluciones propuestas. Esto como un paso indispensable para el diagnóstico de lo acontecido en el Sector de Movilidad del Distrito Capital, que en consecuencia facilite la formulación de alternativas tendientes a optimizar el desempeño de los comités de conciliación de las entidades públicas.

En otras palabras, el propósito de este apartado es brindar una noción general de carácter histórico, normativo y doctrinal para la comprensión adecuada de los datos obtenidos en el trabajo de campo, el diagnóstico del sector escogido y la subsiguiente enunciación de opciones de mejora, por lo cual no se hará un análisis a profundidad del marco legal de la conciliación o de su evolución histórica, al ser el enfoque de la investigación eminentemente práctico. Así, el lector podrá hacer un repaso rápido sobre los antecedentes y las posibilidades que existen para abordar la problemática, sin olvidar que, como se dijo en la introducción, aquí tan sólo se ha elegido una de ellas.

Por otro lado, considera el autor que cualquier propuesta ha de basarse en las finalidades que en el tiempo han sido otorgadas a la conciliación y a la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico, tanto a nivel de gerencia jurídica pública como en su componente social, las cuales no pueden ser desconocidas por las entidades y, en especial, por los integrantes de los comités de conciliación. Tampoco sería conveniente dejar por fuera de este estudio las recomendaciones generadas por la doctrina, ya que lo que se pretende es ahondar en éstas para el caso de dos de las funciones a cargo de los comités de conciliación.

Finalizando este preámbulo, hay que resaltar que la solución de los problemas que pueden ser atribuibles a dichos órganos o a las entidades a las que pertenecen, depende en su mayoría de la voluntad y los esfuerzos que constantemente se hagan en su interior, en la medida en que son ellas las que de primera mano conocen sus dinámicas administrativas y han de destinar el tiempo y

recursos necesarios para, por ejemplo, articular sus políticas internas con los lineamientos que se han dado a nivel distrital o nacional. Por ende, en este trabajo no se realizarán tales esfuerzos -que por cierto no serían pocos- ya que se insiste, su intención es mucho más modesta y se delimita a dar algunas luces acerca de los inconvenientes que tienen los comités de conciliación en su gestión como parte de una estructura organizacional.

Por último, es de anotar que en el desarrollo de este capítulo, se utilizaron principalmente como fuentes libros que reposan en la biblioteca de la Universidad del Rosario, artículos de revistas publicados y disponibles en Internet, al igual que normas nacionales, directivas, circulares, guías, manuales y lineamientos generados por instituciones del orden nacional y distrital.

1. Algunos presupuestos de la conciliación en los asuntos contencioso-administrativos.²

Dentro de los numerosos Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como el arbitraje, la amigable composición, la adjudicación, los jueces de paz, el contrato de transacción, la mediación, la facilitación, la negociación, el mini juicio, la mediación-arbitraje, el *partnering*,³ la *early neutral evaluation*, el *neutral fact finding*,⁴ y el *coaching*,⁵ entre otros, está la conciliación, que es definida por Vittone, así:

² Se sugiere consultar autores como García Rodríguez F. “La conciliación administrativa, concepto – clases – tratamiento”, Hernández Tous A. “La conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad”, Vittone Dávila A. “Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”, Lezcano Miranda M. “la justicia de todos mecanismos alternativos de solución de conflictos” y Hoyos Botero C. “La conciliación un modelo bioético hermenéutico”. Si se requiere una aproximación desde el derecho comparado, ver Núñez Ojeda R. “Negociación, mediación y conciliación como métodos alternativos de solución de controversias”.

³ Corti y Rossi (s.f.) manifiestan que el *partnering* es una estructura que viene siendo utilizada desde hace tiempo en varios países y que puede ser considerado como un MASC preventivo, donde la negociación, la comunicación y la generación de confianza juegan un papel vital, utilizando el sistema de construcción en equipo para ayudar a definir metas comunes y crear la actitud proactiva hacia la resolución de problemas en un grupo compuesto por distintas unidades o partes en un contrato.

⁴ La Unión Internacional Profesional de Auxiliares del Notariado (s.f.), ilustra sobre estos mecanismos, explicando que la *early neutral evaluation* se da al principio del proceso judicial, cuando las partes acuden a un tercero neutral, usualmente un abogado especializado, que evalúa los puntos fuertes y débiles planteados por las partes. Por su lado, el *neutral fact finding* supone que una tercera parte neutral es solicitada por las partes o por el juzgado para tratar de buscar una vía de solución.

⁵ Brevis (2017) indica que “entenderemos el *coaching* como un proceso de acompañamiento en situaciones de cambio y/o conflicto, que mediante intervenciones focalizadas, moviliza los recursos del (los) consultante(s).” (p. 10). Asimismo, véase que Payeras (2004) como es citado por Brevis (2017, p. 10) establece que el *coaching* es una metodología que ayuda a la nueva cultura en los procesos de cambio, ya que si bien es cierto solo se influye directamente en el cliente, de manera indirecta se hace con todas las personas que dependen de él.

Es el acto jurídico e instrumento por medio del cual las partes en conflicto, antes de un proceso o en el transcurso de éste, se someten a un trámite conciliatorio para llegar a un convenio de todo aquello susceptible de transacción y que lo permita la ley, teniendo como intermediario, objetivo e imparcial, la autoridad del juez, otro funcionario o particular autorizado para ello, quien previo conocimiento del caso, debe procurar por las fórmulas justas de arreglo expuestas por las partes, o en su defecto, proponerlas o desarrollarlas a fin de que se llegue a un acuerdo, que contiene derechos constituidos y reconocidos de cosa juzgada. (Vittone, 2010, p. 59)

Por su lado, Bermejo (2015) acude a la Sentencia C-160 de 1999 de la Corte Constitucional para definir la conciliación prejudicial, siendo esta “una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal perteneciente a la rama judicial o a la administrativa, y excepcionalmente de particulares.” (p. 106).

Dentro de sus características, enuncia Vittone (2010) con base en la Sentencia C-893 de 2001 de la Corte Constitucional, que el mecanismo es un acto jurisdiccional, porque tiene los mismos efectos de una sentencia judicial, esto es, de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo, por lo que constituye una forma de administración de justicia en la que obra como facilitador un tercero neutral.

De forma similar, Bermejo (2015) propone entender la conciliación como una administración de justicia paralela a la que ejercen los jueces, lo que en su criterio permite rechazar la idea de que se viola el principio de libre acceso a la justicia consagrado en el Artículo 229 Superior. Para llegar a tal conclusión, cita la sentencia C-163 de 1999 de la Corte Constitucional en el aparte que se transcribe a continuación:

La garantía constitucional de acceso a la justicia no significa que todas las disputas entre los particulares deban ser resueltas por los jueces, pues precisamente el Artículo 116 de la Carta garantiza la existencia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación o el arbitraje, los cuales pueden ser ampliados por el legislador; estimando que la competencia del legislador, de acuerdo con los parámetros que determina la Carta Política, es fijar las normas de

composición de los conflictos judiciales, los cuales, no sobra aclararlo, no siempre implican el ejercicio de administración de justicia. (Bermejo, 2015, p. 108).

No obstante, es de precisar que dicha Corporación en la Sentencia C-893 de 2001 estableció en su oportunidad que la *justicia informal* proveniente de la aplicación de los MASCS, no es sustitutiva sino complementaria de la formal y que obedece a una expresión de la política del Estado, para mitigar parcialmente los problemas que aquejan la administración de justicia, promoviendo a su vez la vinculación de la sociedad civil en la construcción de su propio destino.⁶

En ese orden de ideas, están de por medio diversos postulados en lo que a la conciliación se refiere, como el dispuesto en el artículo 2º Superior, relativo a los fines del Estado, particularmente, el deber de garantizar los derechos consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, los cuales han de cumplirse por los comités de conciliación de las entidades públicas que integran el aparato estatal, sobre todo al evaluar las solicitudes de acuerdo conciliatorio que les son presentadas y al momento de formular políticas de prevención del daño antijurídico. También se hallan los señalados en los numerales 6 y 7 del artículo 95 de la Carta Política, concernientes al deber de los ciudadanos de propender al logro y mantenimiento de la paz y colaborar para el adecuado funcionamiento de la administración de justicia, que en este caso quedará a cargo de los ciudadanos que plantean el conflicto.

Al respecto, nótese como Silvera, Arboleda y Saker (2015) parten del principio que la sociedad y los nuevos derechos que de ella se desprenden traen nuevos conflictos que suponen un reto, existiendo diversas formas de enfrentarlos, como la negación, el distanciamiento, la violencia, las vías de hecho, acudir ante un juez o afrontarlo con respeto hacia la contraparte, haciendo uso de las herramientas que en derecho permitan una solución pacífica, gestionada directamente por los afectados, por lo que se insiste en la necesidad que las partes (para el caso que se trata entidad

⁶ El término justicia informal fue controvertido por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett, tal y como lo exponen en el salvamento de voto de la Sentencia C-893 de 2001, ya que los medios alternativos de solución de conflictos no pueden comprenderse de dicha forma, por estar previstos en el artículo 116 de la Constitución y contar con un procedimiento mínimo, llevado a cabo por personas capacitadas que indudablemente genera efectos en derecho.

pública y ciudadano) asuman como tarea a su cargo, el fomento de un ambiente de civilidad y cultura, aunque la disputa tenga primordialmente un carácter económico.⁷

De ahí que Hoyos (2002) analice la figura de la conciliación desde la filosofía antropológica, bajo el postulado según el cual *“la conciliación parte del hombre y para el hombre en su afán de posibilitar un encuentro en el otro, donde subyacen como fundamento, los derechos humanos.”*, existiendo una interacción de fuerzas complejas (biológicas, psicológicas y socioculturales) que influyen en la conciliación. Por estas razones, la autora propone un modelo bioético–hermenéutico de la figura, centrando en:

El reconocimiento del otro como un legítimo otro, y en la circularidad hermenéutica del discurso que permite, de una parte, la primacía de la dinámica de la relación, con la consiguiente práctica de los principios bioéticos de no – maleficencia y de justicia, propios del nivel público que define la ética civil. Y de otra, la comprensión - interpretación que consiste no en encontrar una solución a los conflictos, sino establecer lazos donde no existen y se expresa en los principios éticos de autonomía y beneficencia. Quiere ello decir que, en este último caso (principio de autonomía), los conciliantes son personas adultas y responsables que deben tomar sus propias decisiones en el acto conciliatorio. (Hoyos, 2002)

Así, la complejidad actual conlleva a buscar diferentes vías para solucionar los problemas que se presentan en la sociedad, debido especialmente a la lentitud en la administración de justicia, la congestión judicial, la corrupción o la impunidad, siendo una alternativa viable la conciliación por ser en principio consensuada, flexible, sencilla y económica. Ciertamente, cuando las partes en conflicto logran un acercamiento por medio de la conciliación, haciendo uso de la autonomía de la voluntad, actúan con prudencia identificando que el otro es un ser humano que tiene su derecho y razones propias, por lo que los acuerdos que se produzcan han de brindar una satisfacción personal que se alcanza cuando hubo la posibilidad de expresarse libremente y de comunicar las

⁷ En el salvamento de voto previamente mencionado, los magistrados exponen que no se requiere de un grado superior de civilización para que funcione la conciliación, toda vez que es un método histórico, prácticamente universal, en el que interviene un tercero neutral, por lo que cuestionan que su aplicabilidad sólo pueda hacerse por “sociedades de avanzada estructura cívica”. De lo anterior, se colige que esta alternativa de resolver las disputas obedece a las aspiraciones que tuvo el constituyente de lograr avanzar en el mantenimiento de la paz y que fortalece precisamente el funcionamiento correcto de la sociedad.

necesidades, situación que contribuye al mantenimiento de la paz en la comunidad (Silvera et al., 2015).

Lo anterior, es traído a colación para indicar que la conciliación contencioso-administrativa, no puede ser ajena a estos preceptos si es que se quiere incrementar su efectividad. Por una parte, el agente del Ministerio Público en el ejercicio de su papel de conciliador, ha de promover el libre consenso, la flexibilidad y la practicidad, aunque siendo cauteloso al verificar el cumplimiento del marco normativo aplicable,⁸ en desarrollo de un acto ético acorde a tres modulaciones: la valentía, la prudencia y la rectitud, garantizando los derechos de los conciliantes, los cuales Hoyos (2002) ha descrito como la voluntad de crear lazos en la relación conciliador-conciliantes, prevenir los conflictos mediante la anticipación de las consecuencias y el discernimiento prudente, escoger la forma de tramitar sus diferencias, regular sus propias tensiones y conflictos, considerar la conciliación como la mejor salida posible y tomarse el tiempo que requieran, eso sí, aclarando que estos derechos deben ser entendidos según las normas que actualmente rigen la conciliación en los asuntos contencioso-administrativos, particularmente el Título 4º, Capítulo 3º del Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015.

Por otra parte, es menester que los comités de conciliación verifiquen no solamente el cumplimiento de los requisitos legales para la procedencia de un acuerdo, sino que reconozcan que las pretensiones de los convocantes, pese a su predominante connotación económica, obedecen a los diferentes ámbitos (biológico, psicológico y sociocultural) que como seres humanos poseen. Ahora bien, si el convocante es una persona jurídica, tampoco deberá prescindir de dicha valoración, sino que ha de concentrarse en sus apoderados, representantes legales o administradores, en el marco de los derechos y libertades que verbigracia, se han consagrado en el texto superior y la ley para las empresas.

⁸ En el caso de la conciliación contencioso-administrativa, la flexibilidad resulta restringida, toda vez que se encuentra en juego el patrimonio del Estado. Bermejo (2015) coincide con la advertencia que hizo la Sección Tercera del Consejo de Estado en Auto 06 de 2000, en el sentido en que si bien la conciliación prejudicial es un mecanismo valioso que borra las huellas negativas del conflicto y contribuye a la descongestión de los despachos judiciales, también compromete recursos del Estado "...cuya disposición no se puede dejar a la voluntad libertina de los funcionarios, sino que requiere del cumplimiento de reglas y exigencias muy severas y precisas que impidan el uso de la conciliación para fines no previstos en la ley."

En otras palabras, es importante que los miembros de los comités de conciliación tengan en cuenta que las emociones son un tema central para las personas y que influyen en la capacidad de controlar su comportamiento, razón por la que deberán preocuparse de cómo ello afecta incluso las decisiones adoptadas al interior de dichos órganos.

Con todo, este abordaje requiere que los actores comprendan el conflicto de una manera interdisciplinaria, no sólo jurídica sino humanista, “aplicando un dialogo de saberes y principios dialógicos: de la psicología, la sociología, la educación, la comunicación, la filosofía, el derecho para que cuando se unan estos saberes, se presente la transdisciplinariedad en la solución consensuada del conflicto” (Silvera et al., 2015, p. 92).

En ese sentido, la conciliación supone grandes ventajas, representadas en palabras de González (2010) en la pronta efectividad de los derechos de los ciudadanos, el ahorro patrimonial para el Estado, evitar la incertidumbre jurídica por demorar el pleito muchos años, solucionar pequeñas causas, ofrecer tranquilidad a los funcionarios públicos debido a los controles legales con los que cuenta el mecanismo, evidenciar la conflictividad del Estado en tiempo real y disminuir la congestión judicial, dándose cabida a la comunidad para que participe en la solución de los conflictos y se fomente una cultura de convivencia ciudadana, haciendo posible la justicia por consenso.⁹

Si bien es cierto, en la conciliación prima la voluntad de las partes, se destaca que autores como Lezcano (2011) manifiestan que *la legalidad no se negocia*, criterio que cobra mayor relevancia en los asuntos contencioso-administrativos por tratarse del patrimonio público.¹⁰ Así, con base en

⁹ Estas ventajas también son aludidas por David Díaz Guzmán y Andrés Felipe García Ávila en su artículo “La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos efectos en la congestión judicial”, citando para el efecto a otros autores como Gil Echeverry, Castaño García, Flórez Gacharná, Giraldo Ángel, Hernández Tous, Romero Díaz y la Corte Constitucional.

¹⁰ Dussan (2009) indica por ejemplo en cuanto a la nulidad y restablecimiento del derecho, que se podrá conciliar sobre actos administrativos de carácter particular, solamente en lo que concierne a sus efectos económicos, entendiéndose el acto revocado y sustituido por el acuerdo logrado. En el caso de la reparación directa, no será posible conciliar si no se vislumbran los elementos de la responsabilidad, por atentar ello contra el principio de legalidad, razón por la cual debe evidenciarse sin dudas la existencia de un daño antijurídico, el obrar de la administración y el nexo causal. Frente a la acción contractual, son sujetas a un arreglo extrajudicial las pretensiones que deriven de un contrato estatal, la responsabilidad de una de las partes del contrato respecto de la otra, así como la indemnización patrimonial de perjuicios.

el documento denominado “La conciliación en el derecho administrativo” del Programa para la Modernización de la Administración de Justicia, la autora expone los siguientes principios generales de la conciliación en el derecho administrativo, a saber:

- Concreción de la filosofía liberal y pluralista: Implica una filosofía de paz en la que se valoren los derechos de los particulares y se logre una verdad jurídica por consenso.
- Igualdad de relaciones entre el Estado y los particulares: Persigue erradicar las relaciones jurídicas desiguales.
- Transacción jurídica y reconocimiento legal de una prestación: Cambia el paradigma en el que los dineros públicos sólo podían ser usados por autorización del presupuesto o por una sentencia judicial.
- No postergabilidad de la responsabilidad de las entidades: Establece que no puede considerarse a la conciliación como un elemento peligroso que compromete el erario sin conocer la posición del juez natural frente a los derechos discutidos. Por el contrario, debe reconocerse oportunamente la prestación para evitar una consecuencia más gravosa para la administración.
- Principio de no lesividad de los intereses patrimoniales del Estado: Indica que los entes públicos gozan de una menor disposición de la autonomía de la voluntad que los privados, razón por la que el juez tiene el deber de improbar la conciliación cuando resulta lesiva para los intereses del Estado, es decir, que no puede reconocer obligaciones cuando las pruebas sean dudosas o insuficientes.
- Responsabilidad del servidor público que originó el conflicto: La conciliación no exime al funcionario público de asumir el impacto económico originado por sus actos.

Si bien se comparte que la legalidad no se negocia, es posible que los privados utilicen estrategias de negociación en el escenario de la conciliación contencioso-administrativa, asunto que deben

tener en cuenta los comités de conciliación y los apoderados de las entidades, con el propósito de abordar de una mejor manera el conflicto.¹¹ Por lo tanto, se resumen algunas de las escuelas analizadas por la autora, así:

- Ganar a toda costa: Herb Cohen expone que su característica primordial es acudir a estrategias de tipo psicológico tendientes a disminuir a la contraparte en la mesa de negociación, partiendo de la premisa de que lo que gane una parte, lo pierde la otra. Este modelo, supone acudir a posiciones iniciales extremas, señalar que su poder de negociación en el conflicto es limitado, por no contar con la autoridad suficiente para otorgar concesiones; desbordarse en emociones, demorar y minimizar las concesiones, abandonar la negociación, etc.
- Modelo Clausewiano: Este abordaje de la negociación, hace uso de la guerra para poner en condiciones de inferioridad a la contraparte, haciendo más fácil el proceso de negociación, sin que exista un límite en el uso de la fuerza. También se adopta una posición defensiva en la que no se puede subestimar al adversario, deben librarse batallas decisivas y quebrantar la voluntad del enemigo.
- *“Escuela Colombiana: la negociación a partir de la importancia del otro, Modelo Napimo”*: Expone Lezcano (2011) que a partir de los procesos de paz, algunos liderados por José Noé Rios, nace la escuela colombiana, en donde el reconocimiento de la importancia del otro es el punto de partida para construir acuerdos. Sus bases, son reconocer el conflicto, sus consecuencias, las partes afectadas, entender la negociación como el camino racional para superar el conflicto y cumplir lo pactado.

¹¹ No puede olvidarse que la conciliación en este ámbito, al igual que en de las demás áreas jurídicas, versa sobre asuntos que son transigibles y tienen un carácter económico que en principio es negociable. García (2011) así lo señala, agregando que el acuerdo no puede violar normas de orden público ni las buenas costumbres y que esta disciplina *“engloba como es lógico los elementos esenciales, naturales y accidentales del negocio jurídico, porque ella misma constituye vía negocial, toda vez que al acuerdo se llega libremente, siendo obligatorio sólo el trámite, cuando la ley lo impone, saltando a la vista, en consecuencia, que se trata de la disposición de intereses, las más de las veces particulares y patrimoniales, con relevancia jurídica, para ponerle fin a un diferendo. Conciliar, por tanto, es negociar, lo que nos lleva a que miremos igualmente los esquemas de la existencia, validez y eficacia de ella, a la luz de la misma concepción dispositiva y declarativa.”* (pp. 153-154).

Esta clase de aproximaciones a la resolución del conflicto pueden generarse en el desarrollo de las audiencias de conciliación celebradas en el Ministerio Público, siendo utilizadas de manera intuitiva o con pleno conocimiento por los apoderados, razón por la cual le corresponde a los procuradores conocer de las mismas, con el propósito de lograr un acuerdo que atienda a la legalidad y no solamente al interés de una de las partes.

1.1. Breve reseña histórica y normativa.

Ahora bien, pasando al componente histórico y normativo para luego descender a los problemas de la conciliación contencioso administrativa, señala Restrepo (2011) en su artículo “La conciliación como solución de conflictos” que en cuanto a la informalización de la justicia, es posible dividir su estudio en tres periodos (1978-1982, 1982-1986 y 1986-1992), de los que se puede inferir que el Estado ha tenido el propósito de acercar la justicia a la sociedad y de generar espacios pacíficos para la resolución de conflictos. En cuanto a la experiencia institucional, observa que las políticas estatales se centraron en la descongestión de los despachos judiciales, pero luego de 1991 se impulsó a los mecanismos de solución de conflictos –entre ellos la conciliación– como una forma de promover la convivencia social y de solucionar los problemas de violencia de los ciudadanos, situación que plantea la pregunta de si se puede considerar la conciliación como un medio de descongestión judicial y “formación de una cultura de la civilidad”.

Destaca que, desde el punto de vista sociológico, en Colombia existe una tradición litigiosa en la que se prefiere el proceso judicial, que ha llevado a la congestión permanente de los despachos judiciales, encontrándose que la política sobre justicia se ha movido entre dos esferas: la percepción de la violencia y otra que olvida importantes aspectos propios del sistema capitalista y su particular concepción de racionalidad.

Con todo, lo perseguido por la conciliación es reducir la congestión judicial, el costo de los procesos y la demora en la resolución de conflictos. Así, el autor expone que en el año 2004 se encontraban en la jurisdicción ordinaria alrededor de 8.000.000 de procesos, observándose que un juez de la República resolvía en promedio 285 casos al año, lo que generaba una considerable congestión judicial. Sin embargo, consultando datos más actuales, en comunicado de prensa del

21 de enero de 2015 de la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se informó que en el año 2011 existían 2.491.714 procesos acumulados, reduciéndose estos en el año 2015 a 1.811.265, claro está, sin contar con el flujo de aquellos que entran y salen permanentemente, lo que hasta septiembre de 2014, implicaba 2.097.185 ingresos y 1.864.695 egresos, aunque en palabras del Magistrado Néstor Raúl Correa Henao, lo normal es que para diciembre las terminaciones superen la entrada de nuevos casos. Este éxito se atribuye en su concepto, a los planes de descongestión adoptados por la Sala Administrativa y al esfuerzo de los funcionarios y empleados judiciales del país, sin que se haga alusión a otra clase de estrategias, como la conciliación prejudicial.

En cuanto al desarrollo histórico de la institución, Restrepo (2011) destaca que a través de la Ley 13 de mayo de 1925, se contempló la audiencia de conciliación como requisito previo para acceder a la justicia ordinaria, entendida como “medidas suaves de una conciliación amigable”.

Posteriormente, alude al Decreto 2350 de 1944, que estableció en su artículo 37 la conciliación laboral como medio amistoso de solución de conflictos, destacándose que los trabajadores solicitaban una conciliación voluntaria ante el Ministerio de Trabajo, sin que fuera acatada la citación por la mayoría de los empleadores.

Como conclusión en este punto, Restrepo (2011) expone que se desprestigió la figura de la conciliación, no tomándose en serio por las partes en conflicto e incluso por los funcionarios del Ministerio, al ser tan sólo un mecanismo voluntario. Judicialmente, se estableció de forma obligatoria desde el año 1948, pero la audiencia de conciliación se convirtió en una formalidad en la que se cumplía la convocatoria, su celebración y redacción del acta, asistiendo por parte del poder judicial, el funcionario del despacho que tuviera el caso a su cargo y no el juez.

Continúa exponiendo que la conciliación existe hace tiempo en el sistema judicial colombiano, particularmente en el ámbito laboral y en lo civil por medio del Artículo 445 del Decreto 1400 de 1970 como parte de la audiencia del proceso verbal, persistiendo los mismos problemas que en lo laboral, toda vez que los operadores jurídicos no estuvieron preparados como conciliadores. En esa época, el Decreto 410 de 1971 contentivo del Código de Comercio, asignó a las Cámaras de

Comercio la potestad de hacer acuerdos entre acreedores y deudores, lo que conllevó a la creación de los centros de arbitraje y conciliación, como instituciones privadas que solucionaban conflictos por fuera de la órbita oficial, operación en la que sólo intervenían comerciantes y era muy costosa.

Volviendo al campo civil, luego de 1971 se estableció la conciliación judicial en la audiencia del Artículo 101, sin que estuvieran a la mano estadísticas que demostraran las ventajas de dicha institución, pero que en lo práctico no demostraron ser efectivas, al no reducir la congestión como lo esperaba el gobierno.

Con todo, el autor concluye que desde el abordaje histórico la conciliación judicial y extrajudicial no se tomó en serio por parte de los distintos actores, convirtiéndose en una formalidad que debió cimentarse en una cultura de búsqueda de soluciones a los conflictos.

Pasando a la conciliación como una política pública del Estado, indica Restrepo (2011) que a partir de la Constitución de 1991 se abrió la posibilidad de encarar la administración de justicia desde otras perspectivas que atacaran la falta de compromiso de los intervinientes en la solución de conflictos intersubjetivos. El texto superior, también cambió la concepción que se tenía de la conciliación para el Estado, el cual no tenía razones por las cuales igualarse con los particulares, ordenando lo que considerara aún en contra de la voluntad de los ciudadanos, lo que entró en fuerte conflicto con las tendencias modernas de la responsabilidad estatal, particularmente a la luz de lo contemplado por el artículo 90 constitucional (García, 2011).

Como resultado, se expidió un amplio cuerpo normativo, en el que se fijó la obligatoriedad de la celebración de la audiencia de conciliación no como producto de la tradición de los colombianos sino como una imposición ineludible. Sin embargo, son loables los cambios perseguidos en favor de los asociados, quienes, en teoría, acuden en igualdad de condiciones no sólo ante la jurisdicción, sino ante el Ministerio Público, para hacer exigible sus derechos y ser escuchados respecto de las transgresiones que atribuyen al aparato estatal.¹² Como reflexión en este punto, es posible que

¹² Incluso en el trámite de la conciliación de los asuntos contencioso-administrativos, el Estado goza de ciertas prerrogativas, como la contenida en el artículo 613 del Código General del Proceso, que faculta a la administración a acudir directamente a la jurisdicción sin agotar el requisito de procedibilidad.

luego de pasados muchos años de entrada en vigor de la Carta Política, persista en la mente de los funcionarios públicos, la prístina idea de que la administración pública no debe responder por sus actos y menos hacer reconocimientos a los ciudadanos por los errores en los que incurra, requiriéndose entonces indefectiblemente la intervención del juez para impartir justicia.

Retomando, García (2011) expone que, a pesar de la antigüedad de la figura de la conciliación en el derecho administrativo, instaurada desde la Ley de 13 de mayo de 1825 del libertador, su aplicación surgió tímidamente de la Ley 23 de 1991, debido a la sensibilidad de los recursos públicos. Siguiendo con el devenir de la institución en lo administrativo, se dictaron posteriormente varias disposiciones en la materia, entre ellas, la Ley 446 de 1998, la Ley 640 de 2001, la Ley 1285 de 2009 (que reformó la Ley 270 de 1996), la Ley 1395 de 2010, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012 (Artículo 613). Los decretos más destacados son: el 2651 de 1991, 2511 de 1988, 1214 de 2000 y el Decreto 1716 de 2009, que reglamentó el artículo 13 de la Ley 1285 y en la actualidad se encuentra compilado dentro del Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho".

Por último, se encuentran disposiciones como las Directivas Presidenciales 02 de 2003, 05 de 2009, la Circular Externa CIR09-234-DDJ-0350 del 18 de junio de 2009 de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado y la Circular 054 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación, entre otras que serán traídas a colación más adelante.

2. El papel de los Comités de Conciliación en el cumplimiento de los objetivos trazados para dicha institución.

De conformidad con el Decreto 1069 de 2015, los comités de conciliación son una instancia administrativa en la que se realizan diversas tareas como la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, el diseño de los lineamientos generales orientadores de la defensa de la entidad, el estudio de los procesos judiciales en curso, la identificación de las causas generadoras de los conflictos, la determinación de los errores procesales cometidos por los abogados y la proposición de los correctivos que resulten pertinentes.

Por si fuera poco, también han sido encomendados de fijar las directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, de decidir sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo respecto de los casos particulares que sean sometidos a su consideración, de evaluar sobre la posibilidad de iniciar acciones de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición, entre otras.

Si bien es cierto, todas las labores mencionadas deben ser llevadas a cabo en defensa de los intereses patrimoniales de las entidades públicas, varios de ellos favorecen la descongestión judicial, aseguran la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, objetivos de carácter constitucional atribuibles a la conciliación. Así, las políticas de prevención del daño antijurídico abordan estratégicamente las causas de los conflictos que pueden presentarse en sede judicial y disminuyen el riesgo de atentar contra los derechos de los particulares. Por su lado, las decisiones favorables respecto de las solicitudes de conciliación de las que conocen concretamente los comités reducen los litigios y potencialmente: i) establecen lazos donde no existen, ii) brindan una satisfacción personal al ciudadano, debido al reconocimiento de sus dimensiones biológicas, psicológicas y socioculturales y iii) reparan la imagen de la administración pública y afianzan su legitimidad, en razón a la solución consensuada del conflicto (Hoyos, 2002).

Sin embargo, para que se logren tales propósitos, se requiere que los miembros de los comités sean conscientes de los verdaderos alcances que tiene el ejercicio de su función, lo que implica un conocimiento profundo de la institución conciliatoria,¹³ desde sus aspectos finalistas, jurídicos, económicos y bioéticos, sumado a la aplicación de procedimientos claros y preconcebidos.

Por lo tanto, en este aparte se realizará un breve abordaje histórico y normativo de los comités de conciliación, para terminar con el análisis de dos de sus funciones principales: la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico y el estudio de la casuística que es sometida a su consideración según las solicitudes presentadas por los particulares.

¹³ Bermejo (2015) en su artículo “La conciliación prejudicial contencioso administrativa” manifiesta que desafortunadamente, ese no parece ser el caso, ya que en líneas generales, el conocimiento de la conciliación extrajudicial es aún insuficiente, lo cual genera poca credibilidad en el mecanismo.

2.1.Historia y normatividad.

La historia de los comités de conciliación de las entidades públicas es bastante reciente, y parte en buena medida del incremento de procesos judiciales, el cual de acuerdo con Bermejo (2015) se debió a: i) una mayor responsabilidad del Estado a partir de la Constitución Política de 1991, por tener una estructura más amplia y garantista de los derechos fundamentales; ii) el incremento de los daños antijurídicos causados a los particulares y iii) el ineficiente manejo de la defensa litigiosa estatal.

Según el autor, esta situación fomentó la necesidad de coordinar estrategias para modernizar las instituciones que conforman la administración pública, por lo que la Directiva Presidencial 03 del 20 de marzo de 1997, ordenó a las entidades del orden nacional la creación de los Comités de Defensa Judicial y Conciliación, integrados por funcionarios del más alto nivel, para que ellos adoptaran las medidas que protegieran los intereses de la entidad y diseñaran las estrategias de prevención del daño antijurídico, disponiéndose el uso de la conciliación como una política para la racionalización de recursos, la descongestión de los despachos judiciales y la prevención del daño.

Luego, el Decreto 2511 de 1998 reglamentó la conciliación extrajudicial contencioso-administrativa y en materia laboral, por lo que en los artículos 1 al 14 se contempló cuáles eran los asuntos susceptibles de conciliación contencioso-administrativa, la suspensión del término de caducidad de la acción con motivo al trámite, trató los impedimentos y recusaciones, indicó que las partes podían acudir por medio de sus representantes legales o apoderados, enunció los requisitos de la solicitud de conciliación y la descripción del trámite propiamente dicho, encontrándose que era posible acudir al Ministerio Público o a un conciliador autorizado por el Gobierno. En este último evento, el Procurador Judicial de reparto podía participar, y si no estaba satisfecho con el acuerdo al que llegaron las partes, debía solicitar la homologación judicial (art. 12 *ibidem*).¹⁴

¹⁴ No obstante, se aclara que el artículo 5° del Decreto 1214 de 2000, señaló que “Las entidades públicas sólo celebrarán conciliaciones en materia de lo contencioso administrativo ante los jueces competentes o ante los agentes del Ministerio Público correspondientes hasta tanto se expida la reglamentación correspondiente a los Centros de Conciliación”, Esta condición, fue afectada por la Sentencia C-893 de 2001 que declaró la inexecutable de los

Ahora bien, indica Bermejo (2015) que con el objeto de optimizar tales políticas, se expidió el Decreto 1214 del año 2000, que otorgó funciones más específicas a los comités de conciliación, cuya creación para las entidades y organismos nacionales, departamentales, distritales y de los municipios capital de departamento, al igual que de los entes descentralizados de esos mismos niveles fuera ordenada por el legislador en el artículo 75 de la Ley 446 de 1998.

El Decreto 1214 de 2000 hizo alusión en sus considerandos a que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, que la conciliación aboga por la descongestión de los despachos judiciales y contribuye a moderar la conflictividad entre el Estado y los particulares y que “en un significativo número de procesos, los entes públicos de todos los órdenes resultan condenados por deficiencias en la prevención del daño antijurídico o en la defensa de sus intereses, en detrimento del patrimonio público”, por lo que se les confió varias tareas, entre ellas, estudiar los índices de condenas, las deficiencias en las actuaciones procesales de los apoderados, la posición institucional que será expuesta en las audiencias de conciliación, el ejercicio de la acción de repetición y la formulación y ejecución de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Posteriormente, entró en vigor el Decreto 1716 de 2009, que derogó expresamente los artículos 1 al 14 del Decreto Reglamentario 2511 de 1998 y el Decreto 1214 de 2000, introduciendo varios cambios en el trámite de la conciliación y recopilando las regulaciones de los decretos mencionados. Si bien es cierto, no cuenta con una parte motiva, procedió de una forma más organizada a describir en dos capítulos, las particularidades de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso-administrativo y lo correspondiente a los comités de conciliación.

Algunas de las novedades evidenciadas, son que la intervención del agente del Ministerio Público en la conciliación extrajudicial no genera impedimentos ni recusaciones frente a las actuaciones posteriores que deba cumplir ante la jurisdicción (art. 4), se exige actuar en el trámite por

artículos 12, 30 y 39 de la Ley 640 de 2001 y de apartes de sus artículos 23, 28 y 35. En su oportunidad, el artículo 12 dispuso que “El Gobierno Nacional expedirá el reglamento mediante el cual se determinen los requisitos que deberán cumplir los centros para que puedan conciliar en materia de lo contencioso administrativo.”, lo que en concepto de la Corporación atentaba contra la competencia que fue constitucionalmente otorgada al Congreso de la República por el artículo 116 Superior.

intermedio de abogado (art. 5), la petición de conciliación se presentará exclusivamente ante un agente del Ministerio Público, debiendo en todos los casos en los que se llegue a un acuerdo, remitir “el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación” (art. 12). Por ende, sólo cuando se cuente con el acta de acuerdo conciliatorio adelantada ante el Ministerio Público y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestará lo acordado mérito ejecutivo y efecto de cosa juzgada (art. 13).

En cuanto a los comités de conciliación, se mantuvo la integración dispuesta en el Decreto 2097 de 2002,¹⁵ aumentó el número de sesiones a no menos de dos veces al mes, especificando que se podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros. En materia de funciones, agregó que dicho órgano está en la obligación de analizar “las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada”, al igual que determinar los casos en que procede el llamamiento en garantía con fines de repetición, lo cual antes estaba a cargo de los apoderados de los entes públicos.¹⁶

Es de anotar que, en la actualidad el Decreto N.º 1069 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho” trae las disposiciones del Decreto 1716 de 2009 con una enumeración bastante compleja, en razón a un trabajo compilatorio que realizó el Gobierno para racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector, precisándose que “el contenido material de este decreto guarda correspondencia con el de los decretos compilados” como dice en su parte considerativa.

En el ámbito disciplinario y fiscal que rige a los comités de conciliación, tenemos que son aplicables la Ley 734 de 2002 y Ley 610 de 2000. Lo anterior, ya que si bien es cierto el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015 dispone que la decisión de conciliar tomada con sujeción estricta a las normas vigentes no dará por sí sola a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al

¹⁵ Modificó el Decreto 1214 de 2000 únicamente en ese punto.

¹⁶ Si se desea profundizar en la materia, se recomienda el libro de Legis Editores S.A. del año 2015 denominado la “Conciliación extrajudicial en Asuntos de lo Contencioso Administrativo”, en el que se describe rigurosamente el marco normativo de los Comités de Conciliación en lo que concierne al campo de aplicación, su naturaleza jurídica, integración, sesiones y votación, funciones, secretaría técnica, indicador de gestión, apoderados, asesoría y otros aspectos como los deberes establecidos para los miembros del comité de conciliación, valoración del contingente y el régimen disciplinario y fiscal que les es aplicable.

ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité, esto impone en últimas que en el evento de apartarse del marco legal que regula su función, es factible que sean sujetos de sanciones. Tal vez la redacción de este artículo buscó que los integrantes de los comités fueran menos temerosos al momento de adoptar una decisión de conciliar en los casos concretos, lo que no obsta para que de presentarse una lesión al patrimonio público sean sujetos a las investigaciones de rigor.

A manera de ejemplo, véase como González (2010), considera que la solicitud de conciliación radicada en las entidades es un derecho de petición que debe ser resuelto con prontitud y de fondo, analizando las pautas jurisprudenciales, acatando por ejemplo, la Directiva Presidencial 5 del 22 de mayo de 2009, que establece que cuando exista alta probabilidad de condena, los comités deberán analizar la jurisprudencia consolidada y conciliar en los casos en que se configure una identidad de supuestos. De ahí que se pronuncie sobre la responsabilidad de los miembros de los comités, cuando no decidan oportunamente frente a una solicitud o no procedan a conciliar ante la configuración de los supuestos jurídicos para tal efecto. En ese sentido, indica que una indebida gestión puede acarrear consecuencias de tipo disciplinario y fiscal. Las primeras, por vulnerar el derecho de petición, y las segundas, porque los miembros de los comités ejercen funciones que tienen una implicación fiscal, toda vez que debaten asuntos con carácter económico y contenido patrimonial, siendo una falta de solución oportuna causante de, verbigracia, el pago de intereses moratorios o salarios dejados de percibir. Con todo, trae a colación la Circular 004 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación en la que se dispuso:

El Ministerio Público estará atento y aplicará los correctivos disciplinarios u ordenará la compulsación de copias para las investigaciones penales y fiscales que resulten pertinentes, cada vez que se encuentre que los comités de conciliación o los representantes legales de las entidades públicas, se abstienen de dar viabilidad a acuerdos conciliatorios que resulten beneficiosos para el patrimonio público y sean respetuosos del ordenamiento jurídico, apoyados en razones ajenas al interés general, por ejemplo cuando busquen evitar que se inicien acciones de repetición o investigaciones disciplinarias contra los jefes, directores, representantes legales o superiores jerárquicos de las respectivas entidades, o cuando pretendan impedir que se afecten rubros

presupuestales de la administración de turno, sin consideración a la existencia real de la obligación indemnizatoria (González, 2010, pp. 73-74).

Igualmente, los miembros de los comités podrían incurrir en una falta disciplinaria por el hecho de no adoptar o institucionalizar políticas de prevención del daño antijurídico cuando sea necesario, particularmente si ha habido sentencias en contra de los intereses de la entidad. A tal conclusión se llega, por entreverse un posible incumplimiento de las funciones contenidas en el Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015, en concordancia con lo establecido en el artículo 23¹⁷ y el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Por ende, los comités de conciliación deben esforzarse en realizar estudios y evaluaciones periódicas de los procesos para determinar las causas por las que la administración incurre en responsabilidad, aunando esfuerzos con las distintas dependencias para la prevención y disminución de las condenas, coordinando incluso sus tareas con la Oficina de Control Interno (Bermejo, 2015).

Asimismo, es importante que los comités tengan en cuenta las circulares externas de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y los lineamientos dictados por la Procuraduría General de la Nación que serán expuestos más adelante.

2.2. Estudio de las funciones de los Comités de Conciliación consagradas en los numerales 1 y 5 del Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015.

Como ya se dijo, a los comités de conciliación les corresponde -entre otros aspectos- el análisis de las propuestas tendientes a finalizar una controversia en la que se discuten derechos reclamados por una o varias de las partes, mediante el uso principal de un mecanismo autocompositivo y ajustado al marco de la legalidad denominado conciliación. Del mismo modo, estos órganos

¹⁷ Dice la norma lo siguiente: “Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

deberán proponer políticas con base en lo aprendido en los casos que han sido examinados o en la experiencia adquirida por sus miembros, advirtiéndose así situaciones que potencialmente pongan en peligro el patrimonio público y los derechos de los ciudadanos.

Para que esos quehaceres sean efectivos, ha de contarse con la capacidad de reconocer el problema jurídico y su posible desenlace de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia aplicable, desarrollando un procedimiento preestablecido, que dentro de sus productos contemple una solución que satisfaga los intereses de las partes y a su vez brinde las pautas que disminuyan la ocurrencia de casos similares a futuro, dándose así la ruptura de ciclos repetitivos de litigios, al atacarse su causa directa.

Por lo tanto, los comités de conciliación deben propender por la resolución de conflictos de una forma oportuna y concertada, garantizando además que no se presenten situaciones que por ejemplo, impacten las dimensiones biológicas, psicológicas y socioculturales de los ciudadanos, empleando para ello políticas de prevención del daño antijurídico.

Frente a estas últimas, el antiguo Ministerio de Interior y de Justicia (2010) estableció que el buen gobierno exige una institucionalidad eficaz que respete los recursos públicos, garantizando el cumplimiento de los fines estatales, como la protección a la vida y bienes de los ciudadanos, surgiendo la responsabilidad estatal por el incumplimiento de las obligaciones que sean contrarias al derecho, razón por la que es necesario establecer políticas de prevención del daño antijurídico, como una primera línea de defensa tanto del Estado como de las personas. Así, ilustró de forma didáctica aspectos esenciales que los representantes legales, nominadores, ordenadores del gasto y en general todos los servidores públicos deben tener en cuenta al momento de ejercer sus funciones, de los cuales se destacan:

- Componentes teóricos de la prevención del daño antijurídico: Ha de analizarse el daño, la responsabilidad estatal y la indemnización, no sólo por los abogados defensores, sino también por parte de todos los encargados de la función pública, particularmente a efectos de decidir sobre la procedencia de la conciliación, repetición o preparación de los escritos

de defensa, sin que deba olvidarse el contexto de prevención perseguido frente al cumplimiento de los objetivos confiados al Estado.

- Causas del daño antijurídico: Presenta un catálogo de causas y condenas contra el Estado según la doctrina, siendo interesante que hayan sido divididas en lo atinente a las políticas públicas de defensa del Estado, el ejercicio de la abogacía y las principales demandas relacionadas a la gestión administrativa. Igualmente, la autora hace una relación sucinta de las causas más comunes de demandas y condenas del Estado en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la reparación directa y las controversias contractuales.
- Acciones institucionales de prevención del daño antijurídico: Aluden al desarrollo de una estructura de prevención del daño antijurídico, los responsables al interior de las entidades en lo que se refiere a daños laborales, contractuales y extracontractuales, sumado a la presentación de las fases a seguir en la formulación de acciones institucionales como lo son la sensibilización, formulación, consolidación del diagnóstico de necesidades de prevención, programación de las acciones y ejecución de las mismas.

Como resultado de la búsqueda de esfuerzos institucionales que versen sobre la prevención del daño antijurídico y den una luz sobre la forma en que el Estado se aproxima al cumplimiento de este desafío, se encontró el texto denominado “Defensa Judicial y prevención del daño antijurídico. Elementos para la formulación de una política de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico en la Procuraduría General de la Nación” del Comité de Conciliación y Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación, que establece en su capítulo introductorio, desarrollado por el ex Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, la importancia de construir una política pública de prevención del daño antijurídico desde la perspectiva de una adecuada gerencia jurídica pública, definiéndola como “el conjunto de acciones, políticas y medidas encaminadas a la eficaz y eficiente defensa de los intereses patrimoniales y judiciales de los entes estatales”, con el fin de evitar nuevas obligaciones patrimoniales a cargo del Estado.

En este sentido, Maya señala que la labor atribuida a los comités de conciliación, se hace indispensable, observando que en la práctica existen falencias en el ejercicio y composición de los comités de conciliación, que centran sus esfuerzos en la definición de los asuntos conciliatorios, y dejan de lado la importante tarea de la formulación de la política de prevención del daño, el uso de la figura de llamamiento en garantía con fines de repetición para la recuperación de los recursos erogados por la Administración, así como de la acción de repetición, y la adecuada escogencia de los profesionales que llevan a cabo la defensa jurídica de las instituciones.

Este documento a su vez describe las principales causas de conflictividad y de generación de daños antijurídicos en la Procuraduría General, de las cuales se destacan aquellas relacionadas con el ejercicio de su función disciplinaria, en las que los demandantes argumentan principalmente una vulneración al debido proceso, así como las relacionadas con el ejercicio contractual de la institución, argumentando un indebido ejercicio de planeación, falencias en el desarrollo de la etapa precontractual y una inadecuada supervisión en la etapa contractual. Seguidamente, describió algunas recomendaciones frente a estas causas de conflictividad, por ejemplo, en materia disciplinaria, se propone formar y capacitar a los operadores disciplinarios y en materia contractual, plantea medidas dirigidas a fortalecer el cumplimiento de los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad.

La Gobernación de Cundinamarca, en asocio con el Grupo de Investigación en Derecho Constitucional de la Universidad de La Sabana, dirigido por Hernán Alejandro Olano García, en desarrollo del Proyecto denominado “Cultura de la legalidad”, produjo el documento “Prevención del Daño Antijurídico”, el cual es una herramienta de consulta dirigida a los municipios y dependencias del Departamento, para mejorar su gestión, fortalecerlos institucionalmente y construir un sistema de prevención de riesgos antijurídicos y judiciales, ante los eventos de responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, particularmente en las siguientes materias: a) Supresión de cargos en los procesos de reestructuración y modificación de planta; b) La pensión de jubilación a nivel departamental; c) la liquidación de prestaciones sociales e indemnización moratoria en materia laboral; d) Responsabilidad extracontractual en el Departamento; y e) Responsabilidad contractual. Finalmente, expone algunas recomendaciones para prevenir condenas contra el Departamento.

Asimismo, y luego de la presentación de algunos aspectos teóricos,¹⁸ se emiten varias recomendaciones para evitar demandas de responsabilidad extracontractual en contra del Departamento. Entre otras, determinar las causas generadoras de los procesos en contra del ente, el índice de condenas, los tipos de daño, las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, promover estudios de prevención del daño, fijar pautas que lo eviten, desarrollar capacitaciones en aspectos técnicos y jurídicos particulares, realizar la valoración del contingente judicial y utilizar los mecanismos alternativos de solución de conflictos. También consideró prudente el fortalecimiento de los comités de conciliación para que desarrollen un papel activo, propender porque la defensa judicial sea realizada por funcionarios con vocación de permanencia y mejorar el uso del llamamiento en garantía cuando corresponda, particularmente en las demandas ocasionadas por las deficiencias de las obras a su cargo.

Lo anterior, son ejemplos de lo que todas las entidades públicas deberían hacer en atención a la importante función que les fue encomendada: crear sus propias estrategias de prevención del daño antijurídico, ya que son precisamente las que cuentan con la mayor posibilidad de efectuar diagnósticos exitosos que identifiquen sus debilidades y virtudes. Así lo ha expresado la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹⁹ en su documento especializado denominado “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”, cuyo propósito es dotar a las entidades de pautas útiles para la generación y puesta en marcha de políticas de prevención del daño antijurídico, teniendo de presente que son quienes cuentan con el conocimiento específico para poder elaborarlas. El texto en su parte introductoria, indica que “una política pública es una alternativa de solución a un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio” (p. 11).

Propone entonces la ANDJE, una técnica de toma de decisiones basada en el método científico y que describe en siete pasos que son: i) buscar los focos de problemas, ii) hacer un listado con las

¹⁸ De manera ilustrativa, se trae a colación el capítulo correspondiente a “La Responsabilidad Extracontractual en el Departamento de Cundinamarca y recomendaciones para evitar el daño”, abordado por Norberto Álvarez Hernández, a partir de los aspectos conceptuales desarrollados doctrinal y jurisprudencialmente sobre la Responsabilidad Subjetiva, bajo la teoría de la falla del servicio presunta, la teoría de la falla del servicio probada, la falla relativa del servicio, y la responsabilidad objetiva, según el riesgo excepcional y la neutralización de presunciones.

¹⁹ Este organismo fue creado de conformidad con el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1444 de 2011 y tiene como objetivo el desarrollo de varias actividades relacionadas con la prevención del daño antijurídico y la defensa de la Nación, teniendo de presente el respeto de los derechos fundamentales.

posibles causas, iii) pasar a su identificación, iv) diseñar medidas, v) adoptarlas, vi) verificar los resultados esperados y vii) institucionalizar los mecanismos creados. Como muestra, se cita un apartado de las conclusiones planteadas por la Agencia, así:

El primer paso del proceso propuesto; identificación de situaciones generadoras de daño antijurídico, debe ser asumido por el Comité de Conciliación por medio de su Secretaría Técnica. El manual propone el formato para realizar dicha identificación la cual debe resultar en una decisión del comité de ahondar en alguna de las situaciones generadoras de daño para posteriormente plantear sus soluciones. La Secretaría Técnica deberá servir de enlace entre el comité y las áreas misionales o de apoyo que cuenten con la información para realizar una indagación completa sobre las deficiencias de la entidad que generan daño antijurídico. Las áreas en donde ocurran estas deficiencias deberán liderar el proceso para el diseño de soluciones y, con este insumo, el comité deberá realizar las gestiones necesarias para que la entidad disponga de los recursos para la implementación de estas soluciones, las cuales serán institucionalizadas después de comprobar sus resultados. El desarrollo de este proceso busca contribuir a la reducción de demandas en contra de las entidades del orden nacional en el mediano plazo y a la disminución en los pagos realizados por concepto de sentencias y conciliaciones. (ANDJE, 2014, p. 23)

No obstante, la propia ANDJE en el marco de sus competencias, ha expedido lineamientos²⁰ encaminados a objetivos específicos y que son resultado de los estudios analíticos que lleva a cabo.

²⁰ A continuación, se hace un recuento de los más relevantes en lo que a la prevención del daño antijurídico se refiere: Circular Conjunta N.º 1 de 2015 “Conformación de los Subcomités Sectoriales de Defensa Jurídica del Estado”. Persigue la generación de un espacio para la creación y socialización del conocimiento en temas de defensa jurídica de impacto en los distintos sectores administrativos. Circular Externa N.º 2 de 2014 “Lineamientos de defensa jurídica sobre aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – CPACA”. Estudia la vulneración al derecho de petición como causante de litigiosidad, recuerda la importancia de allegar el expediente administrativo a los procesos, destaca la debida preparación que debe tenerse para asistir a la audiencia inicial y el contar con la dirección electrónica para notificaciones. Circular Externa N.º 3 de 2014 “Metodología para la formulación e implementación de políticas de prevención” Hace alusión al manual concebido para la creación, formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico, el cual fue previamente reseñado. Circular Externa N.º 5 de 2014 “Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico por privación injusta de la libertad y estrategias generales de defensa jurídica”. Enuncia las principales falencias que conducen a la privación injusta de la libertad y dicta lineamientos para la conciliación temprana y la defensa. Circular Externa N.º 7 de 2014 “Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo”. Circunscribe su estudio tanto a aspectos generales como especiales de la conciliación en lo contencioso administrativo, indicándose por poner un ejemplo, que las actas de los comités de conciliación no son actos administrativos. Circular Externa N.º 9 de 2014 “Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa judicial por hechos relacionados con el uso de vehículos oficiales” Recoge las principales falencias que ocasionan un daño antijurídico por la conducción de vehículos de uso oficial y establece lineamientos

Es de anotar que estos son de carácter vinculante para los abogados que ejercen la representación judicial de las entidades del orden nacional, en virtud de lo ordenado por el inciso segundo del numeral 2° del artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011.

Como reflexión en este punto, se observa que el diseño y puesta en marcha de políticas de protección de los intereses de las entidades públicas, tiene como intención principal la solución de un problema administrativo que genera litigiosidad e implica la utilización de recursos públicos, encaminados a la reducción de incidentes generadores del daño antijurídico (ANDJE, 2014). Sin embargo, como lo expuso el Ministerio del Interior y de Justicia (2010), ello se extiende también a cómo se ejercen la defensa del Estado y la abogacía. Como una muestra de ello, véase la Circular Externa N.º 2 de 2014 de la ANDJE “Lineamientos de defensa jurídica sobre aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – CPACA”, que estudia la vulneración al derecho de petición como causante de litigiosidad, recuerda la importancia de allegar el expediente administrativo a los procesos judiciales, destaca la debida preparación que debe tenerse para asistir a la audiencia inicial y el contar con la dirección electrónica para notificaciones.

para la conciliación temprana y la defensa. Circular Externa N.º 11 de 2014 “Protocolo, pautas mínimas para la gestión de la defensa jurídica en las nuevas entidades del orden nacional”. Resalta la obligación de poner en marcha los comités de conciliación, dando los parámetros para el efecto. Circular Externa N.º 2 de 2015 “Dar alcance a la Circular Externa N.º 5 de 2014, en la que se fijan lineamientos sobre la prevención del daño antijurídico por privación injusta de la libertad y estrategias generales de defensa jurídica”. Circular Externa N.º 6 de 2015 “Lineamientos jurisprudenciales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por la ejecución de prestaciones sin contrato. Principio de enriquecimiento sin justa causa”. Desarrolla los requisitos y efectos de orden sustancial y formal para que proceda el reconocimiento de las prestaciones sin sustento contractual. Circular Externa N.º 9 de 2015 “Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica”. Indica las sub-causas del incumplimiento del contrato estatal y los parámetros para la defensa y conciliación temprana. Circular Externa N.º 13 de 2015 “Lineamientos de defensa administrativa y judicial para la atención de reclamaciones y demandas relacionadas con el reconocimiento de la “Bonificación por Compensación” y “Bonificación por Gestión Judicial”. Circular Externa N.º 22 de 2015 “Lineamientos de defensa administrativa y judicial para la atención de reclamaciones y demandas relacionadas con el reconocimiento de la “prima especial creada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992”. La Agencia hizo un análisis jurídico respecto de las pretensiones referentes a la materia y procedió a formular algunos lineamientos con el objeto de unificar criterios entre las entidades involucradas. Circular Externa N.º 6 de 2016 “Lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico”. Reitera la necesidad de dar uso a la metodología descrita en el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico”. Circular Externa N.º 7 de 2016 “Lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables”. Ante algunas falencias detectadas en la defensa técnica frente al decreto y práctica de medidas cautelares contra recursos públicos, se imparten unas instrucciones y enuncian los recursos inembargables y la norma que así los contempla.

En otras palabras, las políticas públicas de esta índole tienen dos facetas fácilmente distinguibles pero estrechamente ligadas, una encaminada a atacar la causa directa del daño antijurídico, la otra, se circunscribe a la defensa de los intereses patrimoniales de la entidad, utilizando adecuadamente las opciones jurídicas disponibles, como los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la conciliación judicial, la interposición de los recursos e intervención rigurosa y planificada en las etapas procesales. Por esa razón, el Decreto 1069 de 2015 establece en el numeral 2.2.4.3.1.2.2. que son “políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad”.

Ahora bien, la identificación de una causa generadora del daño antijurídico y la posterior formulación de una política de prevención, pueden partir de un diagnóstico preventivo, en el que se individualicen riesgos que aún no se han materializado, pero también surgen del estudio de una solicitud de conciliación prejudicial o de una decisión judicial, caso en el que su abordaje será de naturaleza correctiva, tendiente a evitar que la situación se repita a futuro.

De lo anterior, se advierte que entre más temprana resulte la intervención de la entidad pública, menor será el impacto en su patrimonio y la afectación de los derechos de los particulares. En los tres escenarios planteados (diagnóstico preventivo, fase conciliatoria, trámite judicial) las consecuencias serán diferentes. En el diagnóstico, no se ha tenido noticia de un daño, pero se ha identificado un riesgo que merece ser mitigado, y por ende deben destinarse unos recursos para tal fin. En la fase conciliatoria, se logra determinar la existencia de un daño que debe ser reparado y del cual es posible que se desprenda la creación de una política de prevención que reduzca o elimine la situación generadora del daño antijurídico. En el trámite judicial, sucederá algo similar, pero resultará más gravosa la indemnización por el paso del tiempo, sumado a la probabilidad de que se hayan producido otros daños a raíz de la causa que no fue oportunamente atendida.

Concentrándose en la conciliación en los asuntos contencioso-administrativos, es indudable que la aplicación exitosa de un esquema en el que, por un lado, se llegue a un arreglo entre las partes, y por el otro, se formule y aplique una política de prevención del daño antijurídico,²¹ redundará en el cumplimiento de los objetivos que el legislador ha otorgado a dicha institución. Sin embargo, la conclusión más destacable es que todo ello reposa sustancialmente en manos de los comités de

²¹ Siempre y cuando se reúnan los presupuestos jurídicos y fácticos para el efecto.

conciliación y sus colaboradores: si el ejercicio de sus funciones es deficiente, así lo será en buena medida la efectividad del mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Desafortunadamente, según autores como Bermejo (2015), el conocimiento de la conciliación extrajudicial es aún insuficiente, lo que de presentarse al interior de los comités de conciliación es preocupante, ya que legalmente son la instancia administrativa especializada en resolver estos asuntos en sus diversos componentes. Muchas veces –como lo sostiene Maya Villazón– queda en evidencia que se limitan solamente a tratar las solicitudes que son sometidas a su consideración y no prestan mayor atención a la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, lo que potencialmente puede evitar la reiteración de los casos que los ocupan constantemente.

No basta entonces que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado formule u ordene la aplicación de diversos instrumentos en la materia. Tal y como lo reconoce la ANDJE, les corresponde a las entidades públicas desarrollar sus propias políticas, al ser quienes conocen los pormenores de su gestión, por lo que la sola existencia de guías, directivas o manuales no garantiza que se cumplan sus cometidos. Asimismo, los lineamientos que se han dado en algunos casos en específico, como por ejemplo frente a la privación injusta de la libertad, no implican necesariamente que se cuente con suficientes parámetros institucionalizados de prevención del daño antijurídico, siendo conveniente analizar en detalle la gestión y capacidad de las entidades en la materia, como también lo sería en la aplicación de las pautas, doctrina y jurisprudencia al momento de decidir sobre una solicitud de acuerdo en concreto.

Para finalizar, hay que decir que si en los comités se rechaza en la mayoría de los casos la posibilidad de conciliar, como más adelante será expuesto, ¿de ello se desprende que no se formulen políticas de prevención del daño antijurídico oportunas, adecuadas y necesarias? Partiendo del supuesto en el que estos órganos deciden no llegar a un acuerdo porque queda consignado en sus actas que verbigracia, no se ha vulnerado aparentemente por acción u omisión, la Constitución, la ley o las funciones encomendadas, resultaría difícil generar de manera transparente políticas de prevención del daño antijurídico, perdiéndose así una excelente oportunidad, no sólo de mitigar el impacto de un inadecuado obrar de la administración pública en

un evento determinado, sino de desarrollar unas acciones tendientes a evitar la repetición de lo sucedido.

Otro efecto que puede surgir de la situación en mención es que existan políticas de prevención del daño antijurídico *en la informalidad*, ya que la entidad no concilia, pero en el seno del comité se adoptan acciones en reconocimiento de las falencias de la administración vistas en un caso específico, que rápidamente son olvidadas debido a que no son institucionalizadas.

Esta hipótesis hace aún más importante que los comités de conciliación debatan el resultado de las sentencias o fallos en su contra, con el fin de que por ese medio se generen las políticas de prevención del daño antijurídico, que si bien es cierto no son tan oportunas, pueden contribuir a mejorar la gestión de la entidad.

Con todo, se destaca que el papel del jefe de la Oficina de Control Interno debe ser muy activo en los comités de conciliación, haciendo uso de su derecho a voz en las sesiones, así como de sus potestades como auditor interno para verificar el cumplimiento de los procedimientos y normas que regulan la función de dichos órganos, sin perjuicio de las actuaciones disciplinarias que puedan surtir conforme lo dispuesto en la Ley 734 de 2002.

Lo expuesto, lleva a la necesidad de ahondar en la siguiente función elegida en esta investigación, y que no es otra que la determinación en cada caso de la procedencia o improcedencia de la conciliación a cargo de los comités de conciliación. Al respecto, se han elaborado varios documentos de consulta, como la “Guía para el Estudio de las Solicitudes de Conciliación Extrajudicial” por el otrora Ministerio del Interior y de Justicia, en la que se plantean los elementos básicos que permiten a los servidores públicos y sus colaboradores comprender el funcionamiento de los comités de conciliación.

Para el efecto, se describe el marco normativo de su funcionamiento, así como el procedimiento estándar que debe adelantarse para atender las solicitudes de conciliación extrajudicial, partiendo de la recepción de la citación o de la solicitud de conciliación por parte de la entidad, hasta el

trámite de aprobación judicial del acuerdo, en los casos en que se logre, o la presentación de los recursos contra las providencias que nieguen la conciliación.

Por otro lado, se desarrollan brevemente aspectos generales a considerar en el estudio de las peticiones de conciliación, que permiten determinar su procedencia o improcedencia, así como el cumplimiento de los requisitos de eficacia jurídica de la conciliación teniendo en cuenta las reglas que fundamentan la revisión y aprobación de los acuerdos conciliatorios.

En ese orden de ideas, lo primero que debe hacerse al momento de tramitar una solicitud, es verificar si el asunto o controversia es conciliable. Para ello, el artículo 65 de la Ley 446 de 1998 dispone su procedencia en todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y los que indique la ley. Partiendo de esta base, las entidades públicas no podrán conciliar cuando carezcan de competencia o poder de disposición.²² Tampoco cuando sean asuntos relacionados con el estado civil, derecho de alimentos, la acción penal y derechos ajenos o inexistentes.

Lo segundo, es verificar que la controversia sea de carácter particular, esto es, que verse sobre los derechos de una persona o personas, que tenga un carácter económico determinado o determinable y que esté sujeta al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa o controversias contractuales. Si la acción a tramitar es del resorte de la jurisdicción ordinaria, el objeto conciliable se determinará según la normatividad aplicable al asunto (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010).

En tercero, debe darse cumplimiento a los párrafos 1º y 2º del artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, es decir, no se podrá conciliar cuando la acción esté caducada, se trate de controversias tributarias o de diferencias por el impago de títulos ejecutivos, al igual que sobre derechos ciertos o indiscutibles.

Una vez definida la posibilidad de profundizar en lo requerido por el convocante, es momento de revisar la legalidad, conveniencia y oportunidad de lograr un acuerdo con la contraparte. Lo anterior, supone realizar una serie de análisis conforme al medio de control que el convocante

²² Capacidad jurídica para obligarse o adquirir derechos.

pretenda utilizar. El Ministerio del Interior y de Justicia (2010) brindó algunas pautas, como se resumen a continuación:

- Reparación Directa: Debe identificarse el hecho, la acción u omisión de la entidad y las normas aplicables. De otro lado, hay que analizar si están probados los tres elementos de responsabilidad del Estado (existencia de un daño antijurídico, que su causa provenga de la acción u omisión de la entidad y que se identifique el título de imputación). Asimismo, es necesario cerciorarse de que no se configure una de las causales de exoneración de la responsabilidad.²³
- Nulidad y Restablecimiento del Derecho: Versa sobre la expedición de actos administrativos de carácter particular y contenido económico, por lo que es primordial identificar los actos cuestionados, si se agotaron los recursos obligatorios,²⁴ pasando luego a constatar la legalidad de este y si de ello se desprende la afectación económica alegada.
- Controversias contractuales: Como su nombre lo indica, se circunscriben a conflictos relacionados con la actividad contractual del Estado en las etapas precontractual, de

²³ Hugo Andrés Arenas Mendoza, en su libro “El régimen de responsabilidad subjetiva” elabora un análisis estructurado del desarrollo del régimen de responsabilidad subjetiva a partir de los aportes de la jurisdicción ordinaria durante el periodo de exclusivo conocimiento de esta jurisdicción, esto es, desde 1983 hasta 1913, pasando a los aportes realizados por la Corte Suprema de Justicia, durante el periodo de conocimiento conjunto en esta materia por las dos jurisdicciones (1914 – 1964). Posteriormente, analiza los aportes del Consejo de Estado durante el periodo de conocimiento mixto comprendido entre 1914 y 1963, y los aportes de esta institución desde 1964 hasta 1984. Entre otros temas, describe los elementos constitutivos del daño antijurídico, y los diversos tipos de daño, entendido bajo dos clasificaciones generales: daño material y daño inmaterial. A su vez, expone la relación de causalidad, así como las causales de interrupción o debilitación del nexo causal, entre las cuales se encuentra la concurrencia de la culpa de la víctima, la intervención de un hecho de un tercero, el caso fortuito y la fuerza mayor y algunas de las causales de justificación del derecho penal. Por su lado, Javier Tamayo Jaramillo en su libro “La responsabilidad del Estado” desarrolla el concepto de daño antijurídico previsto en el artículo 90 de nuestra Constitución Política, a partir de la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que partió inicialmente de la teoría de la falla del servicio bajo el régimen de responsabilidad subjetiva, y posteriormente se desplazó hacia el desarrollo de las teorías propias de la Responsabilidad objetiva por riesgo excepcional y actividades peligrosas, debido a nuestro particular contexto sociopolítico. También se puede consultar el documento de la Gobernación de Cundinamarca y la Universidad de la Sabana, “Cultura de la legalidad”, que desarrolla la responsabilidad objetiva, indicando por ejemplo, que se encuentra la responsabilidad presunta (teoría de riesgo excepcional en el ejercicio de actividades peligrosas), que presume la responsabilidad al Estado en su calidad de guardián de la cosa peligrosa, y la teoría de la neutralización de presunciones, desarrollada por Planiol y Ripert, y por Josserand, según la cual, al presentarse colisión de las dos presunciones, estas se anulan entre sí y le dan paso a la responsabilidad con culpa probada, y en tal sentido corresponde a la víctima probar la culpa de quien le causó el daño.

²⁴ Núm. 2º del artículo 161 del CPACA.

ejecución y liquidación del contrato. En ese sentido, el primer paso es identificar las acciones u omisiones de las que surge la discusión y las cláusulas aparentemente incumplidas. Para tal fin, los informes del supervisor o interventor del contrato son una herramienta indispensable. El siguiente, es analizar los presupuestos de responsabilidad según las pretensiones de la solicitud de conciliación, como la existencia y validez del negocio jurídico, la configuración del desequilibrio financiero, las cantidades de obra, las revisiones de los precios, etc. El tercer y cuarto elemento son la procedencia de causales de nulidad del contrato o de los actos de naturaleza precontractual y la determinación de los perjuicios de acuerdo con el material probatorio disponible. Por último, hay que cerciorarse de la existencia entre el daño y el supuesto incumplimiento contractual.

Se destaca en todo caso, que es indispensable valorar la pertinencia, conducencia y utilidad de las pruebas, para poder solicitar su complementación y fortalecer los insumos para una adecuada decisión del comité. Poveda (2016) señala que uno de los puntos que deben ser revisados por los comités de conciliación a efectos de soportar adecuadamente la decisión de conciliar es el probatorio, obligación que en la práctica no siempre se satisface. Para sustentar su hipótesis, el autor realizó un estudio de las solicitudes de conciliación radicadas en el Departamento del Huila en los años 2012 y 2013 abordado desde su sustento fáctico, encontrando que usualmente no podría llegarse un acuerdo ajustado a la ley, debido a la costumbre de los convocantes de agotar el requisito de procedibilidad simplemente para poder demandar, cuando resulta claro que en aras de proteger el patrimonio público, cualquier arreglo ha de obedecer a unas pruebas que corroboren los hechos alegados, siendo posible que incluso el agente del Ministerio Público plantee su complementación como se observó en algunos de los casos examinados.

Por su parte, García (2011) enfoca su estudio sobre las pruebas en la conciliación extrajudicial y en la judicial, teniendo en cuenta que la valoración probatoria a cargo del conciliador quedó expresamente incorporada por primera vez a través del Decreto 1716 de 2009, y se mantiene conforme lo establecido en el Artículo 2.2.4.3.1.1.8 del Decreto 1069 de 2015, con el fin de comprobar la necesidad de conciliar y evitar que haya lesión del patrimonio público. Para el efecto, señala el autor, puede acudirse al juramento estimatorio como prueba básica para la tasación o liquidación de los perjuicios; los documentos privados declarativos, la declaración de parte

(interrogatorio de parte y confesión), el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los indicios, la prueba por informes, entre otras.

Si bien es cierto, un abogado prepara los casos sometidos a decisión de los comités de conciliación, haciendo una verificación de todos estos puntos usualmente por medio de fichas técnicas, los miembros de los comités deben concentrar sus esfuerzos y hacer uso de su experiencia y conocimiento para llegar a una decisión que proteja los intereses patrimoniales de la entidad, claro está, sin perjuicio de que el profesional en derecho encargado de presentar el caso, lo haga con la mayor imparcialidad y fundado su recomendación en los preceptos legales, doctrinales y jurisprudenciales aplicables. Con todo, una buena aproximación al asunto no es otra que efectuar un análisis similar al que haría un juez al momento de realizar la aprobación o improbación de lo acordado por las partes.

Para ello, el documento especializado de la ANDJE denominado “Lineamientos jurisprudenciales sobre la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo”, trae en su numeral “XI Aprobación judicial de la conciliación” los puntos que la jurisprudencia contencioso administrativa ha erigido para tal efecto y que resumidamente consisten en: i) que no haya caducidad de la acción, ii) que el acuerdo se circunscriba a derechos económicos de los que las partes pueden disponer, iii) que éstas se encuentren debidamente representadas y hayan conferido a sus apoderados la facultad de conciliar, iv) que exista el soporte probatorio necesario, y v) que el arreglo no atente contra la ley ni sea lesivo para el patrimonio público.²⁵ Es de anotar que en otros apartes del texto, se desarrollan más ampliamente algunos de los requisitos previamente enumerados y adicionalmente se sustenta que la conciliación ha de avalarse judicialmente para que produzca efectos jurídicos, sea vinculante para las partes y haga tránsito a cosa juzgada, pudiendo desistirse del trámite mientras no haya sido aprobado por el juez.

Para finalizar con uno de los elementos más importantes que han de debatirse al interior de los comités de conciliación, véase como Pineda (2016), analiza si deben o no someterse a los

²⁵ Este documento cita de forma ejemplificativa las siguientes decisiones: Consejo de Estado. Sección Tercera, auto del 30 de marzo de 2006, Exp. 31385, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Consejo de Estado. Sección Tercera, auto del 21 de octubre de 2009, Exp. 37243, C.P. Mauricio Fajardo Gomez; Consejo de Estado. Sección Tercera – Subsección A, auto del 27 de junio de 2012, Exp. 40634, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

precedentes jurisprudenciales, cuando se les solicita conciliar casos cuyas características fácticas y jurídicas son similares a aquellos previamente fallados por las altas cortes, teniendo en cuenta el margen de discrecionalidad administrativa con el que cuentan.

En ese orden de ideas, realiza un recuento normativo, partiendo de la Ley 23 de 1991, la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de 2009 señalando que, con la primera, se facultó a las entidades públicas para que en tratándose de conflictos de carácter particular o patrimonial ventilados a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, acudieran a la conciliación extrajudicial. Con la segunda, dicha facultad se convirtió en un requisito de procedibilidad para acceder a la justicia contencioso-administrativa, y con el Decreto 1716, se reglamentó la conformación de los comités de conciliación, quienes entre otras funciones, deberían decidir en cada caso particular sobre la procedencia de conciliar o no conciliar.

Para desarrollar el problema jurídico planteado, la autora analiza tres aspectos en particular: i) la evolución del precedente jurisprudencial como criterio auxiliar de interpretación de justicia, ii) la discrecionalidad administrativa de los comités de conciliación, y iii) el precedente judicial como fuente del derecho y limitante de la facultad discrecional.

De lo anterior, se resalta el análisis sobre la disposición normativa contenida en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, del cual se desprende el deber por parte de las autoridades administrativas de aplicar de manera uniforme las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias frente a los mismos supuestos fácticos y jurídicos, así como de tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, (y de manera preferente la ratio decidendi de las providencias de unificación proferidas por la Corte Constitucional, según sentencia C-634 de 2011), en las que se interpreten y apliquen dichas normas. Así, a través del análisis de este artículo y de la evolución de la doctrina probable aplicable frente a las decisiones adoptadas por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, concluye que el precedente judicial ha pasado de ser un mero criterio auxiliar de interpretación judicial, a una fuente formal del derecho, que en consecuencia debe ser adoptado por las autoridades administrativas al resolver los casos que se sometan a su estudio.

Sobre la potestad discrecional de los comités de conciliación, Pineda (2016) efectúa un análisis preliminar sobre el concepto de discrecionalidad administrativa, la cual puede ser entendida como una mayor o menor libertad de juicio y de decisión de la cual goza una autoridad administrativa, frente a aquellos casos que no han sido regulados total o parcialmente por el legislador, teniendo como límite el interés general que a su vez éste define. Igualmente, indica que existen unos medios de control al ejercicio de esta facultad, definidos a partir de parámetros como la imposibilidad de la administración de modificar los hechos determinantes, así como su deber de actuar bajo los principios generales del derecho, entre los cuales se encuentran la objetividad de la administración y la imparcialidad de sus funcionarios (denominado deber de buena administración), la igualdad (particularmente de trato) y la garantía de la confianza legítima de los administrados.

Ahora bien, la facultad de conciliar o no conciliar proviene de las funciones atribuidas a los comités en el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015, entre ellas; la de determinar en cada caso la procedencia de la conciliación y señalar los parámetros dentro de los cuales la entidad pública actuará en la audiencia. Sin embargo, dicha potestad está limitada por las normas sustanciales, procedimentales y las pautas jurisprudenciales aplicadas previamente en identidad de supuestos.

A partir de los argumentos expuestos, la autora sustenta su hipótesis concluyendo que el precedente judicial constituye fuente del derecho y limitante de dicha facultad discrecional, dado que los comités de conciliación deben actuar dentro del marco legal que los regula, y que como se vio en el artículo 2.2.4.3.1.2.5. *ibidem*, deben analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada, así como tener en cuenta las sentencias de unificación en virtud de lo señalado en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, pues en su opinión, desconocer el precedente del contencioso o de la Corte Constitucional, puede conllevar a que sus actuaciones, plasmadas en las actas de comité de conciliación –que en su sentir constituyen actos administrativos sometidos a control– se traduzcan en una conducta caprichosa de la administración que desconozca el principio de legalidad, la jurisprudencia como fuente formal del derecho, la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley, la confianza legítima e incluso puedan conducir al detrimento patrimonial de las entidades que defienden.

Si bien se comparte que la potestad discrecional de los comités de conciliación se encuentra sujeta a diversos lineamientos jurisprudenciales y legales, o incluso a los dictados por otros organismos según el ámbito que corresponda, se estima que las actas de los comités de conciliación no son actos administrativos sujetos a control de legalidad, ya que como por ejemplo señala la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en su Circular Externa N.º 7 de 2014,²⁶ no crean, modifican o extinguen derechos.

Como ya se dijo, tan sólo surgen efectos jurídicos de carácter definitivo en la conciliación contencioso-administrativa, cuando se cuente con el acta de acuerdo suscrita ante el Ministerio Público y el auto aprobatorio del juez debidamente ejecutoriado, lo que de conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.13. del Decreto 1069 de 2015 presta mérito ejecutivo y tiene efectos de cosa juzgada.

De otro lado, se observa que la conciliación contencioso-administrativa es un trámite que se rige por normas especiales y no está en cabeza de la entidad pública, ya que su dirección corresponde al Procurador asignado, ante quien se radica la petición original, y está facultado para informar al interesado sobre cualquier requisito faltante para que se subsane su omisión. Igualmente, está a cargo del conciliador la expedición de constancias, la celebración de la audiencia de conciliación, el solicitar pruebas adicionales, proponer fórmulas de arreglo, pudiendo incluso citar directamente a la audiencia a los integrantes del comité de conciliación para discutir acerca de las mismas.²⁷ Ahora bien, se reitera que la última palabra sobre la viabilidad del acuerdo al que llegaron las partes, la tiene actualmente el juez o corporación judicial que sea competente, por lo que la simple acta del comité de conciliación no tiene un carácter ejecutorio que le permita a la entidad por sí misma cumplirla de inmediato.²⁸

Por último, se considera que, de tenerse las actas de los comités de conciliación por actos administrativos sometidos a control de legalidad, se contrariaría la noción y fines de la institución

²⁶ “Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo”.

²⁷ Ello de conformidad con el Título 4, Capítulo 3, Sección 1, Subsección 1 del Decreto 1069 de 2015.

²⁸ Sobre el carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades, ver el artículo 89 del CPACA.

–solución negociada del conflicto y descongestión judicial–, ya que el trámite sería una fuente adicional de controversia en la jurisdicción.

De ahí que resulte más provechoso generar una concienciación a los comités acerca de las finalidades de la figura, su impacto social e incluso de sus antecedentes filosóficos, haciendo uso por ejemplo, del modelo bioético–hermenéutico propuesto por Hoyos (2002) y de las apreciaciones que Silvera et al. (2015) han hecho en la materia, las cuales adecuadas a la conciliación contencioso-administrativa, imponen el reconocimiento del ciudadano en sus aspectos biológico, psicológico y sociocultural, el establecimiento de lazos con la comunidad donde no existen y el cumplimiento de las funciones confiadas a sus integrantes con la civilidad y responsabilidad que se espera y tanto se necesita por parte de los servidores públicos, en aras de mantener la paz y la vigencia de un orden justo.

También está la posibilidad de realizar capacitaciones y mejorar los procedimientos al interior de las entidades, al igual que una mediación más activa del Ministerio Público en el transcurso del trámite. Por último, se reitera que hay otras alternativas como la intervención del jefe de la Oficina de Control Interno, quien puede hacer uso de su derecho a voz en las sesiones, así como de sus potestades como auditor interno para verificar el cumplimiento de los procedimientos y normas que regulan la función de dichos órganos, sin perjuicio de las actuaciones disciplinarias que puedan surtir conforme lo dispuesto en la Ley 734 de 2002.

2.2.1. Normatividad distrital referente a las funciones contenidas los numerales 1 y 5 del Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015.

Dentro de los múltiples decretos y directivas proferidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá circunscritas a las políticas de prevención del daño antijurídico, se destaca el Decreto 430 de 2018,²⁹ el cual en el Capítulo Tercero del Título Segundo, insta a la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las actividades misionales de las entidades, al cumplimiento de la Constitución y la ley en las decisiones cotidianas y a la implementación de buenas prácticas en la gestión jurídica pública. Del mismo modo, consagra que los comités de conciliación deberán en el marco de la

²⁹ “Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.

cultura de prevención del daño antijurídico, analizar de manera integral las causas que lo originan y proponer las acciones pertinentes. En el artículo 57, fija un marco de referencia que define la calidad de la actuación jurídica en las etapas de planeación, ejecución, control y seguimiento, clasificándolas en los niveles ideal, aceptable y deficiente de acuerdo con el desempeño en dichas actividades.

Sin embargo, vale la pena decir que el Decreto 654 de 2011³⁰ que fuera derogado por la norma en mención, describía brevemente en el Capítulo Sexto las etapas de definición de políticas de prevención del daño, como la sensibilización, el diagnóstico del comportamiento de la entidad, las causas del daño, la creación de un mapa de fuentes de este y la formulación e implementación de lineamientos. En el Capítulo Séptimo, disponía algunas políticas propiamente dichas, como recomendaciones en los procesos de modificación de planta de personal (art. 51), criterios para la modificación de estructuras de los entes distritales (art. 52), desvinculación de funcionarios (Art. 53), cumplimiento de disposiciones sobre urbanismo, construcción por parte de las entidades distritales (art. 60), entre otras.

Ahora bien, el Decreto 839 de 2018 establece las directrices y lineamientos en materia de conciliación para los comités de conciliación en el Distrito Capital, contemplando todo lo concerniente a su conformación, asistencia, sesiones, convocatoria, quórum deliberatorio y adopción de decisiones, trámite de impedimentos, recusaciones y/o conflicto de intereses, así como sus funciones generales. También consagra los deberes de los secretarios técnicos y apoderados. En materia de políticas de defensa judicial, el artículo 7 indica que corresponde su adopción en casos recurrentes, para acudir a los despachos con una posición unificada y coherente cuando se debatan asuntos con identidad fáctica, jurídica y coincidencia temporo-espacial.

En cuanto a líneas decisionales, el artículo 9 señala unos criterios coadyuvantes a la toma de decisiones que, en todo caso, dependen de la valoración de los hechos, las pretensiones y las pruebas. Entre ellos tenemos:

³⁰ “Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital.”

(...)

9.1. Con ánimo conciliatorio

9.1.1. Cuando se encuentre sustentada y acreditada la responsabilidad de la entidad u organismo distrital.

9.1.2. Cuando se trate de un caso en el que exista extensión de jurisprudencia o en casos análogos con sentencias desfavorables para la entidad u organismo distrital.

9.1.3. Cuando el fallo de primera instancia haya resuelto de manera suficiente, probatoria y sustantivamente los extremos de la responsabilidad de la entidad pública.

9.1.4. Cuando se trate de responsabilidad objetiva y no exista causal eximente de ésta.

9.1.5. Cuando se refiera únicamente al pago de intereses o indexación sobre algún capital.

9.2. Sin ánimo conciliatorio

9.2.1. Cuando los empleados públicos soliciten se les hagan extensivos beneficios extralegales o convencionales propios de los trabajadores oficiales, y viceversa.

9.2.2. Cuando se controvierta la facultad de la administración para realizar modificación de la (s) planta (s) de personal.

(...)

9.2.5. Cuando se demanden actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones administrativas realizados por entidades públicas del orden nacional, y personas jurídicas de régimen privado no imputables al Distrito Capital por no existir legitimación en la causa por pasiva del Distrito Capital.

De igual modo, si se demandan acciones u omisiones de entidades descentralizadas del Distrito Capital y se ha vinculado al sector central en el proceso y viceversa.

9.2.6. Cuando esté claramente demostrada la existencia de falta de jurisdicción o de competencia; caducidad; prescripción; agotamiento de jurisdicción; el hecho exclusivo y determinante de un tercero; fuerza mayor, cosa juzgada o transacción y la culpa o hecho exclusivo de la víctima. El requisito es haberse interpuesto tales medios exceptivos por parte del apoderado y que no exista decisión judicial que los haya desestimado. Esta política también aplicará en tratándose de conciliaciones extrajudiciales.

9.2.7. Si se constata la existencia de hecho superado o cuando no existe vulneración del derecho colectivo invocado, objetivamente demostrado desde el punto de vista jurídico y técnico, es decir, tiene que haber desaparecido el objeto del proceso.

9.2.8. Cuando el retiro de un empleado público nombrado en provisionalidad haya tenido origen en la provisión del respectivo cargo en desarrollo de un concurso de méritos de carrera administrativa.

(...)

9.2.13. Cuando no existan pruebas fehacientes o jurisprudencia de unificación desfavorable a la entidad.

9.2.14. En aquellos casos en que cada entidad u organismo distrital tenga, conforme a su competencia, la definición de líneas decisionales conforme al estudio de sus casos internos (Decreto N.º 839, 2018).

Por otro lado, se destaca que el artículo 18 ib. ordena la creación del “Banco Virtual de Políticas de Conciliación de las entidades y organismos distritales”, el cual estará conformado por las diferentes políticas de conciliación y casos exitosos en la utilización de MASC y políticas de Prevención del Daño Antijurídico. Su objetivo será el de integrar y dar publicidad a estrategias

que sirvan como insumo en la toma de decisiones o en la realización de nuevas políticas al interior de los comités. Esto supone la puesta en marcha de mecanismos para actualizar y consolidar las políticas del distrito, por lo que en Circular N.º 16 del 12 de junio de 2019, dirigida a los presidentes de los comités de conciliación por la Secretaría Jurídica Distrital, se afirma que el Banco Virtual no sólo incluirá políticas de prevención y defensa de los últimos 3 años, sino todas aquellas que aún estén vigentes, requiriendo el diligenciamiento de información por las entidades como, por ejemplo, si cuentan con un manual de prevención, la cantidad de conciliaciones y arbitramentos realizados, señalando cuántos terminados, favorables y desfavorables, los textos aprobados de las políticas de prevención y defensa, etc. Todo ello, a más tardar para el 25 de junio de 2019.

A su turno, la Directiva 25 del 25 de diciembre de 2018 “Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales” dispone la necesidad de tener un grupo interdisciplinario encargado de priorizar las causas recurrentes o reiteradas e identificar la falla administrativa, la dependencia donde ésta ocurre y proponer los correctivos que la controlen. A renglón seguido, recomienda siete pasos para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico, confiando unos al grupo interdisciplinario, y otros, al comité de conciliación y al área donde se presenta la falla. Dichos pasos son: i) identificación del problema – priorización de casos; ii) identificación de las causas y determinación de la dependencia en donde ocurre la falla; iii) elaboración de la propuesta de la política de prevención del daño; iv) formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico; v) implementación de la política de prevención del daño antijurídico vi) seguimiento y evaluación y; vii) ajuste de la política de prevención del daño e institucionalización.

Anteriormente, se encontraba vigente el Decreto 690 de 2011 “Por el cual se dictan lineamientos sobre la conciliación y los Comités de Conciliación en Bogotá D.C.”, que en su parte motiva, indicaba que se tomó como ejemplo la Directiva Presidencial 05 de 2009, la cual impartió instrucciones a los Comités de Conciliación, estimando de utilidad acoger parte de sus lineamientos para el adecuado funcionamiento de la conciliación en Bogotá. En los artículos 4 y 5, incluía algunas directrices y recomendaciones a los comités de conciliación, para que generen políticas que permitan concurrir a los despachos judiciales o extrajudiciales con una posición

coherente y unificada cuando se trate de asuntos con identidad fáctica, legal y coincidencia temporal y espacial; al igual que con el objetivo de facilitar el examen de verificación de los presupuestos de la acción contemplada en la Ley 678 de 2001.

Por ende, el distrito también se ha ocupado de la generación de herramientas para sus entidades en materia de adopción de políticas de prevención del daño antijurídico y la formulación de criterios decisionales preestablecidos, buscando el seguimiento, la modernización y el fortalecimiento de la gestión de los comités de conciliación a través del intercambio y organización de la información.

3. Problemas detectados por la doctrina y soluciones propuestas.

Aunque la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso-administrativo no es nada nueva y ha venido siendo tratada por la doctrina, la jurisprudencia y la ley, persiste un alto recelo en cuanto a su efectividad. Como ejemplo, en el año 2016 se formuló el Proyecto de Ley Estatutaria 233 de 2016 de la Cámara de Representantes, presentado por Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Abraham Jiménez y Jorge Rozo Rodríguez, archivado por tránsito de legislatura el 21 de junio de 2016, que pretendía modificar los artículos 42 A de la Ley 270 de 1996, el parágrafo 1 del artículo 35 de la Ley 640 de 2001, y el artículo 37 de la Ley 640 de 2001, eliminando la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso-administrativos, precisando que las partes podrán adelantar el trámite cuando se esté frente a las acciones contempladas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, siendo solamente obligatoria para los asuntos civil y de familia.

Dentro de la exposición de motivos, se aludió al “análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro” elaborado por el Departamento de Planeación Nacional en el año 2015, en el que se evidenció que de alrededor de 56.189 solicitudes que fueron generadas en cinco años, tan sólo el 9% resultaron en acuerdos totales y el 0.4% en parciales, lo que conlleva a cuestionar su obligatoriedad, más cuando tiene un carácter esencialmente voluntario. Así, los representantes concluyeron que la figura no está surtiendo los resultados esperados, siendo en su concepto asimilable a un proceso judicial con demasiadas formalidades que traban cualquier ánimo conciliatorio que puedan tener las partes.

Haciendo un recuento de lo encontrado en la doctrina, se tiene que buena parte de esta coincide con esta postura. Díaz y García (2014) señalan que el legislador expidió la Ley 1285 de 2009, lo cual no era el primer intento de exigir la conciliación como requisito de procedibilidad en el ámbito contencioso-administrativo, ya que el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 hizo obligatorio acudir de manera previa a dicho mecanismo antes de incoar una acción de reparación directa o contractual, lo que no se pudo llevar a cabo en su oportunidad, por no existir la cantidad suficiente de conciliadores en virtud del artículo 42 ib. Ya de tiempo atrás, Hernández (2005) había indicado que la generalización del requisito de procedibilidad para todas las áreas del derecho, no ha cumplido con la expectativa de descongestión de la justicia, lo que representa un problema que históricamente ha sido difícil de resolver, en el cual se ha invertido una cantidad considerable de recursos sin lograr mayores cambios.

Con todo, Díaz y García (2014) afirman que no existen argumentos o pruebas que justifiquen la necesidad de imponer la conciliación como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, en la medida en que ello no generó efectos estadísticamente positivos en materia de descongestión, pero sí gastos sustanciales.

Para sustentar su hipótesis, analizaron varios datos pedidos a la Procuraduría General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, como el número de solicitudes de conciliación en materia administrativa, conciliaciones con acuerdo, sin acuerdo, aplazadas e inasistencia, así como el ingreso de procesos en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales a la jurisdicción, sumado al número de procuradores, sus salarios, gastos relacionados con la atención de conciliaciones asumidos por la Procuraduría y el costo promedio para la administración de justicia de los procesos en mención, llegando a las siguientes conclusiones:

Como se expuso en la discusión de datos, con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009 hubo un incremento significativo en las solicitudes de conciliación ante las procuradurías, el cual, solo del 2008 al 2009 aumentó 815,75%. Esto se corroboró con el cálculo del promedio de

conciliaciones que se solicitaban antes de la Ley 1285 y después de esta, el cual supuso un incremento del 493,94%, casi 6 veces más, en el número de solicitudes de conciliación.

Ahora, si bien se demostró un aumento en las solicitudes de conciliación, lo mismo no pasó con las conciliaciones con acuerdo, debido a la razón autoevidente de que una exigencia de procedibilidad de agotar audiencia de conciliación no conlleva necesariamente a que se concilie más.

Así, como se demostró en el trabajo, no hubo un cambio drástico en las conciliaciones con acuerdo con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009. En concreto, se verificó que solo hubo un aumento del 7,87% en las conciliaciones con acuerdo con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad. En este orden, si bien existió un incremento en el número de acuerdos con la introducción del requisito a partir del año 2009, dicho incremento es poco significativo. Además, la introducción de dicho requisito de procedibilidad supuso una reducción significativa en el índice de acuerdos como porcentajes de las solicitudes de conciliación, concretamente, mientras que, previo a la Ley 1285 de 2009, la conciliación fracasaba en 63 de cada 100 intentos, posterior a la misma Ley, la conciliación fracasa en 93 de cada 100 intentos. ¿Se justifica acaso mantener el requisito de procedibilidad por lograr ese 7% de acuerdos de más que se dan con la introducción del requisito de procedibilidad?

Por otro lado, como se supone que la conciliación debería impactar en una reducción de la congestión, se supondría que entre más conciliaciones con acuerdo se tramiten en la Procuraduría, menor debería ser el ingreso de procesos a la jurisdicción. Sin embargo, en la discusión de cifras se evidenció que los ingresos pasaron de 67.762 en el 2009 a 163.256 en el 2012, lo que significa un incremento del 140,93% a pesar de que las conciliaciones con acuerdo pasaron de 2.855 en el 2009 a 3.389 en el 2012, esto es, un incremento del 18,70% en el número de acuerdos.

(...)

De igual forma, se expuso en la discusión de datos que las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación

directa y controversias contractuales no es muy significativo, siendo que el promedio de las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en las anteriores acciones es de 3,11%, un porcentaje muy pequeño.

(...)

Con todo, parece entonces razonable dudar de que efectivamente la conciliación como requisito de procedibilidad funciona como un mecanismo efectivo de cara al problema de la congestión judicial; entonces, por la misma razón resultarían cuestionables las medidas gubernamentales implementadas para responder a los predecibles efectos que la Ley 1285 de 2009 suponía a este respecto. Ello, máxime si tales medidas representan gastos que cuando menos resultarían económicamente injustificados.

En efecto, tal como se evidenció, con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad, la carga de trabajo –solicitudes de conciliación que corresponde a cada procurador– aumentó un 447,51% en el año 2009 respecto del promedio de solicitudes de conciliación por procurador de los años 2004 a 2008. Sin embargo, este predecible aumento en la carga de trabajo fue respondido con el ingreso de algo menos de 150 procuradores adicionales, cuyos salarios anuales superan los 230 millones de pesos por cada uno.

Al tener en cuenta solo los salarios de los procuradores delegados para la conciliación, se tiene que el Estado ha gastado \$91.825'835.939 adicionales a los que se hubiera gastado si hubiesen continuado los mismos procuradores que existieron hasta el año 2008. Gasto este que al menos desde el punto de vista económico aparece como razonablemente injustificado. (Díaz & García, 2014, pp. 173-175).

De forma similar al abordaje expuesto, Guerra y Lozano (2015) cuestionan la eficacia de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, indicando que para que el Ministerio Público cumpla con dicha función, se requiere de recursos físicos, tecnológicos y humanos que generan una carga económica significativa al Estado, sin que se obtengan resultados satisfactorios

en lo que concierne a la descongestión judicial, ya que el porcentaje de conciliaciones con acuerdo es muy bajo.

Así, se trae a colación el número de Procuradurías Judiciales I y II para asuntos administrativos creadas desde el 2009 al 2014, que pasaron de 109 a 198 lo que, si se contrasta con el número de conciliaciones con acuerdo para esos años, demuestra la ineffectividad de la institución de la conciliación. Por ejemplo, en el 2009 de 52.890 tramitadas, tan sólo 2.758 tuvieron acuerdo. Para el año 2013, de 63.291 conciliaciones, se obtuvo un arreglo en 5.463, siendo adelantadas sin éxito 51.354, tendencia que continuó en el 2014.

En cuanto a las causas, Guerra y Lozano (2015) citan el artículo del Ministerio de Justicia y del Derecho, titulado “La conciliación en Derecho Administrativo”, enunciando que “en la mentalidad de muchos servidores existe la creencia según la cual es mejor esperar una sentencia judicial que conciliar, para así no comprometer el erario a su cargo, no disponer ni correr riesgos políticos y mucho menos ligar su actuar”. Resaltan también el hecho que hay una falta de autonomía de los Procuradores Delegados, al estar sujetos los arreglos efectuados a un control en sede judicial, circunstancia que dificulta su operatividad.

En conclusión, manifiestan que el mecanismo debe ser examinado detalladamente en lo que respecta a costo y beneficio, evidenciándose que se configura un desgaste innecesario tanto del Estado como de las partes, que influye negativamente en el acceso a la justicia.

Restrepo (2011) también pone de presente que la figura no ha tenido la acogida esperada, en razón a que los ciudadanos no tienen la cultura de negociación de conflictos, que los conciliadores no han desarrollado las habilidades requeridas para la misión que les fue encomendada, y que falta articulación entre el Ministerio de Justicia y otras entidades estatales. Asimismo, destaca que el crecimiento de peticiones de celebraciones de audiencias es fruto de su obligatoriedad mas no del deseo de llegar a un arreglo y que permanece la congestión judicial, lo que ha llevado a hacer un análisis económico del derecho, entendido como la verificación de la calidad de la justicia, realizada por medio de una relación entre los costos y las sentencias producidas de fondo.

Por su lado, resaltan Silvera et al. (2015) que los beneficios contemplados para la conciliación hicieron que se convirtiera en la banderilla que prometía acabar con la congestión judicial, debido a que los particulares de forma consensuada resolverían sus conflictos sin acudir a un tercero. No obstante, al establecerse en Colombia esta institución como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción, se atentó contra su naturaleza, cuyo elemento fundamental es la autonomía de la voluntad, desprestigiándose la figura al considerársele un obstáculo que debe ser sorteado, más no como una verdadera oportunidad de llegar a un acuerdo.

Otros de los problemas advertidos por estos autores, son las falencias que se presentan en cuanto a la formación de los abogados frente a la conciliación, asunto que también preocupó al Ministerio de Justicia y del Derecho al momento de formular políticas públicas para aumentar el nivel de acceso a la justicia, reconociendo que este mecanismo, por ser una forma de administrar justicia, requiere que su ejercicio esté a cargo de profesionales idóneos, imparciales y calificados.

En ese sentido, consideran que no hay una cultura de acuerdos en Colombia, al buscarse sólo resolver los aspectos legales y no los humanos, cuando el derecho “requiere interdisciplinariedad y transdisciplinariedad para resolver conflictos socios jurídicos” (p. 96), destacándose la responsabilidad social que tienen los abogados, quienes muchas veces no acuden a la conciliación por verse disminuidos sus honorarios, cuando más allá de ello se aprecia el compromiso que tienen con la transformación de la realidad social, por lo que la formación ética debe orientarse a la reflexión en tal aspecto.

Con todo, concluyen que es vital que la conciliación cumpla con la filosofía con la que fue creada, esto es, que las partes de manera autónoma y libre acudan al proceso conciliatorio, lo que implica el desarrollo de una cultura por el Estado en la que la institución no sea una figura que se erija como barrera al acceso a la justicia, sino como una oportunidad económica, ágil y flexible para solucionar los conflictos.

Sobre lo último, manifiesta Bermejo (2015) que si se llegan a sortear las dificultades propias del trámite ante el Ministerio Público, tiene que seguirse otro procedimiento adicional para obtener la aprobación judicial de lo conciliado por las partes, lo cual no tiene ningún sentido, toda vez que

ya existe un acuerdo que es llevado a cabo con la finalidad de descongestionar la justicia, siendo la Procuraduría quien con funcionarios calificados y con experiencia, realiza esa aprobación o improbación, debiendo en todo caso ser flexible y ágil, obedeciendo este doble trámite a que el legislador ha sido muy prudente y temeroso ante la eventual afectación del patrimonio estatal, cuando una intervención activa del Ministerio Público implica incluso el proponer fórmulas de acuerdo y solicitar a los comités de conciliación reconsiderar sus decisiones, promoviendo la eficacia en la utilización de los mecanismos alternativos de la solución de conflictos.

Apoyando este planteamiento, puede apreciarse en los indicadores de calidad del año 2016, de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa (“Procuraduría General de la Nación”, 2016), que para el primer periodo se obtuvieron 1.309 acuerdos aprobados y 368 improbados (78.06% de eficacia), mientras que para el segundo se lograron 2.744 acuerdos aprobados y 556 improbados (83,15%), lo que denota un alto porcentaje de coincidencias en la verificación de los requisitos legales entre el operador judicial y el agente del Ministerio Público. En cuanto al porcentaje de satisfacción, el margen de excelencia osciló entre el 93,10% y 88,57%, de lo que se colige que, con algunos fortalecimientos y mejoras, el Ministerio Público está en capacidad de vigilar por sí solo la legalidad de las conciliaciones entre las partes en defensa del patrimonio público.

Pasando a otras de las causas por la que la institución es poco efectiva, observa Bermejo (2015), que a pesar de los preceptos que dignifican a la conciliación como una instancia que disminuye la conflictividad entre el Estado y los particulares, genera el estudio de los casos por parte de la administración, facilita la defensa de sus intereses y la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, persisten varias vicisitudes, como el hecho de que los comités nunca tienen tiempo para reunirse y hace falta preparación de los abogados que presentan la solicitud, como se evidencia de la falta de orden y coherencia de la misma o que no enuncia la información del caso apropiadamente. De otro lado, destaca la importancia de que el solicitante presente la mayor cantidad de pruebas, y que el convocado se comunique con el solicitante y el conciliador a fin de examinar una estrategia.

Igualmente, considera que deben hacerse campañas que fomenten el cambio de cultura de los ciudadanos y las entidades estatales, quienes prefieren un proceso largo y complejo a la aplicación de un mecanismo alterno de resolución de conflictos. Para dicho fin, deben recalcarse los beneficios de la conciliación, institucionalizarse en los programas de Derecho la función social que recae sobre los abogados al momento de resolver los conflictos entre los particulares y el Estado, así como rescatar la labor de los conciliadores, por ser a los que les corresponde liderar el proceso e incentivar los acuerdos justos.

Retomando un poco las falencias de las políticas de prevención del daño y defensa de los intereses de las entidades, Fajardo y Guzmán (2010) formulan el siguiente interrogante: “¿cuál es la falencia en la defensa judicial del Estado que es condenado reiteradamente por responsabilidad extracontractual con fundamento en el daño antijurídico?” (p. 50). Para dar respuesta a la misma, presentan como introducción el artículo 90 de la Constitución Política, el cual establece tres (3) requisitos básicos en la materia: i) La existencia de un daño antijurídico, ii) que haya sido causado por acción u omisión de la autoridad y iii) que sea imputable al Estado.

Así, enuncian brevemente con base en el documento “Análisis sociojurídico de la justicia en Colombia” generado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS), de la Universidad de los Andes, escrito en el año 1997 por César Rodríguez G., Rodrigo Uprimny y Mauricio García, que:

Es importante analizar la imputabilidad al órgano estatal: para que sea imputable el daño causado debe guardar relación con el bien jurídico vulnerado, pero esta imputación se hace sin necesidad de identificar el agente estatal o el servidor público ya que se sigue con un criterio de anonimato. La lesión causada es antijurídica, por lo cual es necesaria la existencia de una relación de causalidad. El fundamento de la responsabilidad administrativa desplaza el concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad producido por ella. Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de título jurídico válido y que exceda de las cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social. (Fajardo & Guzmán, 2010, p. 51).

Ahora bien, basados en el informe presentado en el año 2003 a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá por Helena Alviar García y Diego López Medina denominado “Hacia la reforma de la gestión jurídica pública” exponen para poder resolver su pregunta, que el Estado es un actor jurídico frecuente, el cual teóricamente debería tener gran experiencia en los litigios, pero que no aprovecha las economías de escala que causa su enorme actividad, contando con una alta rotación de sus abogados permanentes (escasos frente a los pleitos activos) y con bajas posibilidades de contratar nuevos.

Por otro lado, se relaciona el “Diagnóstico sobre la defensa judicial del Estado colombiano” efectuado en el año 2005 por los autores en mención en conjunto con el doctor Rodrigo Uprimny Yepes, en el que se resalta que un desarrollo apropiado de la defensa judicial, la producción normativa, la asesoría y la contratación, implica que las entidades tengan unas bases de datos debidamente llevadas con los conceptos emitidos y sus antecedentes, las normas vigentes que dictan su competencia y una relación de los procesos que se han llevado tanto de contratación como de defensa judicial.

Asimismo, perciben una falta de interés de las entidades por identificar sus necesidades tecnológicas que, de ser satisfechas, podrían traer cambios favorables que faciliten la labor de sus áreas jurídicas, en concordancia con la tendencia mundial que existe en cuanto a la gestión jurídica pública de evitar los conflictos en los que se vea inmiscuido el patrimonio del Estado.

De igual forma, Fajardo y Guzmán (2010), describen las características básicas de la justicia impuesta y la no adversarial. En una, prima la judicialización del conflicto, la aplicación de un silogismo jurídico para resolver el problema concreto, generándose una situación gana – pierde que no implica una recomposición de la relación social. En la otra, el acuerdo sólo se da en atención al interés y voluntad de las partes reparando la relación social, siendo una solución gana – gana que disminuye los conflictos.

Sin embargo, los autores advierten tres aspectos que afectan la efectividad de la conciliación. Estos son: i) temor persistente de comprometer el patrimonio de las entidades públicas, ii) la educación de los profesionales del derecho ha causado que vean el litigio como la única forma de defender

satisfactoriamente los intereses de sus representados y, iii) escasa orientación por parte de los jueces en la utilización del mecanismo de la conciliación.

Como conclusiones del diagnóstico de los documentos analizados, Fajardo y Guzmán (2010) señalan las siguientes:

- Exceso de procesos a cargo de los abogados que litigan para el Estado, así como ineficacia en su gestión.
- Necesidad de mejorar el sistema de información de procesos de la Nación y falta de información exacta y actualizada de los procesos judiciales.
- Presentación de pleitos de naturaleza extractiva e innecesaria en contra del Estado.
- Desbalance entre las indemnizaciones por litigios de carácter contractual y aquellas que surgen de procesos laborales o extracontractuales administrativos.
- Incertidumbre jurídica causada por dispersión normativa e incoherencia de la jurisprudencia en lo que concierne al sistema de responsabilidad del Estado.
- Necesidad de fortalecer los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y las políticas de la defensa judicial del Estado.

Por último, formulan los autores como recomendaciones:

- Establecer políticas de prevención del daño antijurídico por medio de consultorías especializadas.
- Crear cuidadosamente indicadores y variables, así como generar una alimentación uniforme de la información, que amplíen el aprovechamiento de las herramientas sistematizadas.

- Desarrollar bases de datos de fácil acceso con los conceptos y sus antecedentes, los procesos judiciales y de contratación al interior de la entidad, que faciliten la asesoría jurídica, producción normativa, defensa judicial y contratación.
- Integrar las entidades públicas con el objeto de determinar líneas sectoriales en materia de conciliación e incrementar los abogados que conocen de los procesos judiciales, asignando a los profesionales de planta los casos corrientes y a los externos los más complejos.
- Escoger en qué proceso resulta más beneficioso para la entidad acudir a la conciliación según su experiencia institucional y la priorización de los temas debatidos.
- Controlar los recursos dirigidos al cumplimiento de los planes concernientes a la gestión jurídica del Estado.
- Diseñar políticas frente a las demandas extractivas que atenten contra el patrimonio público.

Capítulo 2. Institucionalidad de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital y funcionamiento de sus comités de conciliación

Una vez expuesto el marco de referencia de la investigación, en este capítulo se desarrollará en primer lugar, la finalidad y estructura orgánica de las entidades del sector, pasando en segundo, a profundizar en los procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles para los comités de conciliación. En tercero, se hará alusión a algunas cifras relacionadas con la gestión de dichos órganos y al éxito procesal logrado en sede judicial. Posteriormente, se analizará el desempeño de los comités en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico y para finalizar, se traerán a colación los seguimientos efectuados por las oficinas de control interno y los entes de control a las labores a cargo de los comités de conciliación, todo ello dentro de las funciones tratadas en este estudio y para el periodo comprendido entre los años 2016 y 2017.

Lo anterior, con el propósito de establecer un contexto general que permita ahondar en aspectos relacionados con el desempeño y conformación de los comités de conciliación, las políticas de prevención del daño antijurídico creadas o adoptadas y otros datos conexos que faciliten constatar si los problemas identificados por la doctrina en el capítulo primero existen en el sector y cuáles son sus posibles causas, lo que no incluirá a la Empresa Metro de Bogotá S.A., toda vez que el estudio propuesto está delimitado a los años ya mencionados y tan sólo hasta el día 14 de diciembre de 2016, se otorgó la Escritura Pública N.º 5.291 por la cual se constituyó esa sociedad, adoptándose el reglamento interno del comité de conciliación por medio de la Resolución 060 de 2017, careciéndose por ende de actividades significativas en esos años.³¹

Es de anotar que la información que será presentada fue obtenida esencialmente de las páginas web oficiales de las entidades públicas estudiadas, de las respuestas a los derechos de petición de información radicados en las oficinas de correspondencia de dichas instituciones, de búsquedas normativas efectuadas en el portal de Internet “Régimen Legal de Bogotá D.C.” de la Secretaría Jurídica Distrital, de la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I) y del Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá D.C. (SIPROJ WEB).

³¹ No obstante, se realizó un informe de auditoría por la Oficina de Control Interno consecutivo GGE-OCI-ME-0003 en el que consta el seguimiento a las funciones de dicho comité del 8 de septiembre al 28 de diciembre de 2017.

Así, el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C.,³² prevé que dentro de la estructura general del Distrito Capital se encuentran quince (15) sectores administrativos encargados de la coordinación y articulación de las grandes áreas especializadas de la gestión distrital. Uno de ellos es el Sector Movilidad, cuya finalidad es garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte. Dicho sector está compuesto por la Secretaría Distrital de Movilidad, quien lo lidera, por entidades descentralizadas adscritas como son el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UAEMV), al igual que por las entidades descentralizadas vinculadas a saber: Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., Terminal de Transportes S.A. y Empresa Metro de Bogotá S.A.³³ Se presenta entonces lo siguiente:

1. Secretaría Distrital de Movilidad (SDM).

Es el ente rector del Sector Movilidad y goza de autonomía administrativa y financiera, su creación se dio mediante el Decreto 567 de 2006 en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 105 y 108 del Acuerdo 257 de 2006. Actualmente, su estructura organizacional está contenida en el Decreto N.º 672 de 22 de noviembre de 2018. Sin embargo, no se hará mayor alusión a los cambios introducidos por este, dado que el periodo de estudio se circunscribe a los años 2016 y 2017.

El art. 1 del Decreto 672 de 2018 señala que la Secretaría tiene por objeto *“orientar y liderar la formulación de las políticas del Sistema de Movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior”* manteniéndose la misma redacción que la del Decreto 567 de 2006.

³² *“Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones.”*

³³ El artículo 1 del Acuerdo 642 de 2016 del Concejo de Bogotá D.C., autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital y en conjunto con otras entidades descentralizadas a constituir la Empresa Metro de Bogotá S.A., que tendrá personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, así como patrimonio propio, siendo su régimen el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Dentro de sus funciones principales, se encuentra la de formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad, así como las referentes al desarrollo de infraestructura vial y de transporte. También funge como autoridad de tránsito y transporte en el Distrito, lidera y planea las políticas para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte, participa en el diseño de las políticas y mecanismos para la construcción y explotación económica de las terminales de transporte de pasajeros, de carga y de transferencia, y controla la operación de la semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito.³⁴

1.1. Estructura orgánica de la Secretaría Distrital de Movilidad.

Hasta noviembre del 2018, la Secretaría estaba compuesta por el Despacho del Secretario, la Subsecretaría de Política Sectorial, la Subsecretaría de Servicios a la Movilidad y la Subsecretaría de Gestión Corporativa, cuyas funciones principales se describen a continuación:³⁵

Despacho del Secretario: Asesorar al alcalde en la formulación y adopción de políticas, programas y proyectos que mejoren la movilidad y disminuyan el impacto ambiental producido por la movilidad motorizada. Fungir como autoridad de tránsito y transporte y expedir los actos administrativos derivados de esta actividad, participar en la elaboración del Plan Distrital de Desarrollo, ejercer la función disciplinaria, suscribir los contratos necesarios para el desarrollo del objeto de la entidad y delegar la ordenación del gasto según se requiera. De este dependían la Oficina Asesora de Planeación, la Oficina Asesora de Comunicaciones, la Oficina de Control Interno y la Oficina de Control Interno Disciplinario.

³⁴ Si bien es cierto el Decreto 672 de 2018 derogó el Decreto 567 de 2006, no hizo cambios en lo concerniente al objeto y funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad.

³⁵ Como se dijo anteriormente, la Secretaría Distrital de Movilidad sufrió varios cambios en su estructura organizacional de acuerdo con lo establecido en el Decreto N.º 672 del 22 de noviembre de 2018, a la fecha, está integrada por el Despacho de la Secretaría, la Subsecretaría de Política de Movilidad, la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad, la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía, la Subsecretaría de Gestión Jurídica y la Subsecretaría de Gestión Corporativa, cada una de ellas a cargo de oficinas, direcciones y subdirecciones como lo dispone el artículo 3º de la norma.

Subsecretaría de Política Sectorial: Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad, el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte; liderar los programas para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de dicha infraestructura. Además, orientar y planear el servicio de transporte público urbano en todas sus modalidades. De la Subsecretaría dependían la Oficina de Información Sectorial, la Dirección de Transporte e Infraestructura, la Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del tránsito y la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios, cuyas actividades se describen a continuación:

Oficina de Información Sectorial: Estructurar, administrar y analizar los datos almacenados por las entidades del Sector Movilidad, para generar insumos de programas y proyectos en materia de movilidad, y definir en coordinación con dichas entidades los procesos de formulación y construcción de bases de datos, estadísticas de la movilidad y sus subsistemas.

Dirección de Transporte e Infraestructura: Elaborar estudios y recomendaciones para fijar la política en materia de transporte público, privado y no motorizado, con énfasis en los medios alternativos de transporte y de infraestructura. Así mismo, participar en la elaboración de los programas y proyectos de inversión del sector y definir los lineamientos técnicos del transporte en la Ciudad.

Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del Tránsito: Elaborar los estudios y las recomendaciones para fijar las políticas en materia de ordenamiento del tránsito y seguridad vial de la ciudad. Formular las estrategias, planes y programas en materia de seguridad vial en Bogotá, con el propósito de reducir la accidentalidad, la contaminación ambiental y promover el mejoramiento del tránsito. Asimismo, adelantar los análisis estadísticos de las cifras de accidentalidad y proponer alternativas para su reducción.

Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios: Elaborar los estudios de sostenibilidad ambiental, social y financiera del Sector Movilidad y los estudios de servicios prestados directa o indirectamente por las entidades que conforman el sector, evaluando el grado de satisfacción de los usuarios, la conveniencia económica y demás aspectos relacionados con el servicio prestado.

Subsecretaría de Servicios de la Movilidad: Ejecutar y controlar las políticas sobre el tránsito y transporte en el Distrito Capital, vigilar el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, regular y vigilar el sistema de señalización y semaforización, tramitar la expedición de las licencias de conducción y solicitar la regulación para el funcionamiento de las escuelas de enseñanza automovilística, controlar el cumplimiento de la regulación del parqueo público y el estacionamiento en vías y espacio público. Igualmente, definir las políticas, procesos y procedimientos en materia de imposición de multas de tránsito y transporte, entre otras.

De esta Subsecretaría dependían la Dirección de Control y Vigilancia, la Dirección de Servicio al Ciudadano, la Dirección de Procesos Administrativos, la Subdirección de Investigaciones de Transporte Público, que se pasan a tratar brevemente a renglón seguido.

Dirección de Control y Vigilancia del Transporte: Ejercer el control y seguimiento a los prestadores del servicio de transporte público en la ciudad de Bogotá y a los vehículos que prestan estos servicios, y verificar el cumplimiento de las normas técnicas que regulan el transporte en la ciudad, entre otras actividades.

Dirección de Servicio al Ciudadano: Implementar el sistema de peticiones, quejas y reclamos de la Secretaría, velar por la defensa de los intereses de los ciudadanos, evaluar el grado de satisfacción de los usuarios y realizar campañas y operativos pedagógicos para mejorar las condiciones de movilidad en la ciudad y el uso de forma masiva de mecanismos alternativos de transporte en condiciones de seguridad.

Dirección de Procesos Administrativos: Dirigir las actividades y programas de carácter sancionatorio relacionados con las infracciones a las normas de tránsito y transporte, ejercer la segunda instancia de los procesos adelantados por infracciones a las normas de tránsito y transporte, resolver los recursos de apelación contra las decisiones proferidas en primera instancia por quienes ejercen las funciones de las Inspecciones de Tránsito, de conformidad con el Código Nacional de Tránsito y las normas reglamentarias vigentes, y los recursos de apelación sobre las resoluciones del Subsecretario de Jurisdicción Coactiva. Adicionalmente, tenía a su cargo las siguientes dependencias:

- Subdirección de Investigaciones de Transporte Público: Adelantar la primera instancia los procesos por violación de las normas de transporte público.
- Subdirección de Contravenciones de Tránsito: Asesorar, coordinar y supervisar la gestión adelantada por las Inspecciones de Tránsito que a su vez conocen en primera instancia de las contravenciones de tránsito.
- Subdirección de Jurisdicción Coactiva: Adelantar la acción persuasiva de cobro de las multas de tránsito y de transporte.

Subsecretaría de Gestión Corporativa: Dirigir la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la entidad y sus modificaciones, planear y supervisar la gestión administrativa y financiera de la Secretaría, orientar la formulación del plan de compras, actuar como única instancia en la imposición de multas contractuales, dirigir la marcha organizacional de la entidad, conformar los grupos de trabajo y asignar el personal requerido, según las necesidades de la entidad. Estaba integrada por la Dirección de Asuntos Legales y la Dirección Administrativa y Financiera, compuesta a su vez por la Subdirección Administrativa y la Subdirección Financiera.

Sobre la Dirección de Asuntos Legales, es importante enfatizar en que ejercía por poder o delegación la representación legal, judicial o extrajudicial de la entidad, proyectaba para el comité de conciliación los casos estudiados por este, respondía por el seguimiento a los procesos en los estrados judiciales, informaba a las instancias superiores los resultados de los mismos, velaba porque se diera cumplimiento a los fallos proferidos y atendía la defensa judicial teniendo en cuenta los lineamientos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor. Estas funciones actualmente le corresponden a la Dirección de Representación Judicial perteneciente a la Subsecretaría de Gestión Jurídica.³⁶

³⁶ Para finalizar este punto, vale la pena destacar que el artículo 47 del Decreto 672 del 22 de noviembre de 2018 traía un periodo de transición de cuatro meses para adecuarse a la estructura organizacional establecida, término dentro del que debieron ajustarse los procesos y procedimientos, así como adelantarse las acciones ante las entidades competentes para la provisión de empleos de carrera administrativa y todas aquellas novedades necesarias para el funcionamiento propio de la entidad.

1.2. Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.

En lo concerniente al trámite de las solicitudes de conciliación, la Secretaría Distrital de Movilidad cuenta con el Procedimiento Código PA05-PR04 versión N.º 3 del 20 de diciembre de 2017, en el que se detalla su objetivo, alcance, las responsabilidades de los Subsecretarios, Directores y/o Jefes de Oficina, del Comité de Conciliación, su Secretaría Técnica, el Director de Asuntos Legales y sus profesionales, brindándose unas políticas de operación e indicándose cuales son los recursos digitales a utilizar y los formatos. Igualmente, ilustra las actividades del procedimiento por medio de un flujograma integrado que incluso contempla el tiempo estimado en horas por cada paso a seguir.

A cargo del Comité de Conciliación está en este punto, determinar la procedencia o improcedencia de la conciliación extrajudicial y señalar la posición institucional con base en la que actuará en la respectiva audiencia el Director o el profesional de la Dirección de Asuntos Legales, por lo que la Secretaría Técnica proyectará las actas de cada sesión y las constancias de la decisión.

Como responsabilidades generales de los Subsecretarios, Directores, subdirectores y/o Jefes de Oficina se encuentra la elaboración de los informes a los que haya lugar con ocasión de la preparación de las fichas técnicas de las solicitudes de conciliación extrajudicial en trámite. Dicha ficha técnica se encuentra a cargo del profesional de la Dirección de Asuntos Legales, quien deberá según el procedimiento, hacer un estudio juicioso del caso para presentarlo al Comité de Conciliación, actualizando permanentemente el Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá D.C. SIPROJ WEB. Por su lado, el Director de Asuntos Legales tiene la obligación de constatar que la recomendación efectuada por el profesional obedezca a los lineamientos y políticas que orientan la defensa de los intereses de la Secretaría.

En cuanto a tales lineamientos, el procedimiento enuncia que la representación judicial ha de efectuarse de manera diligente, técnica, coordinada y respetuosa, conforme las reglas que regulan el ejercicio de la abogacía, utilizando el SIPROJ WEB y elaborando la ficha técnica en todos los campos dispuestos, verificando si procede alguna de las políticas de conciliación y líneas

decisionales para su aplicación a casos análogos. Así, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Secretaría, es la instancia a la que le compete determinar la viabilidad de las conciliaciones adelantadas a raíz de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la entidad, al igual que de señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el Director de Asuntos Legales o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación.

Otro aspecto importante es la obligación de cumplir con la política de seguridad de la información y los lineamientos impartidos por el Subsistema de Gestión Documental de la Secretaría, siendo necesario conservar y custodiar el expediente, con el fin de dar un tratamiento adecuado y circulación de la información, lo que favorece la transparencia.

Sobre la descripción de las actividades con flujograma integrado, se observa que corresponde al procedimiento contemplado en el Decreto 1069 de 2015 y al diligenciamiento de los datos en el módulo de conciliación del SIPROJ WEB, sistema que en su oportunidad se consagró en el Decreto 654 de 2011 del Alcalde Mayor de Bogotá,³⁷ precisándose en cada actividad los responsables, el tiempo máximo estimado, el sistema de información requerido, la información documentada conservada y comentarios adicionales.

Finalizada la exposición del procedimiento y pasando al reglamento interno del Comité de Conciliación, se contó en los años 2016 y 2017 con el Acuerdo N.º 1 del 22 de enero de 2015 suscrito por la Secretaria Distrital de Movilidad, que se encuentra bastante completo e incluye entre otros asuntos, la asistencia a las sesiones, funciones, quórum y votación, la participación activa de la Oficina de Control Interno, el salvamento y aclaración de votos, el deber de imparcialidad y autonomía en la adopción de decisiones, el trámite de impedimentos y recusaciones, la adopción de políticas, el deber de grabar las sesiones, la obligación de los integrantes de justificar sus inasistencias so pena del inicio de actuaciones disciplinarias, el diligenciamiento de las fichas técnicas, los deberes de los apoderados frente al Comité de Conciliación, etc.

³⁷ Derogado por el Decreto Distrital N.º 430 de 2018. Actualmente el Capítulo VII de la Resolución 104 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital desarrolla lo atinente al Sistema de Información de Procesos Judiciales.

Véase como en su artículo 3, dispone que el Comité está integrado por el Secretario de Movilidad o su delegado, el Subsecretario de Servicios a la Movilidad, el Subsecretario de Gestión Corporativa, el Subsecretario de Política Sectorial y el Director de Asuntos Legales. Concurrirán como invitados permanentes con derecho a voz, pero sin voto, el Director Administrativo y Financiero y el Director de Procesos Administrativos. Asimismo, podrán asistir según cada caso el apoderado que represente a la entidad, el jefe de la Oficina de Control Interno y el Secretario Técnico del Comité.

En ese sentido, se observa una participación de los funcionarios de manera transversal y acorde a la estructura organizacional, que en principio facilitaría el estudio de los casos y la adopción de las Políticas de Prevención del daño antijurídico por el perfil de sus integrantes. No obstante, en la Resolución N.º 0442 del 1 de junio de 2015³⁸ se observa, por ejemplo, que el Secretario de Despacho debe ser profesional en áreas de las Ciencias Sociales y Humanas o Economía, Administración, Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo o afines, pero también es posible que se posea quien haya cursado estudios en Ciencias de la Salud, Agronomía, Veterinaria y afines o Bellas Artes.³⁹ Esta amplitud de profesiones, de las cuales varias corresponden a campos del conocimiento ajenos a la movilidad, el tránsito y transporte, comprometería eventualmente el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas al Secretario de Despacho, lo que a su vez repercutiría negativamente en el papel que este funge al interior del Comité, pese a que pueda comparecer su delegado. Por otro lado, puede ocurrir que la profesión sea afín pero que la experiencia del servidor público sea muy poca en consideración a la importancia del cargo, ya que la resolución en mención contempla que el mínimo requerido es de 3 años.

Esta situación no acontece con los Subsecretarios, al exigírseles 4 años de experiencia, especialización en áreas relacionadas y tener título en profesiones como Derecho, Administración, Ingeniería, Contaduría Pública, Administración de Empresas y Arquitectura, entre otras (Res. N.º 043, 2017). En cuanto al Director de Asuntos Legales, la Resolución 0442 del 1 de junio de 2015 impone que sea profesional en Derecho con posgrado y 3 años de experiencia.

³⁸ “Por la cual se modifica parcialmente el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Secretaría Distrital de Movilidad”.

³⁹ En todo caso, debe contarse con título de posgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo.

Ahora bien, el artículo 7 del Reglamento Interno del Comité señala que es responsabilidad de la Oficina de Control Interno verificar el cumplimiento de las disposiciones que regulan el funcionamiento de dicho órgano y la adecuada ejecución de las decisiones adoptadas, lo que igualmente compete al Secretario Técnico del Comité en virtud del literal “b” del artículo 15 ibidem. Lo anterior, en aras de garantizar el cumplimiento de las labores confiadas al Comité de Conciliación.

Se destaca del Acuerdo N.º 1 del 22 de enero de 2015 que el comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple, sin perjuicio del deber de justificar las ausencias como dicen los artículos 6 y 18. En lo concerniente a la adopción de las decisiones, dispone su artículo 9 que los miembros que se aparten de lo decidido por la mayoría deberán expresar las razones que motivan su disenso, de lo que se dejará constancia en el acta.

De la misma manera, es notable que el acto administrativo haya contemplado en su artículo 10 una serie de causales de impedimento, verbigracia, que exista un pleito pendiente entre el miembro del comité, su cónyuge, compañero permanente o parientes, con cualquiera de las partes, su representante o apoderado o que se haya presentado una denuncia penal contra el integrante del comité, su cónyuge o parientes por las partes, su representante o apoderado o viceversa. Sobre estos impedimentos, se pronunciarán los demás integrantes antes de comenzar la deliberación de los asuntos sometidos a su consideración y si no existe quórum para deliberar, el presidente del comité designará del nivel directivo un miembro Ad hoc que remplace al que se ha declarado impedido o recusado.

Otro punto que vale la pena indicar es que el artículo 22 del Reglamento Interno trata los deberes de los apoderados frente al comité de conciliación, como hacer uso de las fichas técnicas contenidas en el SIPROJ WEB, presentar al Director de Asuntos Legales copia de los acuerdos conciliatorios celebrados, etc.

A pesar de esta abundante regulación, merecedora de ser explicada a los miembros del Comité, la entidad indicó en Oficio SDM-DAL-254165 que no se había efectuado una capacitación a los miembros del Comité para el mejor desempeño de su función en los años 2016 y 2017.

Por otro lado, la Dirección de Asuntos Legales informó en el oficio en mención al interrogársele sobre a qué otros comités u órganos internos o externos pertenecieron cada uno de los miembros del comité de conciliación en los años 2016 y 2017, que tan sólo asistían al comité directivo y de contratación. No obstante, se solicitó a la entidad ahondar en este asunto, por lo que en Oficio SDM-SGJ-89209-2019 del 13 de mayo de 2019 y luego de un prolongado aplazamiento, sustentado en la supuesta complejidad de la solicitud,⁴⁰ complementó la información, que permite establecer las siguientes participaciones adicionales para el Secretario de Movilidad:

Tabla 1. Escenarios de coordinación en los que se encuentra vinculado el Secretario de Despacho.

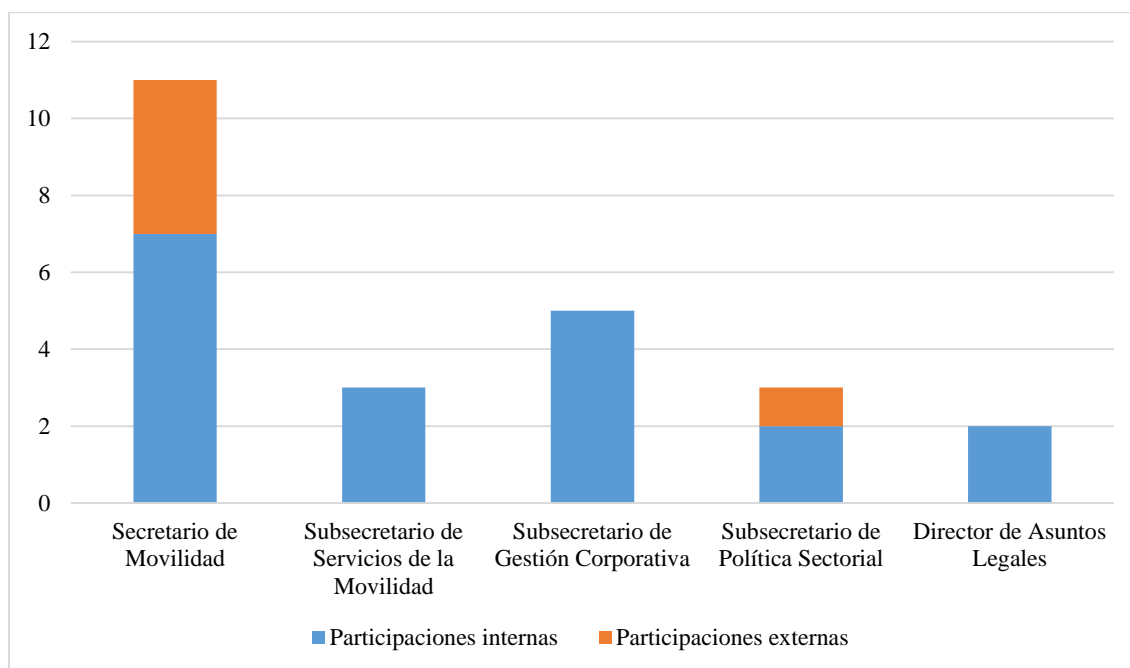
Nivel interno	Nivel externo
Manual de contratación.	Junta Directiva Empresa Metro.
Consejo Distrital de Discapacidad.	Comité del Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración del Público en el Distrito Capital.
Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad.	Comisión Intersectorial del Distrito Capital.
Comité de Gestión Ambiental PIGA.	Comisión Intersectorial para la Integración Regional.
Comité de Emergencias.	
Comité de Ética de la Secretaría Distrital de Movilidad.	

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

⁴⁰ En el Oficio SDM-SGJ-66864-2019 del 27 de marzo de 2019, la Secretaría manifiesta que debe hacer una "...entrevista personal con cada uno de los miembros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial así como la recolección de los diferentes actos administrativos que a cada uno compete, siendo tema transversal a las diferentes dependencias de esta Secretaría, con lo que se ha desbordado la organización interna para el trámite y decisión de las peticiones..."

Al cotejar las participaciones del Secretario de Movilidad con las de los demás integrantes del Comité de Conciliación, se aprecia que tienen muchas menos intervenciones en esta clase de reuniones, como se ilustra de manera consolidada a continuación:

Figura 1. Asistencia a otros escenarios de coordinación por parte de los miembros del Comité de Conciliación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la entidad.

Con base en las dificultades que tuvo la entidad para presentar estos datos, puede decirse que existe poca claridad frente a las cargas que representan para los directivos dichos escenarios, siendo posible que la información se haya entregado de manera incompleta por la Secretaría. Sin embargo, en esta gráfica -que incluye el Comité Directivo- se advierte una distribución más o menos equitativa de las asistencias a otros órganos de integración por parte de los subsecretarios y el Director de Asuntos Legales (de 2 a 5), reiterándose la alta exigencia impuesta para el Secretario de Despacho, con 11 participaciones.⁴¹

En materia de recursos físicos y tecnológicos, la Secretaría Distrital de Movilidad tiene a su disposición el Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá SIPROJ WEB, el

⁴¹ No incluye delegaciones o invitaciones.

aplicativo de correspondencia, correo electrónico institucional, bases de datos y grabadoras de voz para registrar el contenido de las sesiones, como también papelería y archivo.⁴²

Asimismo, la entidad indicó que para el contingente judicial y toda la gestión de las solicitudes de conciliación se utiliza el SIPROJ WEB, diligenciándose las fichas técnicas, las cuales se cargan en el sistema y luego se remiten a los miembros del Comité de Conciliación.

En cuanto al recurso humano con el que cuenta la Secretaría Distrital de Movilidad para tramitar las conciliaciones, se indagó sobre los manuales de funciones y requisitos laborales establecidos para los abogados que someten a estudio del comité las solicitudes de conciliación prejudicial, al igual que el perfil de los contratistas que apoyan esa función. En ese sentido, se observa que hay tres profesionales de planta, de los cuales dos son especializados.

El Profesional Especializado Código 222 Grado 32 debe ser abogado con posgrado en áreas relacionadas con las funciones del empleo con nueve años de experiencia profesional, conocedor del funcionamiento del sector y normas de derecho constitucional, administrativo, civil y comercial, que de acuerdo a su nivel jerárquico ha de tener experticia profesional, creatividad e innovación, trabajo en equipo, aprendizaje continuo y orientación al usuario y ciudadano. Se destaca que dentro de sus funciones, esta no solamente revisar y analizar los casos que deban ser presentados al Comité de Conciliación, ejercer la representación judicial, conceptuar sobre actos administrativos que deba firmar el Secretario de Despacho, al igual que sobre consultas de orden jurídico que tengan las dependencias, sino también orientar la contratación en todas sus etapas y establecer mecanismos para garantizar la seguridad de los documentos y expedientes a su cargo.

Por su lado, el Profesional Especializado Código 222 Grado 19 ha de ser abogado especialista con veintisiete meses de experiencia profesional (dos años y tres meses), con similares conocimientos básicos o esenciales y competencias comportamentales. El propósito principal del cargo es coordinar los procesos de contratación administrativa y representación judicial, siendo de su

⁴² En el Oficio SDM-DAL-254165 se informa que la entidad posee el SIPROJ WEB y las grabadoras de voz. No obstante, en el procedimiento Código PA05-PR04 versión N.º 3 del 20 de diciembre de 2017, se establece el uso del aplicativo de correspondencia, correo electrónico y bases de datos.

resorte el establecer mecanismos para garantizar la seguridad de los expedientes y efectuar el autocontrol en todas las funciones que le sean asignadas.

El Profesional Universitario Código 219 Grado 08 tiene como requisitos de formación académica y experiencia, poseer un título en Administración Pública, Administración de Empresas, Economía, Derecho o Ingeniería Industrial con veintinueve meses (un año y nueve meses) de experiencia. Dentro de los conocimientos básicos están el funcionamiento del sector, derecho administrativo, civil, normas de tránsito y transporte y herramientas de ofimática. Sus competencias comportamentales son orientación al usuario y al ciudadano, aprendizaje continuo, experticia profesional, trabajo en equipo, creatividad e innovación entre otras. Como funciones, se encuentra a su cargo adelantar procesos contractuales, efectuar la representación judicial de acciones constitucionales, proyectar respuestas a derechos de petición y establecer mecanismos para garantizar la seguridad de los expedientes a su cargo.

Así, se observa que la Secretaría Distrital de Movilidad dispone de tres profesionales en planta para el desarrollo de las tareas relacionadas con la conciliación prejudicial, lo que en principio podría suponer debilidades en el proceso debido a sobrecargas laborales, ya que como se verá en detalle más adelante, se trataron 111 casos en el año 2016 y 135 en el 2017, lo que sumado a trámites contractuales, conceptos y las tareas propias de la defensa judicial, conlleva a concluir que por lo menos desde el punto de vista de la planta, no existe el suficiente talento humano para garantizar una adecuada gestión de las conciliaciones prejudiciales.

Para soportar esta afirmación, nótese como por ejemplo, el Profesional Especializado Grado 32 si bien ha de tener una amplia experiencia para el desarrollo de sus funciones, estas son complejas y se dividen en tres campos de acción (conceptos, contratación y defensa judicial) sumadas a labores de carácter administrativo. Algo parecido sucede con el Profesional Especializado Grado 19, quien participa en asuntos de naturaleza contractual, en la representación judicial y en otras tareas administrativas, requiriendo de una experiencia mucho menor (una cuarta parte de la exigida al Profesional Especializado Grado 32). Por último, el Profesional Universitario grado 08, no tiene funciones relacionadas con los asuntos tratados en el Comité de Conciliación, cumpliéndose con el perfil para dicho cargo incluso con profesiones diferentes de la abogacía (Res. N.º 0442, 2015).

Pasando a los contratistas que apoyaron a la Secretaría Distrital de Movilidad en temas de conciliación prejudicial, en Oficio N.º SDM-DAL-254165 del 28 de noviembre de 2018, se aportaron los estudios de cinco contratistas en el año 2016 y de siete de ellos en el 2017. En el primero de los años estudiados, uno de los perfiles dispuesto en los Estudios y Documentos Previos del Contrato de Prestación de Servicios 2016-125 describe la necesidad de ser un *“profesional en derecho especializado, altamente calificado que tenga un amplio conocimiento y experticia en materia constitucional, administrativa y de transporte y con reconocimiento en el medio en actividades jurídicas y representación judicial con entidades Públicas”* (p. 9). Los demás estudios previos disponen que se requiere de una persona natural que sea profesional en derecho, con especialización en cualquier área de la abogacía o sin ella, con experiencia mínima general que oscila entre los tres y cinco años y específica mínima de uno a dos años en el sector público.

En el año 2017, el estudio previo del Contrato de Prestación de Servicios 2017-105 establece que se requiere *“contar con una persona natural o jurídica, que se encuentre en capacidad de demostrar experiencia en la asesoría y acompañamiento a entidades del sector público para el desarrollo de aspectos relativos a la representación judicial y defensa de entidades estatales, elaboración de diagnósticos de la situación litigiosa de la entidad; emisión de conceptos, actos administrativos y de cualquier tipo de documentos que hagan parte del que hacer judicial de la entidad”* (p. 8). En cuanto a los demás perfiles requeridos por la Secretaría, son similares a los del año 2016, diferenciándose únicamente en el rango de la experiencia mínima general (de dos a nueve años).

Las obligaciones específicas estructuradas para los contratistas en esos años, consistieron en adelantar la representación y defensa judicial, prestar asesoría jurídica especializada, realizar acompañamiento jurídico en las diferentes etapas de las asociaciones publico-privadas, revisión de actos administrativos, prestar acompañamiento en los procesos de contratación adelantados por la entidad, efectuar la atención control y seguimiento de los procesos penales, mantener actualizado el SIPROJ WEB, elaborar conceptos, apoyar en temas relacionados con el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, generar líneas de organización y unificación de la normatividad y formatos que deban utilizarse en el grupo de representación judicial de la Dirección de Asuntos Legales, entre otras.

Se constata entonces que los perfiles son bastante flexibles y se ajustarían en principio a lo que se requiere para poder ejecutar las diferentes actividades contractuales formuladas por la Dirección de Asuntos Legales y la Subsecretaría de Gestión Corporativa, incrementándose la experiencia general en el año 2017 incluso hasta nueve años, aunque en los estudios previos no se erige ninguna especie de requisito referente a conocimientos y experiencia en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, ello posiblemente en parte, porque los contratistas realizarán conceptos, revisarán actos administrativos, acompañarán los procesos de contratación, representarán judicialmente a la entidad en sede administrativa, penal y constitucional, brindarán asesorías en lo concerniente a asociaciones público-privadas, etc., resultando poco práctico establecer un perfil muy riguroso según los ámbitos en los que se necesita de sus servicios profesionales.

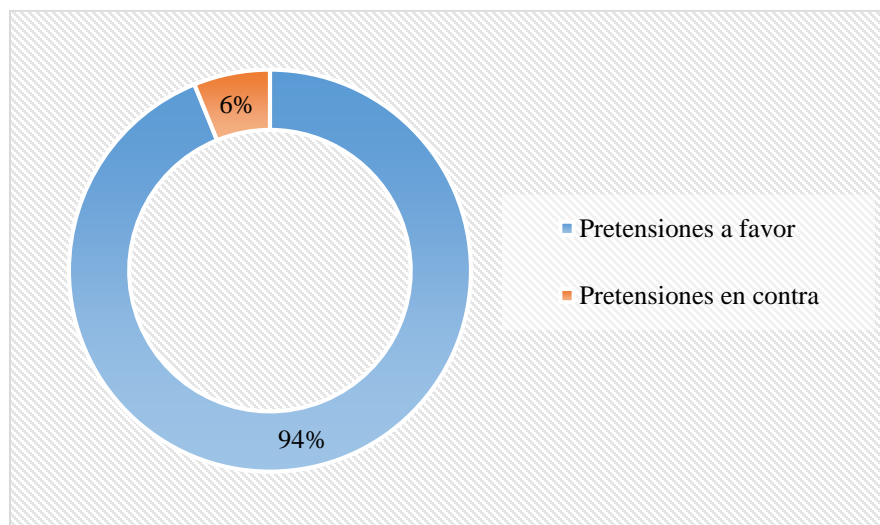
No obstante lo anterior, llama la atención que en el estudio previo del Contrato de Prestación de Servicios 2016-125 y en el del Contrato de Prestación de Servicios 2017-105 no se hayan formulado unos requisitos concretos de experiencia, indicándose tan sólo que el contratista debe tener *“un amplio conocimiento y experticia en materia constitucional, administrativa y de transporte y con reconocimiento en el medio en actividades jurídicas y representación judicial...”* (p. 9) o que *“se encuentre en capacidad de demostrar experiencia en la asesoría y acompañamiento a entidades del sector público”* (p. 8). En estos estudios se pactaron honorarios mensuales por \$23.200.000 y \$23.800.000 respectivamente, de lo que se colige que se trata de contratos que por lo menos desde el campo de la defensa judicial serían importantes. Si bien esto no quiere decir que se haya realizado una contratación que no obedeciera a las necesidades de la entidad para dichos años, sería mejor especificar el perfil requerido para garantizar el cabal cumplimiento del objeto contractual, que para estos casos consistía en una asesoría jurídica especializada en las actuaciones relacionadas con la representación judicial de la Secretaría.

1.3.Éxito procesal y cifras.

Respecto del valor de las pretensiones litigiosas en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad radicadas en el año 2016, estas ascendieron a un total de \$84.879.463.967 y para el 2017, se redujeron a \$14.992.180.624 como se informa en oficio SDM-SGJ-66864-2019 del 27 de marzo de 2019. Al consultarse el informe de gestión y resultados de las vigencias, se evidenció en el año

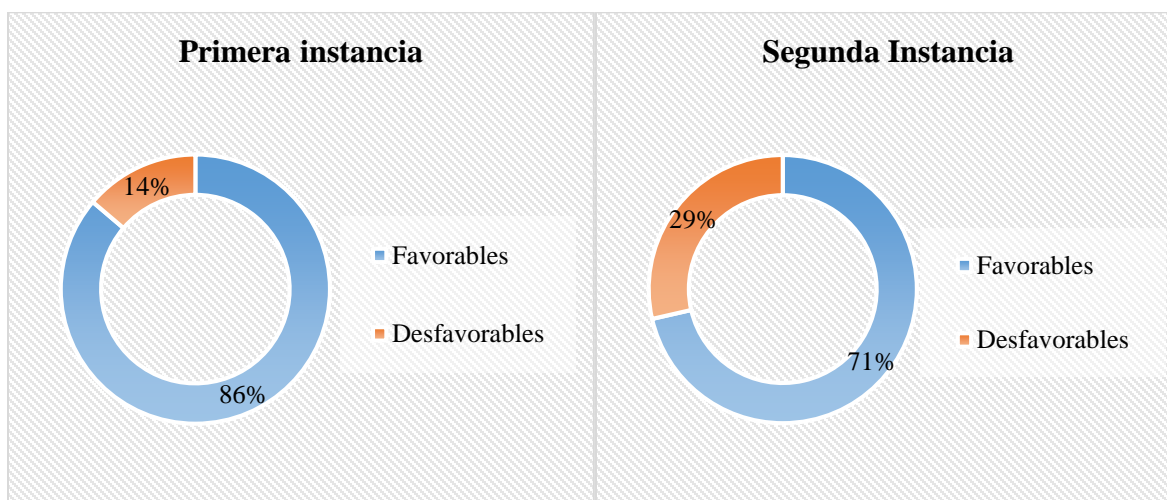
2016 un éxito procesal cualitativo del 94% referente al valor de las pretensiones de los procesos fallados en el periodo, siendo a favor 37 mil millones de pesos y en contra 2.417 millones de pesos. En cuanto al 2017, se obtuvo un éxito en procesos contenciosos equivalente al 86% en fallos de primera instancia y del 71% en sentencias de segunda instancia, debiendo pagarse \$1.971.717.879.

Figura 2. Éxito procesal cualitativo pretensiones año 2016.



Fuente: Informe de Gestión y Resultados Vigencia 2016 SDM.

Figura 3. Éxito procesal procesos contenciosos año 2017.

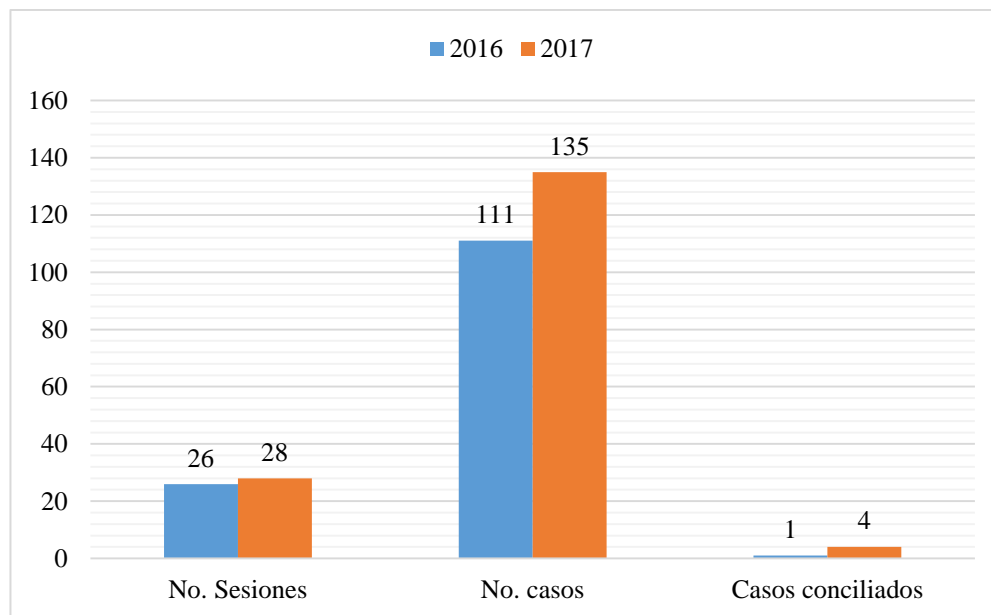


Fuente: Informe de Gestión y Resultados Vigencia 2017 SDM.

Lo anterior, denota que para el año 2016 hubo un alto éxito procesal visto desde las pretensiones formuladas en contra de la entidad, abordándose por la Secretaría de manera diferente las estadísticas para el año siguiente, al enfocarse en la cantidad de fallos contenciosos a favor, en donde se observa una reducción del 15% de lo logrado en primera instancia ante la revisión del superior jerárquico. No obstante, estas cifras hacen pensar que la entidad confía en su defensa judicial, por lo que no acude a la conciliación prejudicial.

De ahí que, en el año 2016 se llevaron a cabo 26 sesiones del Comité de Conciliación, analizándose 111 casos, cuyas pretensiones sumaron \$1.590.683.000. Producto de estas sesiones, sólo se llegó a un arreglo que no tuvo una consecuencia económica. En el 2017, se celebraron 28 sesiones en las que se estudiaron 135 casos, con un total de pretensiones de \$3.170.361.532, presentándose 4 acuerdos conciliatorios por un valor de \$373.496.034.

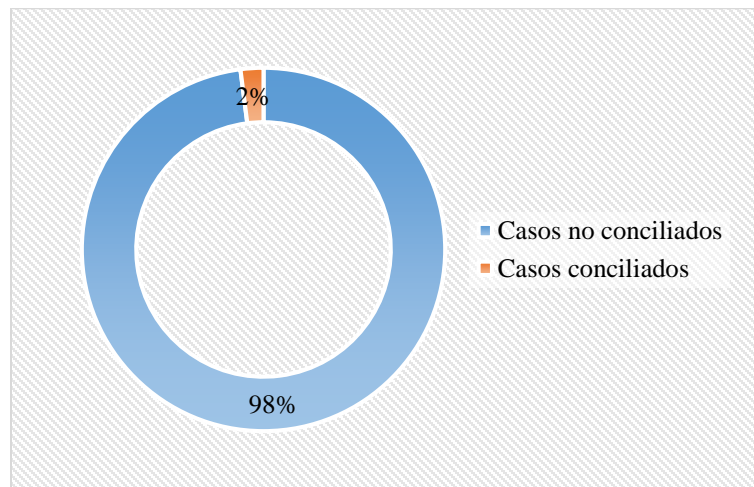
Figura 4. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Se puede apreciar que no se presentaron cambios significativos en la cantidad de sesiones del Comité de Conciliación a pesar de que los casos estudiados aumentaron en un 21.6%. Frente a los trámites en los que se llegó a un acuerdo, si bien se incrementaron, siguen siendo muy pocos respecto de las solicitudes estudiadas. En ese sentido, se observa que en los dos años sólo se concilió en 5 oportunidades, que representan el 2% del total.

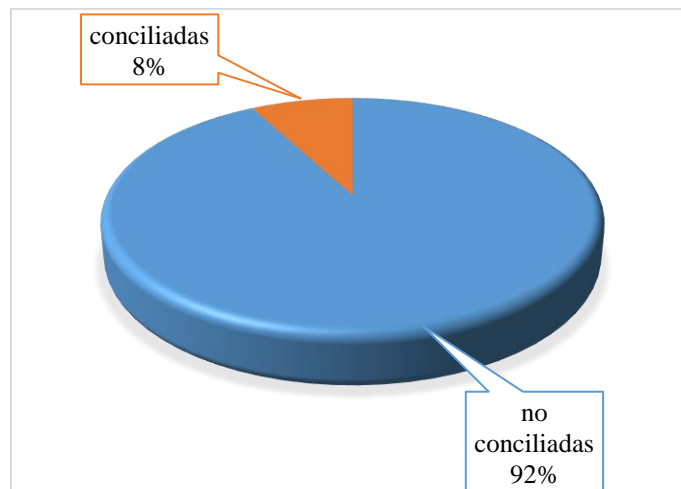
Figura 5. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Para finalizar, se resalta que del total de las pretensiones contenidas en las solicitudes de conciliación de los años 2016 y 2017, únicamente se acordó pagar el 8% de ellas conforme se representa en la siguiente gráfica.

Figura 6. Porcentaje de pretensiones conciliadas años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

En conclusión, a pesar de la cantidad de casos evaluados en el periodo, el Comité de Conciliación de la entidad ha decidido negativamente en su gran mayoría, por lo que el éxito

de la figura es exiguo en comparación con los esfuerzos administrativos reflejados en las 54 reuniones llevadas a cabo, para las que se tuvo que diligenciar 246 fichas.

1.4.Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Al preguntarse a la Secretaría Distrital de Movilidad cuales fueron las políticas de prevención del daño antijurídico aplicadas o adoptadas en los años 2016 y 2017, en oficio SDM-DAL-254165 de 2018 se indicó que se cuenta con el Acuerdo N.º 002 del 3 de febrero de 2015 *“Por medio de la cual se adopta las políticas de conciliación de la Secretaría Distrital de Movilidad y se establece líneas decisoriales para su aplicación a casos análogos”*, el cual - según el oficio en comento - no fue sometido a estudio y consideración del Comité de Conciliación. Sin embargo, al leerse el Acuerdo se evidencia que fue suscrito por la en ese entonces Secretaria Distrital de Movilidad, la Subsecretaria de Servicios de Movilidad, el Subsecretario de Gestión Corporativa, la Subsecretaria de Política Sectorial, la Directora de Asuntos Legales, la Directora Administrativa y Financiera y el Director de Procesos Administrativos, precisándose en su parte final que fue revisado por los integrantes del Comité.

Pasando a la parte motiva del acto administrativo, señala que su propósito es la expedición de forma unificada de un compendio de políticas de conciliación aprobadas por el Comité en casos recurrentes y con el fin de asistir a los despachos judiciales o extrajudiciales con una posición institucional unificada, en los eventos en que exista una identidad fáctica, jurídica y coincidencia temporal – espacial. Así, deberá indicarse que hay ánimo conciliatorio cuando se encuentre probada la responsabilidad de la entidad, haya jurisprudencia reiterada en casos análogos y cuando el fallo de primera instancia resuelva de manera suficiente acerca de la responsabilidad de la Secretaría. Por último, indica que en los casos de carácter penal en que se pretenda la reparación de señales de tránsito, se debe practicar dictamen pericial a las mismas con el fin de establecer su valor y con base en este lograr su reparación integral.

En ese orden de ideas, es difícil advertir una situación en concreto en la que la entidad decida conciliar, bien sea por haber sido condenada repetidamente en sede judicial o por reconocer su responsabilidad derivada de un acto o hecho que le sea atribuible. Por el contrario, es mucho más nutrida la postura negativa, en la que se establecen alrededor de 20 escenarios en los que no se debe conciliar, representados básicamente en asuntos relativos a sus empleados públicos, carencia de legitimación en la causa por pasiva, derogatoria de actos administrativos respecto de la restricción vehicular del pico y placa, devolución de sanciones impuestas por derogatoria de alguno de los artículos del Decreto 3366 de 2003 o solicitudes encaminadas a la declaratoria de un contrato realidad que no tengan un acto administrativo con el cual acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, destacando la importancia de cumplir con las características propias del contrato de prestación de servicios.

Por ende, en el Acuerdo N.º 002 de 2015 la única política encaminada a prevenir una actuación administrativa o la toma de una decisión que genere una afectación patrimonial es aquella que se refiere al contrato realidad, en donde se recordó que los contratistas no han de continuar prestando sus servicios si el plazo de ejecución del contrato ha terminado. En los demás casos, la finalidad perseguida es contar con una posición uniforme a ser presentada por el apoderado ante el Ministerio Público o los Despachos judiciales.

No obstante, en el año 2017 se implementó el *“Manual de Políticas para la prevención del daño antijurídico de la Secretaría Distrital de Movilidad”*, lo cual supone un avance significativo en la materia, al contenerse en este la definición de política de prevención, la determinación de causas que generaron problemas jurídicos, los tipos de daños por los cuales resulta condenada la Secretaría, las políticas de prevención del daño y una serie de instrucciones para el llamamiento en garantía, las acciones de repetición y obligaciones de los apoderados de la entidad, atendiendo lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 1716 de 2009⁴³ y la Circular N.º 03 de 2014 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Es importante recalcar como se dijo en el capítulo anterior, que el antiguo Ministerio del Interior y de Justicia destacaba desde el año 2010 que el buen gobierno requiere este tipo

⁴³ Derogado por el Decreto 1069 de 2015.

de actuaciones como primera línea de defensa tanto para el Estado como para las personas, permeando este concepto en la entidad pasados algunos años.

Entiende entonces la Secretaría Distrital de Movilidad por política de prevención del daño antijurídico “...los parámetros preventivos a seguir con el fin de evitar que las actuaciones administrativas y la toma de decisiones en las distintas dependencias generen hechos u omisiones que causen un daño a los ciudadanos quienes no están en la obligación legal de soportar y que en últimas el resultado sea el detrimento del patrimonio de la entidad y por ende del Estado.” Seguidamente, se hace un listado de las falencias administrativas o misionales organizadas por medio de control que se exponen brevemente a continuación:

- Contractual: Posible ineficiencia en la supervisión de contratos, falta de planeación en la ejecución contractual y otros debates que surgen con ocasión de las resoluciones expedidas en la etapa precontractual.
- Nulidad y Restablecimiento del Derecho: Solicitudes de reconocimientos de derechos de carrera, contratos realidad, revocatoria de las resoluciones a través de las que se sanciona por embriaguez y problemas con los procesos de jurisdicción coactiva realizados al interior de la entidad.
- Reparación Directa: Muerte o lesiones por accidente en vía pública por su mal estado o mala señalización.

Finalizado este estudio con número de casos por categoría y cantidad de condenas, se recogen las políticas dispuestas en el Acuerdo N.º 2 de 2015, aunque se agregan cinco líneas específicas para evitar reclamaciones. Estas son:

- Administración de personal: Para los nombramientos deberán tenerse en cuenta la Ley 909 de 2004, el Decreto Reglamentario 1227 de 2005 y los procedimientos establecidos. Para la desvinculación de un funcionario es necesario analizar la legalidad y constitucionalidad de la decisión. Asimismo, las funciones asignadas al personal de planta deben estar consignadas en el manual de funciones vigente. La

competencia para efectuar la remoción de empleados de libre nombramiento y remoción recae en el nominador y se efectuará mediante acto no motivado.

- Contratos de prestación de servicios: El supervisor no podrá variar su objeto, alcance o finalidades ni imponer horarios u otras condiciones que desfiguren la modalidad elegida. Por otro lado, la entidad está obligada a tomar las medidas administrativas pertinentes para evitar que los contratistas continúen prestando sus servicios si el plazo del contrato ha finalizado.
- Contratos: Las etapas precontractual y contractual deberán surtirse de conformidad con el marco legal aplicable. Los ordenadores del gasto y los supervisores de los contratos deberán adelantar las gestiones necesarias para garantizar los pagos oportunos. Los contratos deben ser liquidados según el Artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.
- Derechos de petición: Se resalta la importancia de cumplir con los términos establecidos legalmente. Sobre el particular, valga la pena decir que en este estudio se hicieron solicitudes de información a la Secretaría Distrital de Movilidad, una de ellas por ejemplo el 22 de enero de 2019, recibándose luego de más de 2 meses una respuesta parcial, lo que supone un incumplimiento de la ley y la política definida en el Manual Código PA05-MN03.⁴⁴ De otro lado, en esta se establece erróneamente que las peticiones de información han de absolverse en el término de 15 días cuando La Ley 1755 de 2015 dice que ello tiene que hacerse en 10 días.
- Almacenamiento y custodia de documentación: Los servidores públicos están en la obligación de implementar las políticas establecidas por el Subsistema de Gestión documental y de Archivo con el fin de garantizar la conservación y disponibilidad de la información pública.

⁴⁴ Petición con radicado SDM 18754 del 22 de enero de 2019 dirigida a la Dirección de Asuntos Legales, contestado en parte en el Oficio SDM-SGJ-66864-2019 recibido el 1º de abril de 2019.

Si bien es cierto, se generaron esfuerzos para desarrollar políticas de prevención del daño antijurídico, es importante que se profundice en las acciones institucionales implementadas, definiéndose con claridad los responsables y una descripción de las estrategias de sensibilización, divulgación y programación de las acciones que incluya la evaluación de sus resultados.

1.5. Seguimiento al Comité de Conciliación.

En lo concerniente a las auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno a las actuaciones del Comité de Conciliación, en el Informe de Auditoría del 29 de junio de 2016 se plasmaron 3 no conformidades. La primera, consistió en que, del 6 de enero de 2015 al 26 de febrero de 2016, hubo hasta 24 días de diferencia entre la fecha en que se llevó a cabo una sesión del Comité y el plazo máximo para realizar el registro en el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB, que de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 690 de 2011 es de 5 días.⁴⁵ En la segunda, señaló la jefe de la Oficina de Control Interno, que no existe registro físico o en el SIPROJ WEB de 12 actas y que una de ellas que sí se redactó no está firmada por el presidente del Comité.⁴⁶ Como posibles causas, se estableció una sobrecarga laboral, rotación del personal en el área, debilidad en el seguimiento a los comités y a las funciones a cargo de su secretario.

En la tercera no conformidad, se señaló que como producto de auditorías realizadas en la vigencia 2014 y 2015, hay dos acciones en el plan de mejoramiento por procesos que no han sido satisfechas, una relativa a la estructuración y documentación de “...*las políticas de prevención del daño antijurídico, identificando las condenas reiterativas en los procesos judiciales de la SDM, con el fin de formular las diferentes actividades que desarrollen las soluciones a los conflictos que presentan mayor índice de demandas a la entidad*”, la otra, es respecto a la implementación en el procedimiento de los responsables de reportar a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado sobre los cambios de Secretario Técnico del

⁴⁵ Derogado, actualmente ello está dispuesto en el numeral 15.1 del Artículo 15 del Decreto 839 de 2018 firmado por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

⁴⁶ El periodo revisado va del 13 de enero al 26 de julio de 2016.

Comité. Las posibles consecuencias de estas situaciones, descritas en el informe de auditoría, son un incumplimiento de los objetivos del proceso, al igual que de las normas aplicables a la conciliación.

Por último, se aduce que una vez revisado el Plan Operativo Anual de la Dirección de Asuntos Legales, no hay un indicador de gestión sobre la prevención del daño antijurídico por lo que no se satisface lo contemplado en el artículo 21 del Decreto 1716 de 2009.⁴⁷ Lo anterior guarda relación directa con el grado de satisfacción de la función establecida en el numeral 1° del Artículo 19 *ibidem*.⁴⁸

A raíz de las conclusiones de la auditoría y sus recomendaciones, en el plan de mejoramiento se plantearon varias acciones con el ánimo de dar un adecuado tratamiento a los hallazgos, entre ellas:

- Actualización oportuna del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB y reprogramación de las acciones e indicadores ineficaces para lograr su cumplimiento.
- Estructurar y documentar las políticas de prevención del daño antijurídico, identificando las condenas reiterativas en contra de la entidad, para así formular soluciones a los conflictos con mayor índice de demandas.

Se observa que de esta clase de acciones derivó la creación del Manual de Políticas para la prevención del daño antijurídico de la Secretaría Distrital de Movilidad, versión 1.0 del 29 de diciembre de 2017, siendo necesario destacar el papel de la Oficina de Control Interno en los avances y mejoras de estos procesos, sin dejar de reconocer los esfuerzos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y de la doctrina, respaldada en su mayoría por

⁴⁷ “Artículo 21. Indicador de gestión. La prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad.” Actualmente, Artículo 2.2.4.3.1.2.7 del Decreto 1069 de 2015.

⁴⁸ “Artículo 19. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:
1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.” Hoy en el núm. 1° Art. 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.

instituciones públicas y universidades, como se expuso resumidamente en el capítulo primero de este texto al estudiar las funciones de los comités de conciliación consagradas en los numerales 1° y 5° del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.

Para finalizar, la Secretaría Distrital de Movilidad informa en su Oficio SDM-DAL-254165 de 2018 que no fue objeto de auditorías por entes de control externos en los años 2016 y 2017 en lo concerniente a las funciones del Comité de Conciliación y que tampoco se generaron actuaciones disciplinarias en contra de sus miembros o de los abogados que intervienen en el estudio de las solicitudes de las que conoce dicho órgano.

2. Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

El IDU es un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargado de atender la ejecución de las obras públicas de desarrollo urbanístico y las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización y pavimentación, según lo establecido en el Acuerdo 19 de 1972 expedido por el Concejo de Bogotá D.C.

Entre sus principales funciones se encuentra la de ejecutar obras de desarrollo urbanístico como la apertura, ampliación de vías públicas, construcción de puentes, plazas cívicas y parques; realizar obras de renovación urbana; construir edificios para servicios comunales, administrativos, de higiene, de educación y culturales; llevar a cabo las obras relacionadas con los programas de transporte masivo; colaborar con el mantenimiento y conservación de vías; realizar las operaciones de cálculo, distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización a causa de obras de interés público o de servicios públicos y ordenar las expropiaciones necesarias para la ejecución de los planes y programas aprobados.

2.1. Estructura orgánica del Instituto de Desarrollo Urbano.

El Acuerdo N.º 2 de 2009 del Consejo Directivo del IDU, modificado por el Acuerdo N.º 2

del 25 de enero de 2017, establece que su estructura está integrada por el Consejo Directivo, la Dirección General, las oficinas de Control Disciplinario, Control Interno, Atención al Ciudadano, la Oficina Asesora de Comunicaciones y la Oficina Asesora de Planeación. A su vez, dependen de la Dirección General la Subdirección General de Desarrollo Urbano, la Subdirección General de Infraestructura, la Subdirección General Jurídica y la Subdirección General de Gestión Corporativa.

A continuación, se describen los aspectos más relevantes de la Dirección General y sus dependencias misionales:

La Dirección General define y asegura el cumplimiento de las metas y objetivos generales, participa en la fijación de las políticas, objetivos y planes de obras públicas del Distrito en coordinación con los demás sectores, y garantiza el uso adecuado de los recursos de crédito obtenidos de la banca bilateral y multilateral para la financiación de proyectos.

La Subdirección General de Desarrollo Urbano lidera y orienta la formulación, diseño e implementación de los planes y programas para el desarrollo y control de los proyectos de infraestructura, así como de mantenimiento, rehabilitación y monitoreo de la infraestructura existente de los sistemas de movilidad y de espacio público construido a cargo de la entidad, incluyendo lo relacionado con la gestión predial, social, ambiental y de seguridad integral de los mismos, de conformidad con las políticas y estrategias adoptadas.

La Subdirección está conformada por la Dirección Técnica de Proyectos, la Dirección Técnica de Predios y la Dirección Técnica Estratégica.

La Dirección Técnica de Proyectos, entre otras actividades, diseña e implementa las estrategias, planes y programas para el desarrollo y control de los proyectos de infraestructura y de la infraestructura existente.

La Dirección Técnica de Predios adelanta las actividades requeridas para la adquisición de los predios necesarios para poder desarrollar los proyectos de infraestructura. También

dirige, realiza y controla los procesos de enajenación voluntaria, expropiación administrativa y judicial, propone estrategias que conlleven a mitigar los impactos socioeconómicos y culturales en la población afectada por el proceso de adquisición de predios y se encarga de gestionar la administración, mantenimiento y saneamiento de los predios adquiridos.

La Dirección Técnica Estratégica actualiza y administra el sistema de información integral de la entidad, en lo relacionado con los sistemas de movilidad y del espacio público construido, definidos en el POT, y también la información cartográfica para el desarrollo de la gestión relacionada con la contribución de valorización, así mismo diseña y elabora manuales de especificaciones técnicas para el desarrollo de proyectos a cargo de la entidad. La Subdirección General de Infraestructura lidera y orienta la ejecución de los proyectos de infraestructura, así como los de mantenimiento, rehabilitación y monitoreo de la infraestructura existente, de los sistemas de movilidad y de espacio público construido a cargo del Instituto. De esta Subdirección dependen las siguientes áreas:

- Dirección Técnica de Construcciones: coordina y controla la debida ejecución de los proyectos de construcción de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido y tiene a su cargo la Subdirección Técnica de Ejecución del Subsistema de Transporte, que garantiza los proyectos integrales de construcción del Subsistema y la Subdirección Técnica de Ejecución del Subsistema Vial, encargada de los proyectos integrales de construcción de los Subsistemas Vial, Vial Peatonal y del Sistema de Espacio Público Construido, operaciones urbanas y parqueaderos públicos.
- La Dirección Técnica de Mantenimiento: Coordina y controla la debida ejecución de los proyectos integrales de mantenimiento de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido. De esta Dirección dependen la Subdirección Técnica de Mantenimiento del Subsistema de Transporte, que garantiza el mantenimiento y rehabilitación de los proyectos integrales del Subsistema de Transporte y transporte alternativo y la Subdirección Técnica de Mantenimiento del Subsistema Vial, que se encarga de velar por el mantenimiento y rehabilitación de los proyectos integrales del Subsistema Vial, Vial Peatonal y del Sistema de Espacio Público Construido.

- Dirección Técnica de Administración de Infraestructura: Realiza el control de la estabilidad de las obras y las gestiones necesarias para hacer efectivas las garantías en los casos en que a ello hubiere lugar, supervisa y controla las intervenciones autorizadas en el espacio público. También adelanta el análisis y evaluación de la información y prepara la documentación necesaria para permitir los usos temporales en el espacio público construido a cargo de la entidad.

Ahora bien, la Subdirección General Jurídica lidera las estrategias legales, presta asesoría permanente al Instituto en los asuntos jurídicos relacionados con su misión, y controla la defensa judicial. Está conformada por tres dependencias: La Dirección Técnica de Procesos Selectivos Contractuales a cargo de la estructuración jurídica de los procesos de selección de contratistas, la Dirección Técnica de Gestión Contractual, encargada de la contratación directa y de brindar acompañamiento en la debida supervisión y coordinación de los contratos a su cargo y en los procesos sancionatorios contractuales y la Dirección Técnica Judicial, que coordina la defensa judicial y extrajudicial de los intereses de la entidad. A su vez, previene el riesgo antijurídico mediante la información y asesoría oportuna a las dependencias del Instituto, entre otras funciones.

La Subdirección General de Gestión Corporativa lidera los planes y estrategias relacionados con el talento humano, los recursos físicos, tecnológicos, financieros y de la gestión documental de la entidad, así como el proceso relacionado con la liquidación, asignación y el recaudo de la contribución por valorización.

De la Subdirección de Gestión Corporativa dependen estas dos áreas:

- La Dirección Técnica Administrativa y Financiera: Dirige la gestión necesaria para la administración del talento humano y de los recursos físicos, tecnológicos, financieros, presupuestales y de tesorería de la entidad, y asegura el recaudo, administración y ejecución de los recursos financieros a cargo de esta, así mismo coordina el desarrollo del ciclo presupuestal. De esta área dependen a su vez las Subdirecciones Técnicas de Recursos Humanos, de Recursos Físicos, de Recursos

Tecnológicos, de Tesorería y Recaudo, de Presupuesto y Contabilidad, de Operaciones y la Subdirección Técnica Jurídica y ejecuciones fiscales.

- La Dirección Técnica de apoyo a la valorización dirige, coordina y controla la liquidación, asignación, y recaudo de la contribución de valorización, incluyendo el cobro respectivo. Tiene a su cargo la Subdirección Técnica de Operaciones y la Subdirección Técnica Jurídica y ejecuciones fiscales.

2.2.Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.

Dentro del proceso de Gestión legal, el IDU tiene el procedimiento de Conciliación Prejudicial y Judicial que para el año 2016 iba en su tercera versión. Su objetivo es atender las solicitudes de conciliación de acuerdo con las fórmulas de defensa de los intereses del Instituto, trayendo para el efecto algunos términos y definiciones. Asimismo, se fijan siete políticas operacionales, verbigracia, la elaboración de la ficha técnica que se sube al SIPROJ WEB por el abogado y el envío oportuno de la información por las áreas técnicas que contribuya al estudio del caso, la cual debe ser veraz y consistente, ya que de ella depende en gran parte un futuro éxito procesal.

Como obligaciones del apoderado, se encuentra el dar respuesta dentro de los plazos a los trámites que le sean asignados, manteniendo el aplicativo SIPROJ WEB actualizado y asistiendo ante la Procuraduría a exponer la decisión del Comité.

El flujograma del procedimiento es general y contiene los pasos tanto para audiencias de conciliación judiciales como prejudiciales, que se resumen en el último evento, en asignar un abogado, registrar en el SIPROJ la solicitud, elaborar el poder, solicitar antecedentes, elaborar y presentar la ficha técnica, luego viene la fase de deliberación del Comité, la elaboración de la certificación, la asistencia a la audiencia, y finalmente (dependiendo de si se llegó a un arreglo), la realización del procedimiento de pago, el estudio de la procedencia de la acción de repetición y la presentación de la respectiva demanda. No obstante, cada

actividad tiene una breve descripción que incluye su duración, como también el cargo del ejecutante, los puntos de control, los formatos y observaciones aplicables.

Se puede decir en este punto que el procedimiento de la Secretaría Distrital de Movilidad, cabeza del sector, es más claro y completo en el desarrollo de sus políticas de operación, así como en la enunciación de los recursos digitales, formatos y documentos anexos, al relacionar minuciosamente las responsabilidades de cada uno de los involucrados y presentar la información de una manera amigable.

Frente al Reglamento Interno del Comité, el 8 de abril de 2015 se profirió la Resolución N.º 24664, que contempló en el art. 4 como principios orientadores para sus integrantes, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, teniendo como finalidad la protección de los intereses de la entidad y el patrimonio público. Dicho reglamento dispuso de una manera similar al de la Secretaría Distrital de Movilidad, las funciones, los integrantes e invitados, las sesiones y votaciones, la asistencia, la imparcialidad y autonomía en la adopción de decisiones, la participación de la Oficina de Control Interno, convocatoria, inasistencia a las sesiones y su desarrollo (que por cierto puede ser virtual), las tareas a cargo de la secretaría técnica, etc. Sin embargo, al requerirse la unificación y actualización de los procesos y procedimientos, se expidió la Resolución N.º 6347 de 2017 que derogó la anterior.

Dicho acto administrativo señala en su artículo 1 que el Comité estará conformado por el Director General del Instituto o su delegado, el Subdirector General Jurídico, el Director Técnico de Gestión Judicial, el Director Técnico Administrativo y Financiero, el Director Técnico de Gestión Contractual y los ordenadores del gasto en los asuntos que sean de su competencia. Asimismo, concurrirán con voz, pero sin voto, quienes por su condición jerárquica deban asistir en un caso en concreto, el apoderado que represente los intereses del Instituto y el jefe de la Oficina de Control Interno.

Al verificar los perfiles de estos directivos se aprecia en la Resolución N.º 66434 de 2015, por ejemplo, que el Director General debe tener 6 años de experiencia profesional en Ingenierías, Arquitectura, Urbanismo, Administración de Empresas, Economía,

Administración Pública, Ciencias Políticas y Administrativas, Contaduría Pública, Derecho, Antropología, Artes Liberales o Relaciones Internacionales y un título de posgrado en áreas relacionadas con el empleo. Cotejando estas profesiones con las funciones esenciales del cargo,⁴⁹ se evidencia que se requiere un alto conocimiento técnico que es posible no sea satisfecho con varias de las profesiones previamente relacionadas, asunto que puede impactar a su vez el papel que le ha sido otorgado al Director General en el Comité de Conciliación, independientemente de la comparecencia de su delegado.

En lo que concierne al Subdirector General Jurídico, el Director Técnico de Gestión Judicial, y el Director Técnico de Gestión Contractual su experiencia ha de ser de 6 años y su profesión abogado con posgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo. Para ser Director Técnico Administrativo y Financiero se requieren 6 años de experiencia y un título en Administración de Empresas, Economía, Administración Pública, Derecho y además una especialización que guarde relación con las funciones encomendadas, por lo que en principio estos perfiles corresponden a las funciones de los cargos de planta creados.

Retomando el estudio del Reglamento Interno del Comité, luego de la enunciación de las funciones de sus integrantes y del secretario técnico, en el Título II se destaca la importancia de los principios de autonomía e imparcialidad en la adopción de decisiones según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código General del Proceso, la Ley 734 de 2002 y otras normas concordantes. En ese sentido, si alguno de los miembros del Comité se encuentra incurso en alguna de las causales de impedimento, deberá informarlo por escrito al Comité antes de la sesión convocada, dejándose constancia en el

⁴⁹ Entre otras, proponer la adopción de políticas y estrategias relacionadas con el Sector Movilidad de acuerdo con las necesidades de la ciudad en materia de infraestructura; liderar el seguimiento de políticas de la entidad con el fin de garantizar la ejecución de los planes de los sistemas de Movilidad y de Espacio Público Construido en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial – POT; establecer estrategias para la generación de proyectos integrales de desarrollo urbano a financiarse con la contribución de la valorización; dirigir las operaciones de planeación, administrativas de cálculo, liquidación, asignación y cobro de la contribución de valorización; dirigir las funciones de planeación, factibilidad, diseño y ejecución técnica para garantizar el cumplimiento de los proyectos del Instituto, adoptar los manuales técnicos con el fin de mejorar la eficacia eficiencia y efectividad en el desempeño de las funciones confiadas al Instituto.

acta. De otro lado, los miembros podrán ser recusados, debiendo adelantarse el procedimiento establecido en el CPACA como lo dice el art. 7 de la Res. N.º 6347 de 2017.

En cuanto a la inasistencia a las sesiones, si a un integrante no le es posible comparecer a una reunión, es menester que se excuse dentro de los dos días siguientes a la citación dirigiéndose al secretario técnico. En caso contrario, deberá justificar su inasistencia no antes de los tres días siguientes a la sesión. Una vez instalada, se verificará el quórum y dará lectura al orden del día propuesto, haciéndose posteriormente una exposición de la ficha técnica de la solicitud por el apoderado, pudiendo los integrantes presentar proposiciones sustitutivas o adicionar las iniciales. Las decisiones se adoptarán por mayoría simple siendo el mínimo tres integrantes. En el evento de presentarse un salvamento y aclaración de voto el motivo de disenso ha de quedar plasmado en la respectiva acta.

Acerca de la preservación de los documentos, el artículo 17 de la Resolución IDU N.º 6347 de 2017 contempla que en las actas del comité es indispensable que obre la forma en que se deliberó, las excusas que se presentaron, la calidad de los intervinientes y las fichas técnicas y los soportes presentados para estudio. El archivo de estos documentos se hará en la Dirección Técnica de Gestión Judicial.

Cabe resaltar en este punto, que a pesar de que en el SIPROJ WEB se hace una relación clara de los contenidos que debe tener cada ficha técnica, el artículo 21 de la resolución bajo examen contempla que estas deben traer los datos generales, los hechos y antecedentes, los fundamentos de derecho, el análisis de las pruebas y del precedente judicial, la cuantía de las pretensiones, el concepto sobre la viabilidad de conciliar y si es necesario adjuntar liquidación, ella deberá contener una indicación clara y precisa de las cifras y operaciones que la sustenten.

Como parte del reglamento interno del comité, se prevé en el artículo 23 varias políticas de defensa judicial, verbigracia, el aportar a los procesos la totalidad de las pruebas documentales que reposen en la entidad, velar porque las actuaciones procesales se surtan a tiempo, la obligación de que los apoderados asistan a todas las audiencias programadas en

los despachos judiciales lo suficientemente preparados, la remisión de las pruebas que soliciten las autoridades sin dilaciones injustificadas, entre otras. Finalmente, el artículo 24 dispone una serie de políticas generales de prevención del daño antijurídico que serán presentadas más adelante.

Ahora bien, al preguntarse sobre capacitaciones efectuadas a los integrantes del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017, en Oficio DTGJ 20184251085441 del 14 de noviembre de 2018 manifestó el IDU que sí recibieron capacitación en esos periodos, remitiéndoseles el reglamento y explicándoseles en las sesiones iniciales el procedimiento para la deliberación y toma de decisiones. Sin embargo, al pedirse evidencias de estos hechos, la entidad indica en Oficio DTGJ 20194250080951 del 12 de febrero de 2019 que no existen, ya que el reglamento se comparte con los miembros y en el desarrollo de los comités se les da una inducción. Lo anterior, denota que no se capacita adecuadamente a los miembros del Comité de Conciliación, circunstancia que es preocupante a pesar de que varios de ellos sean abogados.

La Ley 734 de 2002 consagró como un derecho y un deber de los servidores públicos el capacitarse y actualizarse para el mejor desempeño de las funciones, por lo que es necesario que a todos los integrantes se les ilustre sobre los medios de control con los que cuenta el ciudadano, la importancia del material probatorio, las finalidades de la conciliación, el análisis de su procedencia, etc., siendo vital propender por una cultura del mantenimiento de la paz en la comunidad, reconociendo los Comités de Conciliación al ciudadano como un ser humano que tiene su derecho y razones propias en sus diferentes ámbitos: biológico, psicológico y sociocultural.⁵⁰

Por ende, no es suficiente conocer medianamente los procedimientos y reglamentos, ya que los representantes del Estado tienen que comprender el impacto de sus decisiones en la sociedad civil, en la congestión de los Despachos judiciales, y en últimas, en la vigencia de un orden justo, si se desea satisfacer los postulados de la conciliación en su verdadera dimensión.

⁵⁰ Esta conclusión, siguiendo lo sostenido por Hoyos (2002) y Silvera et al. (2015).

Sumado a esta cuestión, se indagó sobre a qué otros comités u órganos internos o externos pertenecieron cada uno de los miembros del comité de conciliación en los años 2016 y 2017, encontrando la Resolución N.º 6315 de 2016 “Por la cual se modifica y actualiza el Sistema de Coordinación Interna del IDU, y se deroga la Resolución IDU 22477 de 2014 y sus modificaciones”, en la que se enumeran 14 instancias de coordinación. Estas son:

- Comité de Dirección.
- Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
- Comité del Sistema Integrado de Gestión.
- Comité de Contratación.
- Comité de Defensa Judicial, Conciliación y Repetición.
- Comité de Predios.
- Comité Antitrámites y de Gobierno en línea.
- Comité para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Comité de Seguimiento y Control Financiero.
- Comité de Sostenibilidad Contable y de Inventarios.
- Comité de Cartera.
- Comité de Archivo.
- Comité de Seguridad Vial.
- Comité Jurídico.

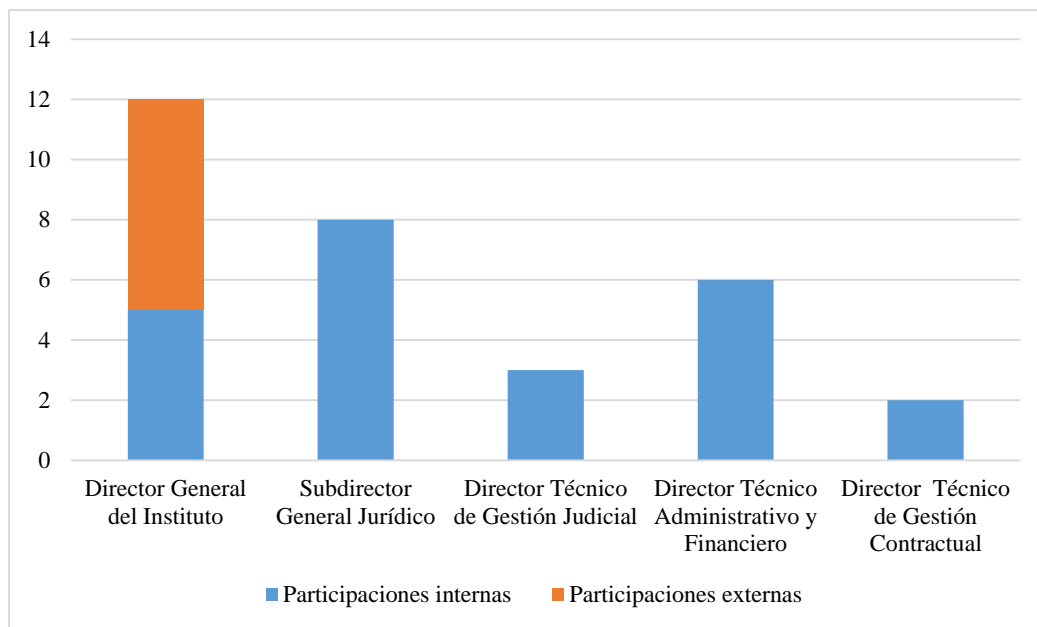
Se destaca el esfuerzo realizado por el Instituto para controlar y consolidar dichas instancias por medio de un acto administrativo, en atención a los principios de eficacia, economía y celeridad, permitiendo tener claridad sobre los distintos cuerpos colegiados con los que cuenta la entidad, definiéndose el objeto y funciones de cada comité, sus integrantes, su Secretario Técnico (en algunos casos) y las sesiones.

A nivel externo, fue posible identificar 16 entornos de reunión, como se relaciona a continuación:

- Comité Técnico Distrital de Discapacidad.
- Consejos Locales de Gobierno (trimestrales).
- Consejos de Gobierno (mensuales).
- Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad.
- Comité Técnico Interinstitucional de Movilidad.
- Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental y el Ecorurbanismo del Distrito Capital – CISPAER.
- Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas y Macroproyectos del Distrito Capital.
- Comisión Intersectorial para la Gestión del Suelo en el Distrito Capital.
- Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital.
- Comité Técnico de Planes Parciales de Desarrollo.
- Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial de Bogotá.
- Comité de Alumbrado Público del Distrito Capital de Bogotá.
- Comité Distrital de Renovación Urbana.
- Comisión Intersectorial de Gestión de Riesgos y Cambio Climático.
- Comisión Intersectorial de Servicios Públicos.
- Comisión Intersectorial de Espacio Público.

En estos escenarios, el representante principal de la entidad es la Subdirección General de Desarrollo Urbano que no hace parte del Comité de Conciliación. Sin embargo, a cargo del Director General del Instituto se encuentran 7 ámbitos de integración, los cuales en su mayoría puede delegar al cuerpo directivo. En total, se evidencian las siguientes participaciones de los miembros del Comité a nivel interno y externo:

Figura 7. Asistencia a otros escenarios de coordinación por parte de los miembros del Comité de Conciliación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

La gráfica denota una carga superior para el Director General y el Subdirector General Jurídico con 12 y 8 participaciones respectivamente, siendo el Director Técnico de Gestión Contractual el que menos tiene que reunirse. Es de precisar que aquí no se incluyen las delegaciones o invitaciones que se presentaron en los periodos estudiados.

En ese sentido, dichos funcionarios deben prepararse y asistir a numerosos comités en los más variados asuntos, lo que supone un uso muy eficiente del tiempo o eventualmente de no tenerlo para determinados asuntos, entre ellos, la conciliación. A pesar de esto, la estructura organizacional del IDU tiene muchas dependencias y especialidades en las cuales repartir las funciones que legalmente le fueron confiadas, por lo que no se advierte una sobrecarga considerable. Es muy importante indicar que el Instituto ha dispuesto una compilación de su Sistema de Coordinación Interna que permite fácilmente saber si un servidor público tiene demasiados comités u otros escenarios a los que deba asistir.⁵¹

⁵¹ No obstante, hay que decir que al preguntarse sobre estos temas, la entidad por intermedio del Director Técnico de Gestión Judicial contestó inicialmente en Oficio N.º 20184251085441 del 14 de noviembre de 2018, que los miembros del Comité de Conciliación participaban en otros comités así: el “Director Técnico de Gestión Contractual en el Comité de Contratación, El Subdirector Administrativo y Financiero del Comité de Dirección,

En lo concerniente a recursos físicos y tecnológicos disponibles para el Comité de Conciliación del IDU, se estableció que se posee una sala de reuniones con todas las adecuaciones técnicas necesarias para hacer presentaciones interactivas y computadores. Además, se utiliza constantemente el Sistema de Procesos Judiciales SIPROJ WEB, donde se elaboran las fichas técnicas y las actas.

Prosiguiendo con el recurso humano dispuesto por el Instituto para tramitar las conciliaciones prejudiciales, se revisaron los manuales de funciones y requisitos laborales de los servidores públicos, al igual que el perfil de los contratistas que apoyaron esa función. Así, se aprecia en primer lugar que el Profesional Especializado 222-05 de Gestión de Procesos Judiciales y Administrativos debe ser abogado con posgrado en áreas relacionadas con las funciones del empleo, con dieciocho meses de experiencia y conocimientos en derecho administrativo, penal, constitucional, civil, laboral y contratación estatal, que de acuerdo con su nivel jerárquico ha de contar con experticia profesional, trabajo en equipo, aprendizaje continuo, creatividad, orientación al ciudadano y transparencia. En cuanto a sus funciones, se resumen en llevar la defensa judicial y extrajudicial, responder derechos de petición, presentar informes, realizar las investigaciones, los estudios y diagnósticos que le sean solicitados y proyectar actos administrativos.

Por su lado, el Profesional Especializado 222-04 de Gestión de Procesos Judiciales y Administrativos ha de ser abogado especialista con doce meses de experiencia profesional con similares conocimientos básicos, competencias comportamentales y funciones. Para ser Profesional Universitario 219-03 o Profesional Universitario 219-02 se requiere un título profesional en Derecho, al igual que de veinticuatro o doce meses de experiencia relacionada respectivamente, debiendo estos servidores tener compromiso con la organización, orientación a resultados, trabajo en equipo, experticia profesional, aprendizaje continuo, transparencia y orientación al ciudadano. Sus funciones son muy parecidas a las de los profesionales especializados ya mencionados. En el caso del Profesional Universitario 219-

El Jefe de la Oficina Asesora de Planeación del Comité de Dirección, el Director Técnico Judicial, hace parte del Comité de Cartera”, siendo necesario requerir al Instituto nuevamente para que entregara la información adecuadamente en esta y la mayoría de puntos requeridos, evidenciándose varias imprecisiones y dificultades en la obtención de la información por medio de la formulación de un derecho de petición.

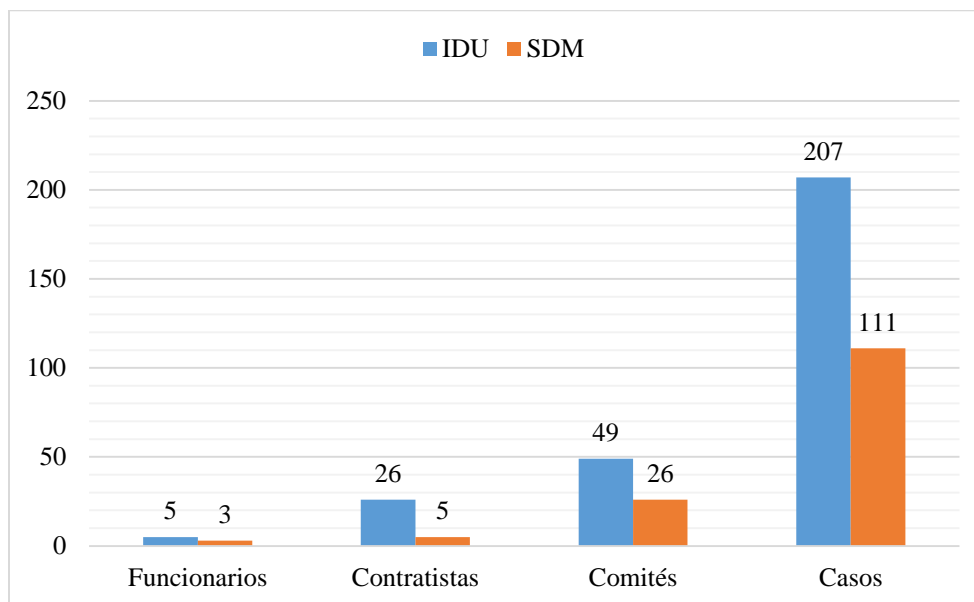
01 no se requiere de experiencia profesional, aunque posea casi las mismas funciones de los demás cargos descritos. La diferencia sustancial entre todos ellos es que a los profesionales especializados se les entregan los procesos más complejos y a los universitarios los que menos lo sean, tal y como se observa en el propósito principal de cada cargo. A manera de ejemplo, véase que el Profesional Universitario 219-01, tiene como finalidad primordial el “intervenir como apoderado en los diferentes procesos judiciales y administrativos de baja complejidad, defendiendo los intereses de la entidad, conforme a los lineamientos institucionales y la normatividad vigente.” (Res. 66434, 2015)

Es de anotar que el tiempo de experiencia requerido para los cargos especializados es significativamente más bajo que en la Secretaría Distrital de Movilidad, donde para cumplir con esta clase de perfiles se requiere de dos años y tres meses a nueve años de experiencia, ello a pesar de que en el Instituto se dispuso que los procesos más difíciles estarían en cabeza de los Profesionales Especializados 222-05 y 222-04. Ahora bien, como aspecto positivo está que las funciones de los profesionales se concentran en la defensa judicial y extrajudicial, sin que se les confieran tareas de contratación estatal como sí se hace en la Secretaría.

Por último, en el manual de funciones del IDU se contempló un Técnico Operativo 314-03 de Gestión de Procesos Judiciales y Administrativos para que realizara los trámites y actividades administrativas que contribuyan a la gestión de los procesos a cargo de la dependencia, persona que debe tener veinticuatro meses de experiencia y formación técnica profesional en Administración de Empresas, Administración Pública, Contaduría, Ingeniería Industrial o Sistemas.

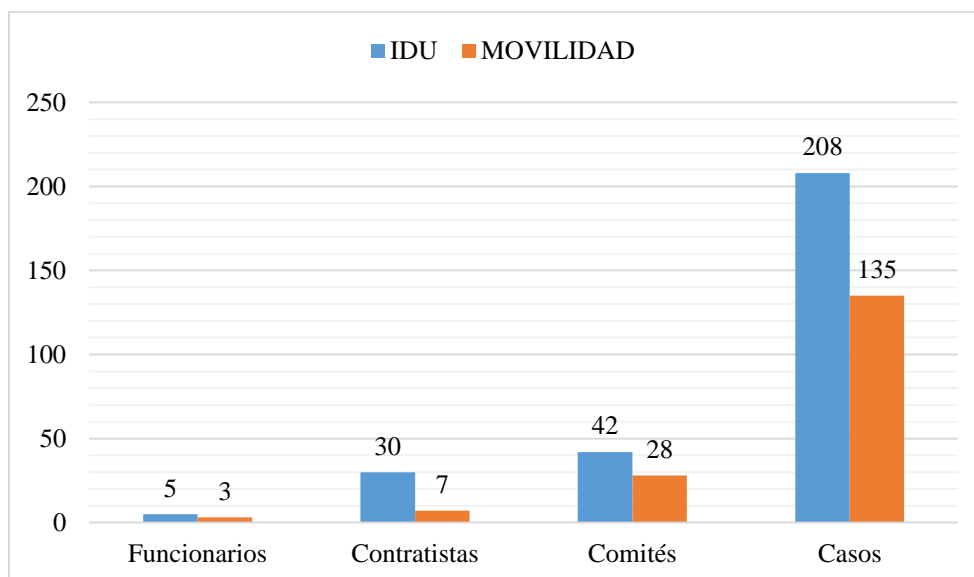
Pasando a los contratistas que apoyaron a la entidad en las tareas propias de la conciliación prejudicial, en Oficio N.º 20194250080951 se indicó que en la Dirección Técnica de Gestión Judicial hubo 26 contratistas para el año 2016 y 30 para el año siguiente. Ciertamente, este número de contratistas es mayor que en la Secretaría Distrital de Movilidad, que en el año 2016 tenía 5 contratistas y 7 en el año 2017. Lo anterior puede explicarse en una mayor cantidad de trámites por resolver en el IDU, donde se generaron 207 fichas de conciliación en el 2016 y 208 en el 2017.

Figura 8. Comparativo IDU-SDM año 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

Figura 9. Comparativo IDU-SDM año 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

En estas gráficas se aprecia que no se presentó un incremento considerable de casos o de sesiones de los Comités en las entidades de un año a otro, por lo que no existió una variación significativa en el talento humano, aunque comparativamente el IDU tiene mayor recurso por cada caso a tramitar (aproximadamente 6 casos por persona mientras que para la Secretaría

Distrital de Movilidad es de 13.5 casos por persona para el año 2017) Es de señalar que en estas ilustraciones no se tiene en cuenta el directivo y que los funcionarios y contratistas no son de dedicación exclusiva a cuestiones relativas a la conciliación prejudicial.

Ahora bien, al efectuar un muestreo de los requisitos académicos y de experiencia de los profesionales con relación al objeto de sus contratos, se encontró lo siguiente:

Uno de los colaboradores de la Dirección Técnica Judicial debía prestar sus servicios profesionales en los aspectos financieros y presupuestales de los asuntos a cargo de la dependencia, así como en la defensa judicial y extrajudicial de la entidad como apoderado, incluyendo mecanismos alternativos de solución de conflictos. En consecuencia, sus obligaciones comprendían, además de brindar soporte en asuntos financieros y presupuestales de los planes y programas a su cargo, la representación y defensa de la entidad en los procesos judiciales y extrajudiciales asignados, en temas de tutelas, acciones de grupo y acciones de cumplimiento y apoyar en la evaluación y calificación trimestral del módulo del contingente judicial de los procesos contra el IDU, a cargo de los abogados externos.

Revisado el perfil estructurado para satisfacer esta necesidad en el Proceso IDU-ID-SGGC-PSP-464-2017, se observa que se requirió de un profesional especializado con título de formación profesional en Administración o afines, con una experiencia relacionada de 13 a 24 meses. Llama la atención que no se exigiera un profesional en derecho, pese a que tanto en el objeto como en las obligaciones se requerían sus servicios para ejercer la defensa judicial y extrajudicial del IDU. El valor de dicho negocio, suscrito para el periodo comprendido entre el 18 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017, ascendió a \$66.000.000.

Otro de los contratos bajo estudio, encontrado en el Proceso IDU-ID-SGGC-PSP-493-2017, tenía por objeto la prestación de servicios profesionales para asumir la defensa judicial y extrajudicial de la entidad como apoderado en las acciones constitucionales, por lo cual se definieron obligaciones específicas como: ejercer la representación y defensa frente a las tutelas interpuestas, las acciones de grupo y las acciones de cumplimiento, asistir a las diligencias judiciales y práctica de pruebas, así como la prevención del daño antijurídico

mediante la información y orientación oportuna. Sin embargo, no se precisó el tipo de información que debía socializarse y a quién debía orientarse, ni de qué forma esta actividad permitía la prevención del daño antijurídico. Para este contrato, pactado por \$ 66.000.000 y con una ejecución del 18 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017, se exigió un perfil en derecho o afines, con especialización (sin indicar el núcleo de conocimiento al que debería pertenecer el posgrado) y una experiencia relacionada de 49 a 72 meses.

El siguiente contrato analizado, el cual está contenido en el Proceso IDU-ID-SGGC-PSP-771-2017, consistía en la prestación de servicios profesionales para asumir la defensa judicial y extrajudicial de la entidad dentro de procesos contractuales, reparaciones directas, nulidad y restablecimiento del derecho, penales y laborales. Dentro de las obligaciones específicas, se dispuso ejercer la representación y defensa en los procesos judiciales y extrajudiciales asignados, participar activamente en las diferentes etapas procesales e incluyó la prevención del daño antijurídico mediante una información y orientación oportuna. Nuevamente, no se precisa el alcance de esta obligación. Para este contrato, con una ejecución del 31 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017, se requirió un profesional en derecho con especialización, sin señalarse el énfasis del posgrado, con experiencia relacionada de 6 a 12 meses. El valor de dicho contrato ascendió a \$54.000.000.

Por otra parte, dentro del Proceso IDU-ID-SGGC-PSP-722-2017 se verificó el contrato suscrito el 24 de enero de 2017 y en ejecución hasta el 31 de diciembre siguiente, concebido para asumir la defensa judicial y extrajudicial en tribunales arbitrales, amigable composición y transacción, al igual que para asesorar a la Dirección Técnica de Gestión Judicial en los temas relacionados. Las obligaciones principales del profesional consistían en ejercer la representación judicial y extrajudicial de la entidad en los escenarios ya mencionados, participar en las diferentes etapas procesales, prevenir el daño antijurídico mediante la información y orientación oportuna, presentar al Comité de Conciliación los casos en los que se hizo el pago por condenas, laudos o actos de conciliación de los procesos en los cuales fue apoderado y asistir en los comités relacionados con la gestión judicial.

El perfil requerido fue el de un profesional en derecho con especialización y una experiencia relacionada de 49 a 72 meses, por un valor de \$97.440.000. Nótese en el presente caso, que pese a la complejidad que demanda el objeto del contrato, no se delimitó el ámbito de la especialidad que se requería, ni se exigió algún tipo de experiencia académica o profesional en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. Adicionalmente, se considera que dado el impacto económico de este tipo de procesos para la entidad y el valor del contrato suscrito, pudo exigirse un mayor número de actividades relacionadas con la prevención del daño antijurídico y con su participación activa en los comités de conciliación.

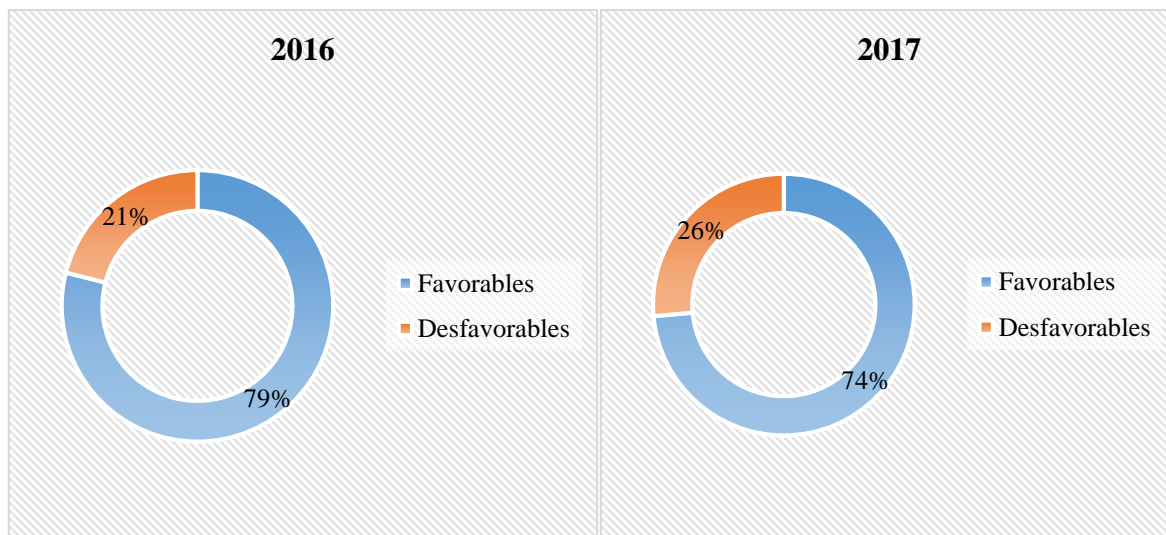
Igualmente, la entidad requirió en el trámite contractual IDU-ID-SGGC-PSP-784-2017 de servicios para asumir la defensa judicial y extrajudicial dentro de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, asesorar a la Dirección Técnica Judicial en este tema y en lo concerniente a los manuales de procedimientos, orientación, consultas, conceptos y estudios relacionados con las funciones de la dependencia. Dentro de las obligaciones se incluyeron, entre otras, la representación judicial y extrajudicial, la revisión y actualización de los manuales de procedimientos y la prevención del daño antijurídico. El valor de este contrato ascendió a \$96.000.000. No obstante, el perfil se limitó a un profesional en derecho con especialización, sin definir la materia y con experiencia relacionada de 49 a 72 meses.

En suma, de los ejemplos anteriores se puede concluir que el énfasis de las contrataciones radicó en la defensa judicial y extrajudicial de la entidad, pero no se profundizó en mayor medida en la ejecución de actividades que permitieran asegurar el adecuado desarrollo y fortalecimiento de la política interna de prevención del daño antijurídico. Por otra parte, se considera que la experiencia profesional y académica exigida debió ser más específica para asegurar la idoneidad de los profesionales frente a las necesidades contractuales a satisfacer, incluyendo, verbigracia, conocimientos profesionales o académicos en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y posgrados en núcleos del conocimiento directamente relacionados con los objetos contractuales.

2.3. Éxito procesal y cifras.

Respecto del valor de las pretensiones litigiosas en contra del IDU vigentes para el año 2016, estas ascendieron a un total de \$2.081.316.675.515 (dos billones ochenta y un mil trescientos dieciséis millones seiscientos setenta y cinco mil quinientos quince pesos) que aumentaron para el 2017 a \$2.592.933.307.065 (dos billones quinientos noventa y dos mil novecientos treinta y tres millones trescientos siete mil sesenta y cinco pesos).⁵² Al consultarse el informe de gestión y resultados de esas vigencias, se encontró que en el año 2016 el éxito procesal del 79%, al proferirse 323 sentencias en los diferentes despachos judiciales de las cuales 255 fueron favorables. En cuanto al año 2017, se obtuvo un éxito en los procesos del 74%, al presentarse en el periodo 284 sentencias de las que 209 fueron favorables.

Figura 10. Éxito procesal años 2016 y 2017.



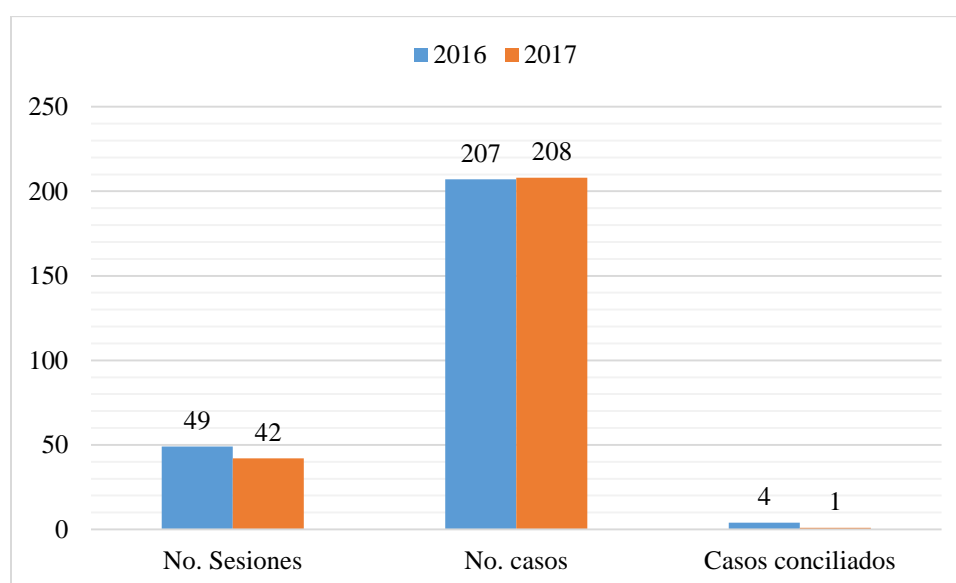
Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Lo anterior denota un éxito procesal aceptable, a pesar de su disminución en un 5% de una vigencia a la otra. Al contrastar estos datos con los obtenidos respecto de la gestión del

⁵² Estos datos conforme se plasmaron en los documentos anexos al Oficio N.º 20194250080951 del 12 de febrero de 2019. Sin embargo, en el Informe de Gestión y Resultados del año 2016 del IDU, se indicó que la cuantía aproximada de las pretensiones en contra de la entidad en 862 procesos era de \$2.014.481.243.586. En el Informe del año siguiente, se estableció que la cuantía de las pretensiones en contra del Instituto en 943 procesos era de \$2.147.455.867.691.

Comité de Conciliación, se aprecia que la entidad espera resolver casi todos sus conflictos en sede judicial al ser su éxito en esa instancia medio-alto. Véase como en el año 2016 se llevaron a cabo 49 sesiones del Comité de Conciliación, analizándose 207 fichas técnicas. Producto de estas sesiones, se llegó a 4 arreglos en donde el IDU pagó \$734.680.853 y TRANSMILENIO S.A. \$911.159.253.⁵³ En el 2017, se celebraron 42 sesiones en las que se estudiaron 208 casos, presentándose un acuerdo conciliatorio por un valor de \$3.855.399.840.

Figura 11. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.

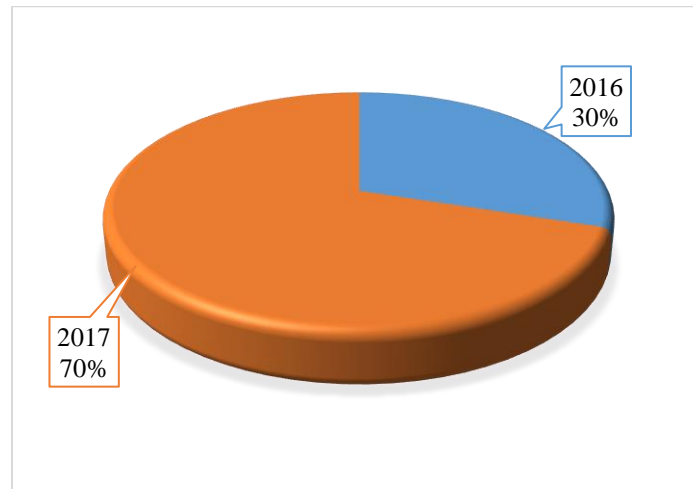


Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Se puede apreciar que no se presentaron cambios significativos en la cantidad de sesiones del Comité de Conciliación ni en los casos estudiados. Frente a los trámites en los que se llegó a un acuerdo, se redujeron en el 2017 a un solo caso, aunque con un mayor valor conciliado como se ilustra a continuación:

⁵³ Inicialmente el Instituto en Radicado N.º 20194250080951 informó que en el año 2016 no se realizaron conciliaciones, corrigiéndose este dato en Oficio N.º 20194250087901 del 13 de febrero de 2019.

Figura 12. Porcentaje de valores conciliados años 2016-2017.

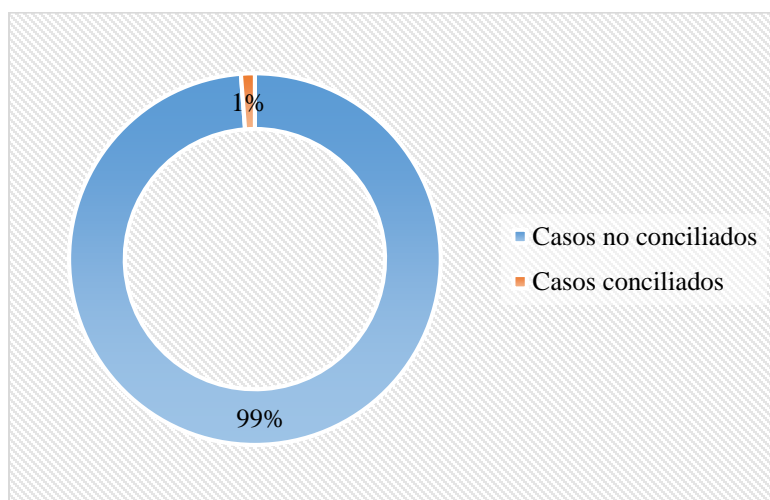


Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Así, el 70% del total de las pretensiones conciliadas proviene del caso del año 2017 mientras que el restante se dio en el año 2016, siendo necesario precisar que se tuvo en cuenta el monto que pagó TRANSMILENIO S.A. en la acción contractual N.º 2014-22706.

Pasando al porcentaje de solicitudes en las que el Instituto manifestó su voluntad de llegar a un acuerdo, se evidencia que representan un insignificante 1% del total de las que fueron tratadas en las sesiones de los años 2016 y 2017.

Figura 13. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

En conclusión, el Comité de Conciliación de la entidad ha decidido negativamente casi siempre durante el periodo analizado, por lo que el éxito de la figura es irrisorio en comparación con los esfuerzos administrativos reflejados en las 91 reuniones llevadas a cabo, para las que se tuvo que diligenciar 415 fichas, designar apoderados y acudir a las audiencias.

2.4.Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

La Resolución N.º 6347 de 2017 del IDU contempló, además del reglamento interno del Comité de Conciliación, algunas políticas generales de prevención del daño antijurídico en su artículo 24, las cuales se enuncian brevemente a continuación:

- Las actuaciones administrativas deberán ser ejercidas según la Constitución, la ley y el precedente judicial, respetando los derechos fundamentales. Si la autoridad observa que debe corregir un trámite administrativo está en obligación de adoptar las medidas para ello.
- Cuando se vaya a expedir un acto administrativo es necesario respetar lo dicho en sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por las altas cortes para efectos de extensión de jurisprudencia establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Capacitar permanentemente a los servidores públicos del Instituto.
- Conformar equipos especializados en las áreas.
- Coordinación con las oficinas competentes cuando el fin buscado requiera de equipos interdisciplinarios.
- Cumplir con los principios contenidos en la Constitución y la ley para el ejercicio de la función pública.

- Observar y mantener actualizados los manuales de contratación, supervisión e interventoría, los manuales de funciones, de procesos y procedimientos y todos aquellos manuales que determinen competencias, funciones y la organización interna de la entidad.
- El archivo físico y virtual debe estar disponible permanentemente para responder oportunamente los requerimientos judiciales o extrajudiciales que se presenten, siendo necesario velar por la creación y mantenimiento de los archivos.
- Los bienes muebles e inmuebles deberán ser inventariados, clasificados y revisados periódicamente con el propósito de tomar las acciones administrativas, judiciales y extrajudiciales que las circunstancias exijan.
- Instaurar los requerimientos tecnológicos necesarios e instaurar políticas tendientes a su control para garantizar que satisfagan las funciones y competencias fijadas al Instituto por la Constitución y la Ley.
- Sistematizar las acciones judiciales y extrajudiciales en que es parte el Instituto, así como la valoración de los pasivos contingentes.

Aunque esta es una pequeña muestra de las diversas exigencias normativas que deben acatar los servidores públicos al interior de la entidad, se consideraron particularmente relevantes como fruto de la unificación y actualización realizada a través del acto administrativo arriba señalado. Queda entonces indagar sobre políticas mucho más elaboradas y complejas, ante lo que el Instituto informa en el Oficio N.º 20194250080951 del 12 de febrero de 2019 que a 31 de diciembre de 2017 había aprobado 11 políticas de prevención, nueve a 2016 y dos en 2017.⁵⁴ Efectivamente, se pudo constatar que se cuenta con documentación organizada y

⁵⁴ Estas son: N.º 1 “Pago de salarios y garantía correspondiente al pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales”, N.º 2 “Estrategias para la liquidación de contratos y convenios”, N.º 3 “Procedimiento sancionatorio IDU”, N.º 4 “Colaboración de las dependencias para entregar en forma oportuna los antecedentes administrativos requeridos por la Dirección Técnica de Gestión Judicial”, N.º 5 “Estrategias para dar cumplimiento a los pronunciamientos judiciales de las acciones populares en los tiempos dispuestos por las autoridades”, N.º 6 “Responsabilidad en accidentes de tránsito”, N.º 7 “Terminación de obligaciones contractuales y entrega de elementos a cargo de los contratistas de prestación de servicios profesionales y de

estructurada para cada una de estas, siendo notable el esfuerzo realizado en su formulación, lo que no es para menos en una entidad pública que como se vio anteriormente, tuvo unas pretensiones litigiosas totales para el año 2017 de más de dos billones de pesos.

Adentrando en la estructuración de dichas políticas, se trae como ejemplo la N.º 9 “Prevención del daño antijurídico en la expropiación por vía administrativa”, adoptada en Acta N.º 49 del 13 de diciembre de 2016. En el desarrollo de la sesión, se expuso que revisando el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ, se identificaron 52 procesos judiciales relacionados con la expropiación administrativa, siendo el estado actual de sentencias definitivas en el Tribunal Administrativo desagregado en 23 favorables y 4 desfavorables, y en el Consejo de Estado una favorable y dos desfavorables, por lo que con el ánimo de obtener un mayor porcentaje de fallos a favor, se preparó un documento por las áreas de predios y gestión judicial contentivo de un estudio detallado de la situación, sus causas, soluciones y acciones a implementar. En ese sentido, se decidió unánimemente por los miembros del Comité aprobar la política de prevención del daño antijurídico propuesta.

Sobre el particular, se destaca el papel del SIPROJ WEB en la obtención de datos que faciliten el diagnóstico de la situación litigiosa de la entidad y por ende la creación de estrategias tendientes a la disminución de los pleitos, por lo que es fundamental que esta herramienta informática se encuentre permanentemente actualizada y todos los apoderados internos o externos estén capacitados para utilizarla.

Luego de este pequeño paréntesis, se procede a describir la estructura de la política en mención, apreciándose en primer lugar, el marco normativo; en segundo, una justificación en la que relacionan los procesos favorables y desfavorables en materia de expropiación administrativa y las causas de las sentencias en contra; en tercero, la planificación de la defensa judicial para estos casos; en cuarto, el precedente judicial (Corte Constitucional y Consejo de Estado) tanto en el tema principal como en los que son conexos; en quinto, los

apoyo a la gestión”, N.º 8 “Contratación eficaz y transparente en el IDU”, N.º 9 “Prevención del daño antijurídico en la expropiación por vía administrativa”, N.º 10 “Adquisición de bienes respecto al 7% de cesión gratuita Acuerdo 6 de 1990 Artículos 418 y 419” y N.º 11 “Control Integral de procesos judiciales y extrajudiciales”.

aspectos relevantes en vía gubernativa que se estudian en los procesos judiciales; en sexto, los elementos procesales objeto de análisis en la jurisdicción; en séptimo, los aspectos sustanciales analizados en las sentencias; y finalmente, se resaltó la importancia de una capacitación continua y de controlar y mejorar la calidad de la información. Como acciones a implementar, se fijaron las siguientes:

- Socializar a través de mesas de trabajo constantes y coordinadas entre las direcciones competentes y la unidad de Catastro Distrital las normas vigentes y el precedente judicial del que trata la política de prevención.
- Fortalecimiento de la defensa en lo concerniente a los avalúos y el precio indemnizatorio.
- Seguimiento al histórico de los expedientes judiciales en su componente procesal y en resultado de los fallos, para tomar las decisiones que sean necesarias y medir la efectividad de la estrategia periódicamente.
- Uso correcto y pertinente de las herramientas tecnológicas como el SIPROJ WEB y el Orfeo.
- Capacitación del personal a cargo de los asuntos relacionados con la expropiación administrativa.

En ese orden de ideas, el IDU ha satisfecho en líneas generales lo contemplado en el Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico de la ANDJE⁵⁵ que, en su presentación, señala que estas políticas son únicas para cada entidad y deben ser construidas según las particularidades de estas por los funcionarios que poseen información acerca de los daños causados que serán prevenidos. No obstante, se insiste en que debe garantizarse su debida implementación por medio de estrategias de sensibilización y

⁵⁵ Si bien es cierto, la Circular Externa N.º 3 del 20 de junio de 2014 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado denominada “Metodología para la formulación e implementación de políticas de prevención” fue dirigida a las entidades públicas del orden nacional, esta ha servido de base para las acciones que ha generado la administración distrital como se vislumbra, verbigracia, en el Manual de Políticas para la prevención del daño antijurídico de la Secretaría Distrital de Movilidad.

publicidad, precisándose el presupuesto de los recursos necesarios para su éxito, los responsables, el plazo de ejecución y los indicadores de gestión que permitan un cabal seguimiento (ANDJE, 2014).

De ahí que, a pesar de existir posibilidades de mejora en la formulación y seguimiento a esta clase de estrategias, el Instituto cuenta con políticas de prevención del daño antijurídico propias, que fueron socializadas por medio de memorandos de instrucción dirigidos a los involucrados, efectuándose informes de las direcciones técnicas sobre las acciones para su aplicación en las que se formularon aportes y sugerencias.⁵⁶

2.5.Seguimiento al Comité de Conciliación.

Durante los años 2016 y 2017, la Oficina de Control Interno realizó varias auditorías al Comité de Conciliación del Instituto, enfocadas principalmente en los estudios para determinar la procedencia de la acción de repetición, dejando de lado en buena medida las otras funciones que legalmente le fueron atribuidas a dicho órgano. En lo que atañe a esta investigación, en el Informe de Seguimiento a las Acciones de Repetición de la vigencia 2017, se verificó la publicación de las actas de conciliación en el SIPROJ WEB, haciéndose un comparativo con el año anterior, concluyéndose que se presentó una considerable mejora en el desempeño de la Dirección Técnica de Gestión Judicial en la gestión de las actas en el sistema, pasando de un 24% de estas publicadas en términos a un 70%.

Con todo, no se observa un análisis de fondo al procedimiento de Conciliación Prejudicial y Judicial PR-GL-03 o la función de formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico por parte de la Oficina de Control Interno en esos años. Igualmente, se carece de evidencias de un seguimiento a las labores del Comité de Conciliación por parte de entes externos.⁵⁷

⁵⁶ Puede consultarse “el Informe de las Direcciones Técnicas sobre las acciones para la aplicación de las políticas de prevención del daño antijurídico periodo 2017” anexo al Radicado IDU N.º 20184251085441 del 14 de noviembre de 2018.

⁵⁷ Inexplicablemente, al solicitarse al Instituto que informara si los entes de control efectuaron auditorías a las funciones del comité de conciliación en los años 2016 y 2017, se anexó al Oficio N.º 20184251085441 del 14

Por último, se destaca que en ese periodo no se adelantaron actuaciones disciplinarias en contra de los miembros del Comité de Conciliación con ocasión de las funciones que cumplen en su seno.

3. Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.

La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UAEMV) está organizada como una Unidad Administrativa Especial del sector descentralizado, adscrita a la Secretaría de Movilidad, de carácter técnico, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal según lo establecido en el artículo 109 del Acuerdo 257 de 2006. En esta norma se indica que su objeto es *“programar y ejecutar las obras necesarias para garantizar la rehabilitación y el mantenimiento periódico de la malla vial local; así como la atención inmediata de todo el subsistema de la malla vial cuando se presenten situaciones imprevistas que dificulten la movilidad en el Distrito Capital.”*

En ese sentido, se le han conferido legalmente las funciones de programar y ejecutar los proyectos de rehabilitación y las acciones de mantenimiento de la malla vial local, ejecutar las acciones de mantenimiento en aquellas situaciones imprevistas, suministrar la información para mantener actualizado el Sistema de Gestión de la Malla Vial y atender la construcción y desarrollo de obras específicas que se requieran para complementar la acción de otros organismos y entidades como la Secretaría Distrital de Ambiente y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE.

de noviembre de 2018 copia digital del informe que sobre su propia gestión hizo el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría de Bogotá D.C., el cual no tiene ninguna relación con lo requerido.

3.1.Estructura orgánica de la UAEMV.

Su estructura organizacional está compuesta por el Consejo Directivo, la Dirección General, la Oficina de Control Interno, la Oficina Asesora de Planeación, la Oficina Asesora Jurídica, la Secretaría General, la Subdirección Técnica de Mejoramiento de la Malla Vial Local y la Subdirección Técnica de Producción de Intervención, las cuales gozan de las facultades enumeradas en el Acuerdo 11 de 2010 proferido por su Consejo Directivo. Veamos las principales características de la Dirección General, la Oficina Asesora Jurídica y sus dependencias misionales:

La Dirección General dirige la programación y ejecución de los planes, programas y proyectos de rehabilitación y mantenimiento periódico de la malla vial local, trabaja articuladamente con las demás entidades del Sector en la definición de las políticas, planes y programas de obras públicas relacionados con el mantenimiento de la malla vial y la atención de situaciones imprevistas que dificulten la movilidad de la ciudad y representa a la Unidad en los asuntos legales, judiciales y extrajudiciales.

La Oficina Asesora Jurídica aconseja a la Dirección y demás dependencias de la Unidad en todos los asuntos de orden legal, representa judicialmente a la entidad por delegación o poder, atiende las acciones legales y constitucionales en las que la Unidad sea demandante o demandada y proyecta las fichas técnicas que deban ser estudiadas por el Comité de Conciliación y a su vez ejerce la Secretaría Técnica del mismo.

La Subdirección Técnica de Mejoramiento de la Malla Vial Local diseña la estrategia de las intervenciones en la malla vial local y asiste técnicamente a las localidades en la planeación de la inversión relacionada con la rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local.

La Subdirección Técnica de Producción e Intervención programa, ejecuta y evalúa las obras necesarias para la pavimentación, rehabilitación y el mantenimiento preventivo, rutinario y correctivo de la malla vial local, y obras complementarias, también coordina, hace seguimiento y evalúa las obras realizadas por terceros, y atiende las emergencias que afecten

la movilidad en la red vial. De esta Subdirección dependen la Gerencia de Producción, la Gerencia de Intervención y la Gerencia de Gestión Ambiental, Social y Atención al Usuario, que se describen de la siguiente forma:

- La Gerencia de Producción Controla la disponibilidad y operación de la maquinaria y del parque automotor a su cargo, ejecuta y controla el mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes, maquinaria, equipos, parque automotor y herramientas a su cargo.
- La Gerencia de Intervención efectúa la evaluación técnica previa a la intervención de la malla vial local, elabora y ejecuta la programación diaria de obra para la intervención de la malla vial local y coordina la provisión de suministros.
- La Gerencia de Gestión Ambiental, Social y Atención al Usuario Diseña e implementa los planes, programas, proyectos y estrategias para la mitigación del impacto ambiental y social que generan las obras a cargo de la Unidad, diseña y aplica mecanismos de medición de satisfacción del usuario y de percepción social de las actividades que desarrolla la Unidad, entre otras.

3.2.Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.

Para los trámites de las solicitudes de conciliación, la Unidad no ha creado un procedimiento propio, aunque sí posee un Reglamento Interno del Comité de Conciliación adoptado el día 4 de marzo de 2016, en el que se incluyen principios rectores, funciones del Comité, integrantes, participación de la Oficina de Control Interno, imparcialidad en las decisiones, trámite de impedimentos y recusaciones, sesiones y su desarrollo, convocatoria, trámite de las proposiciones, quórum deliberatorio y adopción de decisiones, salvamento y aclaración de votos, fichas técnicas, funciones de la Secretaría Técnica, actas y archivo, seguimiento a las decisiones y prevención del daño antijurídico.

Como principios rectores, en el artículo 2 se establecieron la legalidad, igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad, siendo el propósito esencial proteger los intereses de la entidad y el patrimonio público. Por otra parte, se relacionan en el artículo 3 como funciones del Comité formular las políticas de prevención del daño antijurídico, orientar la defensa judicial, proponer los correctivos necesarios con base en los procesos en curso, fijar las directrices de aplicación de los MASC, determinar la procedencia de la conciliación, señalar la posición institucional para actuar en las audiencias de conciliación y determinar la procedencia de la acción de repetición, entre otras.

Respecto a su integración, dice el artículo 4 que el Comité estará conformado de manera permanente por el Director General de la Unidad o su delegado, el Secretario General, el Subdirector Técnico de Mejoramiento de la Malla Vial Local, el Subdirector Técnico de Producción e Intervención y el jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quienes concurrirán con voz y voto. Serán integrantes e invitados permanentes con derecho a voz, pero sin voto, el jefe de la Oficina de Control Interno y el Secretario Técnico, ello sin perjuicio de los invitados que por su condición jerárquica y/o funcional deban comparecer eventualmente.

Analizando el perfil de los directivos con poder de decisión, véase que el Director General puede tener un título profesional en Ciencias Sociales y Humanas, Economía, Administración, Contaduría, Ingeniería, Urbanismo, Arquitectura o Matemáticas, aunque también podrá posesionarse quien haya cursado estudios en Ciencias de la Salud, Agronomía, Veterinaria o Bellas Artes. Asimismo, deberá tener un título de posgrado y 60 meses de experiencia profesional o docente.

Contrastando estas carreras con las funciones contenidas en la Resolución N.º 583 de 2015,⁵⁸ como son la programación y ejecución de los planes de mantenimiento de la malla vial local, dirigir los procesos de producción de mezclas asfálticas y demás insumos necesarios para el mantenimiento de la malla vial, o liderar la investigación científica y tecnológica en la materia, se concluye que varias profesiones no aportan los conocimientos suficientes para un

⁵⁸ “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta personal de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UMV)”

adecuado desempeño del cargo, en razón al componente técnico de su propósito principal. Es posible que esta situación dificulte la intervención del Director General al interior del Comité de Conciliación si es que no comparece su delegado.

En cuanto al perfil del Secretario General, cuya labor principal es dirigir los asuntos relacionados con el talento humano, la contratación, los recursos técnicos, físicos y financieros de la Unidad, este debe ser profesional en Derecho, Ingeniería Civil o Industrial, Arquitectura, Administración, Economía o Contaduría Pública con posgrado y 48 meses de experiencia profesional o docente, requisitos mucho más congruentes que los del Director General para el cabal ejercicio de las funciones contempladas en el Manual de la Unidad, lo que facilitaría su intervención en el Comité de Conciliación.

A su turno, el Director Técnico de Mejoramiento de la Malla Vial Local, a quien le corresponde, por ejemplo, definir las políticas de intervención de la malla vial local o desarrollar proyectos de investigación en temas de rehabilitación de la malla vial, debe contar con título profesional en Ingeniería Civil, Ingeniería de Minas, Metalurgia o Ingeniería Mecánica con posgrado y 30 meses de experiencia. El Subdirector Técnico de Producción e Intervención que, en resumen, dirige y revisa la producción de la mezcla asfáltica y la operatividad del parque automotor de la Unidad, ha de ser profesional en Ingeniería, Metalurgia, Arquitectura o Geología con posgrado y 18 meses de experiencia. Por último, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica debe ser abogado con posgrado y 30 meses de experiencia profesional o docente.

Se infiere una vez vistas las funciones y perfiles de estos cargos, que los requisitos de estudio y experiencia son compatibles con las tareas establecidas para cada uno de ellos y garantizan un aporte académico interdisciplinario valioso para lograr los cometidos impuestos al Comité de Conciliación, con excepción de algunas de las profesiones permitidas para ser Director General de la Unidad.

Continuando con el estudio del reglamento del Comité de Conciliación de la Unidad, en el Artículo 5 se indica que el jefe de la Oficina de Control Interno participará en las sesiones

con el objeto de verificar el cumplimiento del Decreto 1716 de 2009,⁵⁹ pudiendo presentar iniciativas encaminadas a promover una mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones conferidas al mismo.

Como en los otros reglamentos estudiados, en el de la Unidad se busca garantizar la imparcialidad y autonomía del Comité, por lo que se consagra en el Artículo 6 que a sus integrantes se les aplicarán las causales de impedimento y recusación previstas en el ordenamiento jurídico, disponiendo que estas circunstancias deberán informarse antes de la deliberación de los asuntos bajo examen y que serán los demás miembros quienes decidirán sobre su procedencia. De no reunirse el quórum suficiente, el presidente del Comité designará un integrante Ad Hoc que remplace al que se ha declarado impedido o recusado.

El comité sesionará como mínimo dos veces al mes, consagrándose en el artículo 9 el procedimiento previo a la convocatoria, para la cual el jefe de la Oficina Asesora Jurídica designará un funcionario que realizará la ficha técnica en el SIPROJ WEB, citando el Secretario Técnico a los integrantes con tres días de anticipación a la sesión. De no ser posible que uno de ellos se presente, deberá comunicarlo por escrito precisando las razones de su inasistencia. En el desarrollo de las reuniones, el apoderado hará una presentación verbal de su concepto sobre la solicitud de conciliación, siendo el asunto sometido a consideración de los integrantes, quienes manifestarán el sentido de su voto, siendo factible que se formulen proposiciones sustitutivas o aditivas. Las decisiones se adoptarán con un quórum de 3 integrantes permanentes y las propuestas serán aprobadas por mayoría simple. Si un miembro se aparta de lo determinado por la mayoría, tendrá que expresar las razones de su disenso, las que quedaran en la respectiva acta.

El reglamento establece también las funciones del secretario técnico como, por ejemplo, la elaboración de las actas, que serán custodiadas por la Oficina Asesora Jurídica. Es responsabilidad del secretario constatar el cumplimiento de las decisiones, por lo que presentará informes semestrales al comité en la materia. Por último, en lo concerniente a la prevención del daño antijurídico, en el artículo 28 se consagra que el Comité se reunirá en

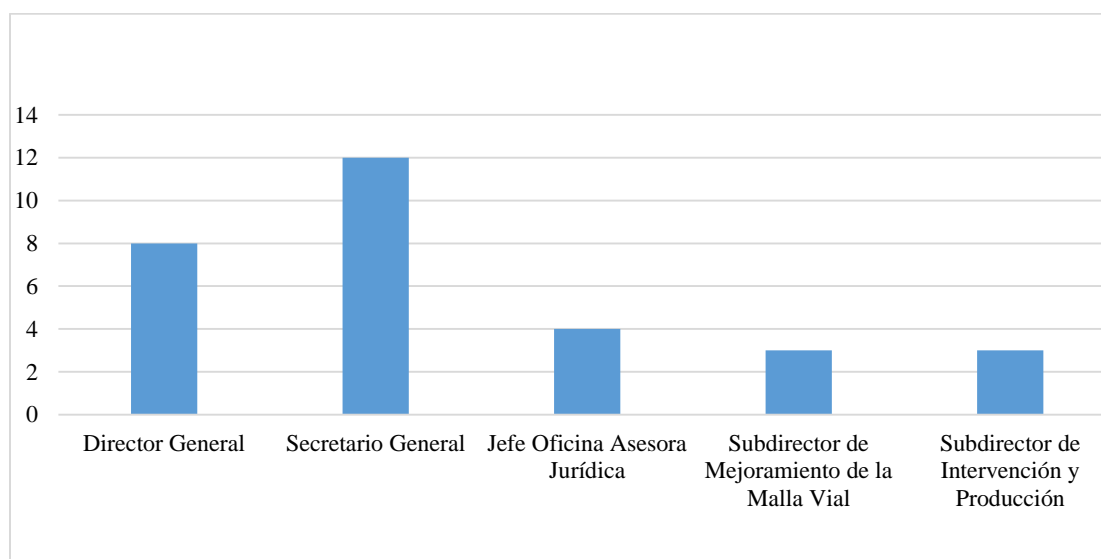
⁵⁹ Derogado por el Decreto 1069 de 2015.

enero y julio de cada año con el fin de proponer los correctivos que se estimen pertinentes para prevenir la causación de daños.

A pesar de las responsabilidades y funciones atribuidas al Comité de Conciliación, la Unidad informó en Oficio N.º 20181400085991 del 20 de noviembre de 2018, que durante las vigencias 2016 y 2017 no se les brindó capacitación alguna en ese sentido, lo que tal y como se ha venido insistiendo, va en detrimento de los propósitos esenciales de la figura, que aspira a disminuir los problemas sociales y a fortalecer el aparato de justicia estatal, que se podrá concentrar entonces en los asuntos más trascendentes (Corte Constitucional, C-893-2001, 2001) .

En cuanto a los otros comités u órganos internos o externos a los que pertenecieron cada uno de los miembros del Comité de Conciliación de la entidad, en el Oficio N.º 20181400085991 del 20 de noviembre de 2018 se relacionaron cada uno de ellos por directivo, lo que arrojó los siguientes resultados:

Figura 14. Otros comités u órganos de los que hacen parte los miembros del Comité de Conciliación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Así, se observa que el Secretario General de la Unidad es el servidor con mayor número de participaciones en comités (12), seguido del Director General (8), lo que implica que tienen

una carga mayor frente a los demás integrantes, quienes tienen entre 3 y 4. Ello puede limitar el tiempo que pueden destinar al estudio de las fichas técnicas o a la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico.

De otro lado, la entidad tiene a su disposición para la celebración de las sesiones del Comité de Conciliación una sala de juntas, computadores y proyector, utilizándose el SIPROJ WEB para el diligenciamiento de las fichas técnicas y las actas.

Revisando el talento humano disponible para gestionar las solicitudes de conciliación, se evidencia que la Unidad tiene un Profesional Especializado Código 222 Grado 05 vinculado a la Oficina Asesora Jurídica, que debe tener un mínimo de 72 meses de experiencia y varias competencias comportamentales, entre ellas, aprendizaje continuo, experticia, trabajo en equipo, creatividad, compromiso, transparencia, orientación a resultados y al ciudadano, de conformidad con lo establecido en la Resolución 583 de 2015. Dentro de sus funciones, está la proyección de conceptos, actos administrativos, respuestas a demandas, fallos de segunda instancia en procesos disciplinarios seguidos en contra de funcionarios y exfuncionarios de la entidad y respuestas a órganos de control, al igual que desempeñar las demás tareas acordes a la naturaleza del cargo.

En ese sentido, no se especifica en el Manual de Funciones el realizar actividades de índole prejudicial o similares, aunque podría deducirse que sí le corresponden por guardar relación directa con el propósito principal del cargo. No obstante, lo más aconsejable es que consten dichas tareas explícitamente, para garantizar un responsable y evitar contratiempos, como investigaciones disciplinarias por una presunta extralimitación o incumplimiento de funciones del servidor público o que su jefe directo incurra en la prohibición del numeral 2 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, al imponerle a su colaborador trabajos ajenos a los reglamentariamente exigidos.

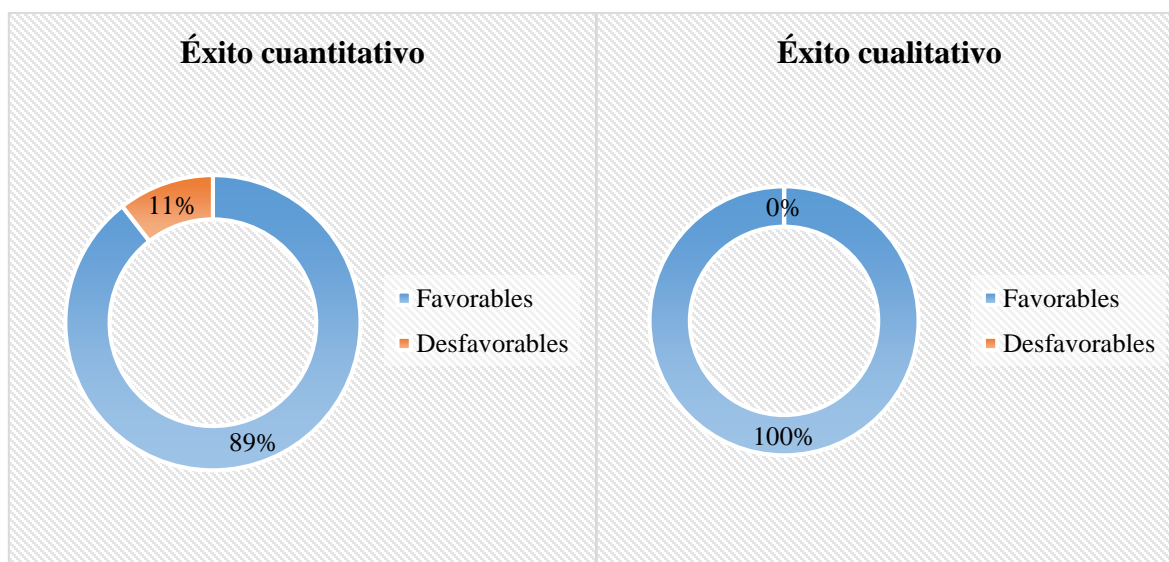
Por otro lado, la Unidad estuvo asesorada jurídicamente durante el año 2016 por un contratista abogado con posgrado y 36 meses de experiencia en derecho laboral o laboral administrativo. En el año 2017, se contó con este mismo apoyo y el de otro profesional

abogado, con posgrado y 48 meses de experiencia en procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Con todo, al contrastar el talento humano disponible con la cantidad de solicitudes de conciliación prejudicial radicadas, no se advierten sobrecargas, toda vez que en el año 2016 se presentaron 18 casos y al año siguiente 21.

3.3. Éxito procesal y cifras.

Las pretensiones litigiosas en contra de la UAEMV vigentes para el año 2016 ascendieron a un total de \$21.563.509.161, incrementándose al año siguiente a \$24.503.509.161 como se informa en Oficio N.º 20191400006511 del 5 de febrero de 2019. Al consultarse el SIPROJ WEB utilizando como sujeto de reporte la Unidad y parámetro todos los tipos de proceso, se evidenció en el año 2016 un éxito procesal cuantitativo del 89% aproximadamente, al proferirse 17 fallos a favor y 2 en contra. El éxito procesal cualitativo en el periodo fue del 100%, por ser las pretensiones a favor dos mil cuatrocientos treinta y un millones de pesos y ninguna en contra.

Figura 15. Éxito procesal cuantitativo y cualitativo años 2016 - 2017.

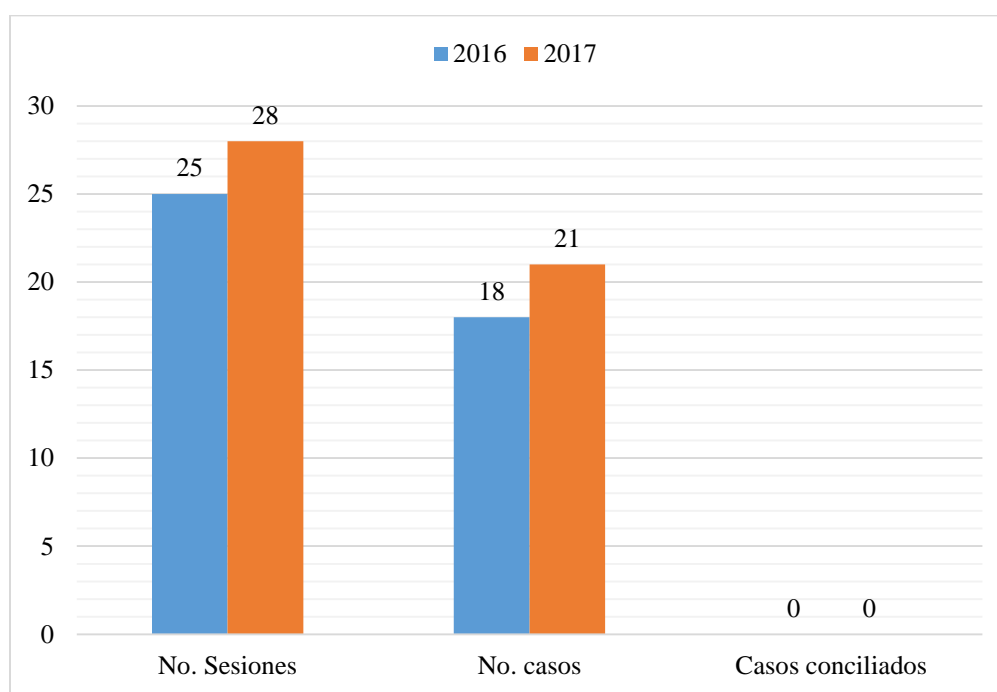


Fuente: SIPROJ WEB.

Estas imágenes expresan el alto éxito de la defensa judicial de la entidad en el año 2016, que continuó prácticamente igual para el año siguiente, periodo en el que hubo 16 fallos a favor

y 2 en contra, esto es, un porcentaje cuantitativo aproximado del 89%. En cuanto al éxito cualitativo, nuevamente se obtuvo un 100% de efectividad, al resolverse favorablemente sobre \$577.5 millones de pesos en pretensiones y \$0 en contra. Estas cifras impiden cuestionar el hecho de que la Unidad no haya llegado a un acuerdo en sede prejudicial o judicial en esos años. Véase como en el 2016 se llevaron a cabo 25 sesiones del Comité de Conciliación, en las que se decidió negativamente sobre 18 solicitudes, cuyas pretensiones sumaron \$2.957.904.000. En el 2017, se celebraron 28 sesiones en las que se estudiaron infructuosamente 21 casos, con un total de pretensiones de \$7.188.488.161.

Figura 16. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

En esta ilustración se puede apreciar que el promedio de casos por sesión es incluso menor a uno, siendo innecesario representar gráficamente el porcentaje de casos conciliados por año, al igual que el valor de las pretensiones reconocidas en los periodos, el cual es de cero. Con todo, el despliegue administrativo requerido para el trámite de las solicitudes no tuvo provecho, por lo menos en lo que a llegar a un acuerdo se refiere.

3.4.Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Acerca de esta función, la Oficina Asesora Jurídica de la entidad en Oficio N.º 20181400085991 del 20 de noviembre de 2018, indicó que en los años 2016 y 2017 no aprobó políticas de prevención del daño antijurídico y que tampoco existen procedimientos para su creación o adopción. Esta información en su última parte es inexacta, ya que se pudo comprobar que existe el Procedimiento JUR-PR-002 de Prevención del Daño Antijurídico y Definición de Políticas de Defensa Judicial Versión 4 de enero de 2016, que de manera muy breve describe el objetivo, alcance y procedimiento. De esto se infiere, que ni la propia área encargada de la gestión judicial tiene claridad sobre el material disponible en la Unidad en lo concerniente a las políticas de prevención del daño antijurídico.

Verificando la descripción de las actividades contenidas en el procedimiento, se establecen, elaborar una propuesta de política de prevención del daño antijurídico (sin indicar cómo), entregar y sustentar ante el Comité el documento para que sea debatido y aprobado de ser el caso, finalizando con la elaboración del acta, en la que se debe plasmar el debate y la decisión tomada, para luego socializarla al interior de la entidad. A pesar de lo anterior, el procedimiento resulta poco útil para los involucrados en el proceso, al no contemplar una metodología y su desarrollo, siendo aconsejable que la Unidad adoptara un modelo similar al dispuesto por la ANDJE en su Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico.⁶⁰

No obstante, resultaría difícil hacer un cuestionamiento en este punto que vaya más allá de lo formal,⁶¹ si se decide solamente tener de presente el éxito en sede judicial de la Unidad y

⁶⁰ En este manual se propone la metodología de la Administración de la calidad total, en donde la entidad requiere la coordinación de las distintas áreas que conocen de los hechos generadores del daño y pueden ofrecer las soluciones, constituyéndose un proceso transversal, en el que se buscan los puntos generadores de los problemas, se enlistan las causas, se diseñan las medidas para corregir la situación, se implementan las acciones correctivas, y se comprueban los resultados e institucionalizan las nuevas medidas.

⁶¹ Está claro que la formulación y adopción de políticas de prevención del daño antijurídico es una de las principales funciones establecidas para los comités de conciliación de las entidades públicas a la luz del Artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.

más aún si se entiende que la finalidad de esta clase de políticas es defender eficaz y eficientemente los intereses patrimoniales y judiciales de los entes estatales.

Aunque esto es teóricamente cierto, se comprendería mejor su objetivo si se parte de los fines del Estado consagrados en el artículo 2 Superior,⁶² ya que son los ciudadanos sobre los que recae el daño en sus diferentes dimensiones. Asimismo, dicho planteamiento reafirma la cultura organizacional de las entidades públicas, que en los manuales de funciones de sus servidores han establecido como competencia comportamental la orientación al usuario y al ciudadano.

Por poner un ejemplo ajeno al sector, en una de las políticas de prevención del daño antijurídico de la Agencia de Renovación del Territorio ART, relacionada con la ilegalidad del acto administrativo que declara la insubsistencia de un funcionario en provisionalidad y la configuración del contrato realidad, se observa que en su marco normativo hace la enunciación constitucional de los fines del Estado y de la función administrativa (Art. 209 C.P.), pasándose luego en el documento a identificarse los riesgos, las causas y el diseño de la política propiamente dicha.

A propósito, dijo la ANDJE en su Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico lo siguiente:

El documento de la política de prevención del daño es un plan de acción integral a llevar a cabo por parte de la entidad para solucionar, mitigar o controlar la problemática generadora del daño. El simple planteamiento de una alternativa general de solución no cumple con los requisitos de diseño de política de prevención, aunque es uno de los pasos necesarios para completar su elaboración (ANDJE, 2014, p. 12).

⁶² Dice el artículo en su inciso primero lo siguiente: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

Así, las políticas de prevención del daño antijurídico se establecen frente a una falencia de la administración que ocasiona reclamaciones en su contra, y que hay que agregar, no necesariamente son de carácter judicial (v.gr. un derecho de petición), aunque puedan tener posteriormente dicha connotación. Por lo tanto, podría la Unidad por lo menos preguntarse - si no lo ha hecho - las razones por las cuales se incrementaron las pretensiones de las solicitudes de conciliación de aproximadamente tres mil millones de pesos en el año 2016 a más de siete mil millones de pesos el año siguiente, o qué es lo que dicen las quejas, reclamos o peticiones frente a la puesta en peligro de los intereses de los ciudadanos o de la administración y que no haya sido advertida en asuntos tramitados en sede judicial, para así adoptar las acciones pertinentes de manera organizada e integral. Ello se podría hacer en las reuniones a finales de enero y julio de cada año contempladas en el artículo 28 del Reglamento Interno del Comité de Conciliación de la entidad, concebidas para discutir y tomar los correctivos necesarios para prevenir la causación de daños antijurídicos.

Ahora bien, ha de reconocerse que la Unidad en Oficio N.º 20191400006511 del 5 de febrero de 2019 señaló que durante los años 2016 y 2017 se encontraba vigente una política laboral para el tema del pago de mesadas adicionales, derivada de la sesión del 15 de octubre de 2014, en donde por unanimidad se decidió conciliar en los procesos ordinarios laborales en contra de la UAEMV, concediéndose el pago de una mesada adicional por año para los pensionados después del año 2005 y de dos mesadas adicionales por año para los pensionados anteriores a ese periodo, siempre y cuando no estén prescritas. La conciliación se dará en la etapa judicial del proceso en el desarrollo de la primera audiencia de trámite.

3.5. Seguimiento al Comité de Conciliación.

La Oficina de Control Interno de la Unidad fue muy activa en el seguimiento al Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017 generando cuatro informes, dos por cada año. En el primero (Rad. 20160116010788) se formularon 10 no conformidades al proceso de gestión jurídica, algunas de ellas relacionadas con lo que aquí se estudia. Estas fueron:

- Dentro del plan de acción para el año 2015 se incumplió con la acción referente a la capacitación sobre la construcción de políticas para prevenir el daño antijurídico. Asimismo, para el periodo 2016 la programación inicial de las reuniones no satisfacía el mínimo requerido normativamente.
- El procedimiento JUR-PR-02 “Prevención del Daño Antijurídico y Definición de Políticas de Defensa Judicial”, debe disponer en la actividad N.º 4 que en caso de no aprobarse la política ello también conste en el acta. En dicho procedimiento se hace referencia al formato JUR-FM-002 (Acta de Comité de Conciliación) el cual no existe dentro de la documentación del proceso.⁶³
- No se tiene consagrado un indicador de gestión relacionado con la prevención del daño antijurídico como es legalmente exigido. Adicionalmente, no todas las solicitudes de conciliación se presentan al Comité en el término de 15 días establecido en la norma.

Es de anotar que, en el plan de mejoramiento propuesto a raíz de esta no conformidad, se dijo que el nuevo indicador es N.º de solicitudes de conciliación prejudicial / N.º de conciliaciones prejudiciales estudiadas, lo que no tiene relación con la función consagrada en el numeral 1º del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015 sino con el numeral 5º ibidem, por lo que persiste el incumplimiento. No obstante, parece que la Oficina de Control Interno avaló dicha formulación al manifestar en el seguimiento del 20 de abril de 2017 que el indicador fue elaborado y aprobado al finalizar la vigencia 2016 pero que no se ha hecho el primer reporte.

En el segundo informe de seguimiento del periodo, de fecha 28 de diciembre de 2016, se evidenció que las actas son elaboradas y se encuentran cargadas oportunamente en el SIPROJ y que el Comité se ha reunido con la periodicidad de ley. Sin embargo, se indica que en

⁶³ Este esfuerzo de la Oficina de Control Interno podría complementarse con requerir que el procedimiento disponga de una metodología y su aplicación como se expuso previamente.

algunas de las intervenciones realizadas por la jefe de la Oficina de Control Interno se solicitó el inicio de una investigación disciplinaria, sin que se haya remitido la información al competente. Dentro de las recomendaciones, se resaltó la importancia de enviar con la suficiente antelación las fichas técnicas a los miembros del Comité para que puedan estudiarlas como es debido.

En el informe del 20 de abril de 2017 con Radicado N.º 20170116007049, se constató que en los eventos en que la jefe de la Oficina de Control Interno solicitó el traslado de la documentación al proceso de Control Disciplinario Interno para lo de su competencia, ello se hizo adecuadamente. Por otra parte, se recomendó requerir a la Subdirectora de Mejoramiento de la Malla Vial Local para que asista a las sesiones del Comité de Conciliación de acuerdo con el reglamento interno, precisando la importancia de su participación y que de hacer caso omiso se ponga en conocimiento al responsable del Control Disciplinario Interno para que determine si se incurre en una de las prohibiciones prevista en la Ley 734 de 2002.

A pesar de lo expuesto, la Unidad en Oficio N.º 20181400085991 del 20 de noviembre de 2018 informó que revisadas las bases de datos no se registra una actuación disciplinaria durante los años 2016 y 2017 relacionada con las actuaciones de los integrantes y/o abogados que participan en el Comité de Conciliación de la entidad.

Para finalizar, en informe del 4 de diciembre de 2017 (Rad. 20171603000253) no se evidenciaron novedades, por lo que se recomendó continuar con el cumplimiento de la normatividad aplicable. En ese sentido, la Oficina de Control Interno ha contribuido con su gestión al mejoramiento de los procedimientos atinentes a la Conciliación Prejudicial, verificando términos, asistencias a las sesiones, diligenciamiento del SIPROJ WEB, entre otros aspectos, aunque podría mejorar en el seguimiento a las acciones de mejora planteadas por la dependencia auditada.

4. Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.

Respecto a la creación de esta entidad, la Ley 310 de 1996 consagró en el artículo segundo que la “Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando (...) se constituya una sociedad por acciones que será la titular de este tipo de sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital.”

En virtud de lo expuesto, así como del mandato dado por el Concejo de Bogotá en el Acuerdo N.º 04 de 1999, se autorizó al Alcalde Mayor para participar en la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., bajo la forma jurídica de sociedad por acciones del orden distrital, con participación exclusiva de entidades públicas, que goza de personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, la cual fue constituida mediante Escritura Pública N.º 1528 del 13 de octubre de 1999 de la Notaría 27 del Círculo de Bogotá.

El artículo 2º del Acuerdo Distrital en mención, señala que a la Empresa le atañe “...la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos.”

A su turno, el Decreto Reglamentario Distrital N.º 831 de 1999, en el artículo 8 dispone que le “corresponde a TRANSMILENIO S.A., la determinación de las condiciones y estándares de funcionamiento del Sistema Transmilenio en todos los aspectos que se relacionen con su operatividad en condiciones de seguridad, continuidad y regularidad del servicio, y en consecuencia estará facultado para definir, entre otros aspectos, los recorridos, itinerarios, trayectos y servicios de la operación, los estándares de cumplimiento y desempeño de las personas o sociedad operadoras, los tiempos de espera en estaciones, las velocidades

máximas de operación, y los estándares, tipología, dotación mínima y características técnicas de la flota al servicio del Sistema.”

Por ende, sumada a la gestión y organización del transporte público masivo, deberá aplicar las políticas, las tarifas y adoptar las medidas preventivas y correctivas que sean pertinentes para asegurar la prestación del servicio, garantizando que los equipos usados incorporen la última tecnología, persiguiendo así el mínimo impacto ambiental, para lo que se celebrarán los contratos de concesión necesarios con empresas privadas, sin que pueda ser operador ni socio del transporte masivo por sí mismo o por interpuesta persona, salvo cuando se declare desierto un proceso de selección o cuando se declare la caducidad de los contratos con los operadores, según las causas previstas en la ley o los contratos, tal y como lo dispone el artículo 3° del Acuerdo 4 de 1999.

4.1.Estructura orgánica de TRANSMILENIO S.A.

La entidad está estructurada en 3 ámbitos de gestión: La Alta Gerencia, la Gerencia de la Integración y la Dirección y Control de la Operación, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo N.º 007 de 2017.

Ahora bien, la Alta Gerencia está integrada por la Gerencia General, la Oficina de Control Interno, la Oficina Asesora de Planeación, la Subgerencia General, la Dirección Corporativa y la Dirección de TIC´s. Es responsable de la dirección general y estratégica de la entidad, del desarrollo empresarial, de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo y del emprendimiento de las acciones tendientes a la sostenibilidad del sistema, que garanticen el cumplimiento de su responsabilidad social.

La Gerencia de la Integración está conformada por la Subgerencia Económica, la Subgerencia Técnica y de Servicios, la Subgerencia de Atención al Usuario y Comunicaciones, la Subgerencia de Desarrollo de Negocios y la Subgerencia Jurídica. Es responsable del monitoreo integral y sistemático de la vigilancia y control de la prestación del servicio de manera transversal en todos los sistemas de transporte público a cargo de la

Empresa, contemplando los factores económico, técnico, jurídico, de negocios y comunicacional, que garanticen el mejoramiento continuo del servicio en forma integral.

La Dirección y Control de la operación está compuesta por la Dirección Técnica de Buses, la Dirección Técnica de Modos Alternativos y Equipamiento Complementario, la Dirección Técnica de Seguridad y la Dirección Técnica de BRT (Buses de Tránsito Rápido). Tiene a su cargo la ejecución de las acciones de vigilancia y control de los niveles de servicio en cada uno de los sistemas de transporte público confiados a la Empresa.

A continuación, se describen las funciones más relevantes de las principales dependencias: La Gerencia General dirige la gestión estratégica, administrativa, financiera y técnica de la entidad; coordina la formulación, implementación y ejecución de las políticas, programas y proyectos y propone ante las autoridades competentes las tarifas del sistema de transporte público a su cargo. De otra parte, la Subgerencia General formula con el Gerente General las políticas, normas y procedimientos para la gestión ambiental, la adquisición de bienes y servicios, la administración del talento humano y de los recursos físicos y tecnológicos de la empresa, ejerce las funciones de Control Interno Disciplinario en primera instancia, así mismo coordina y articula la gestión de la Gerencia de Integración y de la Dirección y Control de la Operación.

La Subgerencia Económica realiza el monitoreo económico y financiero de la prestación de los servicios de transporte, dirige, coordina y ejecuta la evaluación económica y financiera de las concesiones, realiza la planeación, seguimiento y control de la tarifa del Sistema, del recaudo y de las remuneraciones de los agentes.

La Subgerencia Técnica y de Servicios realiza el monitoreo de la prestación de los servicios de transporte público en su aspecto técnico, del diseño y la planeación del Sistema Integrado de Transporte Público, así como la dirección integrada de la operación y el ajuste de su capacidad técnica. Para el efecto, dirige los estudios sobre integración física y operativa de los sistemas de transporte público de competencia de la entidad, su expansión y adecuación,

incluyendo nuevos modos y tecnologías de transporte que cumplan con las necesidades y dirige los estudios de oferta y demanda para la operación.

La Subgerencia Jurídica establece los lineamientos jurídicos para la contratación misional de la Empresa, realiza el monitoreo de la prestación del servicio desde la perspectiva jurídica, ejerce la defensa judicial, para lo cual dirige y garantiza la aplicación de normas y políticas en materia de representación judicial, extrajudicial y de prevención del daño antijurídico, prepara los informes frente a las solicitudes de conciliación y demás mecanismos alternativos de solución de conflictos para el Comité de Conciliación y desempeña la secretaría técnica del mismo.

La Subgerencia de Desarrollo de Negocios, formula y orienta estrategias y proyectos para el desarrollo de modelos de explotación comercial del Sistema y negocios colaterales, en coordinación con la Gerencia de Integración y la Dirección y Control de la Operación, así como estrategias comerciales, de mercadeo y posicionamiento de las marcas de la Empresa.

La Subgerencia de Atención al Usuario y Comunicaciones realiza el monitoreo integral de la vigilancia y control del Sistema Integrado de Recaudo, Control e información y Servicio al Usuario -SIRCI- en lo relativo a la atención e información al usuario, diseña estrategias de comunicación con los clientes y grupos de interés, y gestiona espacios y eventos para la participación ciudadana.

La Dirección Técnica de BRT realiza la vigilancia y control en los niveles de servicio de la operación troncal y alimentadora en coordinación con la Gerencia Integral y la Dirección y Control de la Operación, para garantizar la calidad, cobertura, continuidad, eficiencia y acceso al Sistema, para lo cual, entre otras actividades, responde por la evaluación de los niveles de servicio, organiza el proceso de control de la operación y coordina los procesos de programación de la operación troncal a corto plazo.

La Dirección Técnica de Buses Realiza la vigilancia y control en los niveles de servicio de la operación zonal en coordinación con la Gerencia Integral y la Dirección y Control de la

Operación, para lo cual evalúa los niveles de servicio de los concesionarios de la operación zonal, según lo establecido en los contratos de concesión y dirige y coordina los procesos de programación de operación zonal, control de vehículos y control de operaciones del componente zonal del sistema.

La Dirección Técnica de Modos Alternativos y Equipamiento Complementario, ejecuta acciones de promoción del uso, integración operativa, mejoramiento y control de servicios de modos alternativos de movilidad, para lo cual, propone los proyectos de infraestructura de los modos alternativos y coordina con el IDU las respectivas obras civiles y adopta los sistemas de seguridad, señalización e información dentro de los modos alternativos.

La Dirección Técnica de Seguridad diseña las políticas y estrategias para la formulación y aplicación de planes y programas de seguridad vial y física del sistema en sus componentes troncal y zonal, también coordina y participa en las iniciativas de atención de emergencias y coordina el manejo de los sistemas tecnológicos y esquemas de vigilancia disponibles para monitorear la seguridad vial y física en el sistema TransMilenio.

4.2. Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.

El Procedimiento P-SJ-002 Versión 2 de octubre de 2017 “Trámite de conciliaciones y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”, de manera sucinta estandariza las actividades y responsabilidades para realizar la defensa judicial de la Empresa en el desarrollo de dichos mecanismos, para que sean conocidos y aplicados por los contratistas y funcionarios de la Subgerencia Jurídica, en aras de prevenir conflictos judiciales. En ese sentido, se describen el objeto, alcance, responsables, condiciones generales y descripción de actividades. Como documentos de referencia, se enuncian la Constitución Política, los códigos, contratos suscritos, la doctrina, los fallos arbitrales preexistentes similares al caso que se tramita, la jurisprudencia y los reglamentos de las Cámaras de Comercio y de las instituciones que fungen como amigables componedores. Igualmente, se traen a colación las definiciones de convenio de composición, demanda, laudo arbitral, entre otros.

Como condiciones generales, se indica que las diferentes dependencias de la Empresa deben suministrar la información solicitada y brindar el apoyo que sea requerido, que los apoderados diligencien oportunamente las fichas de estudio en el SIPROJ WEB y que la defensa se realice con la mayor diligencia profesional posible en todas las etapas de las actuaciones que sean asignadas por la Subgerencia General.

En la descripción de las actividades, se disponen las labores a ejecutar y sus responsables, partiendo de la recepción del asunto, la creación del registro de la demanda arbitral o convocatoria, para posteriormente iniciar el trámite de contestación de demanda o estudio de la solicitud de conciliación. En los eventos en que sea necesario adelantar Comité de Conciliación, se enuncia la remisión de las citaciones, la celebración de la sesión y la asistencia a la diligencia. Luego, ha de efectuarse el seguimiento a la aprobación del juez de la conciliación cuando aplique o el archivo de las diligencias cuando se declare fallida la audiencia o se impruebe el acuerdo. Por ende, el procedimiento no aporta mucho en lo que concierne a las solicitudes de conciliación prejudicial.

En otras actividades, se hace una alusión muy breve a diversos asuntos, como el pago de honorarios y gastos dentro del arbitramento o amigable composición, la rendición de los informes que exijan los entes de control o las autoridades judiciales, la presentación de alegatos o la amigable composición. Por ejemplo, en la etapa N.º 190 se contempla frente a esta última figura lo siguiente:

Seguir el procedimiento y etapas de la amigable composición, términos y demás, según el contrato respectivo, además de lo previsto en los reglamentos de las Cámaras de Comercio, Universidades y otros terceros amigables componedores. Corresponde al apoderado de la entidad asistir a todas las actuaciones que requiera la defensa.

Presentar nulidades en caso de ser necesario y procedente.

Asistir a todas las diligencias, diligencias y controvertir todas las pruebas.

Actualizar las actuaciones en SIPROJ.

Enviar los documentos soporte de lo actuado al archivo en físico. (Transmilenio S.A., 2017, p. 13).

Así, en una sola etapa se describe prácticamente todo lo que sería el trámite de la amigable composición, lo que de forma similar sucede con la conciliación (Etapas 110, 120, 130 y 140). Ello, al haberse tratado demasiadas materias en un solo procedimiento, por lo que no resultó claro ni completo, siendo más adecuado generar por cada Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos un flujograma independiente para poder referirse a los pormenores de cada uno estos mecanismos, especialmente en lo que a actividades internas se refiere y que podrían ser propias o específicas de la organización (seguridad de la información, gestión documental, recursos digitales, asignaciones, políticas de operación, etc.)

En cuanto los actos administrativos de la empresa referentes a los comités de conciliación, se encuentra el Acuerdo N.º 01 del 18 de junio 2014, el cual dispone los principios rectores del comité de conciliación, como lo son, la legalidad, imparcialidad, igualdad, moralidad, celeridad, eficacia y economía, que han sido erigidos para proteger los intereses de la entidad y el patrimonio público.

En el artículo primero, se indica la composición del comité de conciliación, concurriendo con voz y voto, el Subgerente General, el Subgerente Jurídico, la Subgerente Económica, el Subgerente Técnico y de Servicios, el Director Técnico de Buses, el Director Corporativo y el Director Técnico de BRT. Nótese que la asistencia al comité es obligatoria e indelegable, salvo para el caso del jefe de la entidad, quien la ha delegado en el Subgerente General. Por otra parte, son invitados permanentes con voz y sin voto, el jefe de la Oficina de Control Interno, el director de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado y todos aquellos funcionarios que por su condición jerárquica conozcan de aspectos relevantes en el caso en concreto. La secretaría técnica del comité será ejercida por el Profesional Especializado Grado 6 de Defensa Judicial, quien también tendrá voz, pero sin voto.

En lo concerniente a los perfiles de los funcionarios pertenecientes al comité con voz y voto, se tiene que de acuerdo con la Resolución N.º 661 del 27 de noviembre de 2017,⁶⁴ el Subgerente General ha de ser profesional en Administración, Economía, Ingeniería Civil y afines; Arquitectura, Derecho, Contaduría o Ingeniería de Sistemas, con 9 años de experiencia como mínimo. También deberá contar con título de posgrado en la modalidad de especialización en temas relacionados con las funciones del cargo. En ese orden de ideas, en el Manual de Funciones se reconoce la importancia de contar con un servidor público experimentado y con conocimientos relacionados con el trabajo a realizar, debiendo tenerse de presente que dentro de las competencias comportamentales se encuentran la planeación, la dirección y desarrollo de personal, el liderazgo, la toma de decisiones, transparencia, orientación al ciudadano y el compromiso con la organización.

Respecto del Subgerente Económico, persona responsable por la gestión financiera relacionada con el sistema integrado de transporte y quién dirige los estudios sobre integración tarifaria del sistema, se requiere un título profesional en Matemáticas, Estadística, Contaduría, Economía, Administración, Ingeniería, aunque también es permitido que se posesionen personas con estudios en Ciencia Política, Relaciones Internacionales o Derecho. Su experiencia ha de ser de mínimo 7 años, debiendo contar con posgrado en áreas relacionadas con las funciones conferidas. Es de anotar en este punto, que resultaría preferible que se mantuviera un énfasis exclusivo en disciplinas académicas estrictamente atadas a temas financieros, sobre los que se requiere su conocimiento y experticia, por ejemplo, en los comités de conciliación.

El Subgerente Técnico y de Servicios, funcionario que responde por el área dedicada al monitoreo integral y sistemático de la prestación del servicio o a la ejecución de los procesos de mejoramiento y optimización del servicio de transporte público a cargo de la Empresa, se le exige una experiencia profesional mínima de 7 años y conocimientos bien sea en Ingeniería Civil y afines, Ingeniería Mecánica, Arquitectura, Administración, Economía, Matemáticas,

⁶⁴ “Por medio de la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Requisitos por competencias laborales para los empleos públicos de la planta de personal de la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.”

Estadística o afines, con especialización que guarde consonancia con las funciones de su cargo.

El Subgerente Jurídico, servidor público a quién se le ha confiado las estrategias y acciones relacionadas con la defensa judicial y extrajudicial, así como la contratación misional de la entidad, debe tener 7 años de experiencia, título profesional en Derecho y posgrado.

El Director Técnico de Buses, persona responsable de la vigilancia y control de los niveles de servicio de la operación zonal, ha de ser profesional en Administración, Economía, Ingeniería, Arquitectura, Matemáticas o Estadística, con no menos de 6 años de experiencia y posgrado en áreas acordes con su función.

El Director Corporativo, líder de los procesos relacionados con la adquisición de bienes y servicios, la información financiera y contable, el manejo del talento humano y los recursos físicos necesarios para lograr la misión institucional, debe contar con 6 años de experiencia profesional y título en Administración, Economía, Ingeniería Industrial y afines, Derecho y afines o Contaduría Pública, al igual que una especialización en áreas relacionadas con las funciones establecidas para su cargo.

Por último, el Director Técnico de BRT,⁶⁵ quien encabeza la ejecución de las acciones de vigilancia y control de los niveles de servicio de la operación troncal, ha de ser un funcionario con conocimientos en Administración, Economía, Ingeniería, Arquitectura, Matemáticas o Estadística con 6 años de experiencia profesional y competencias comportamentales como el liderazgo, la toma de decisiones, transparencia y compromiso con la organización.

Como conclusión, se observa que los requisitos exigidos para los integrantes del comité de conciliación contribuyen, por lo menos desde el papel, a un abordaje interdisciplinario de las solicitudes acorde con la estructura organizacional de la entidad, que puede enriquecer los debates y propuestas que sean debatidos en su interior. Sin embargo, es fundamental analizar

⁶⁵ BRT es la abreviatura con la que se identifican los Autobuses de Tránsito Rápido o Bus Rapid Transit en inglés.

las cargas de dichos funcionarios al interior de cada una de sus áreas, con el propósito de identificar si pueden dedicar el tiempo suficiente al estudio de las fichas técnicas de conciliación y otros asuntos propios de la conciliación administrativa. A esto se hará una corta referencia más adelante, al evidenciarse el número de escenarios de participación en los que se encuentran vinculados los directivos arriba mencionados.

Continuando con el reglamento interno del comité, en este se indica que la participación de la Oficina de Control Interno, como lo dice el artículo segundo del Acuerdo N.º 01 del 18 de junio de 2014, se circunscribe a la verificación del cumplimiento de lo contemplado en el Decreto 1716 de 2009 y el reglamento del comité. Por otro lado, el jefe de esta oficina podrá presentar iniciativas que promuevan una mayor efectividad en las funciones que corresponden a dicho órgano.

Se destaca que, con el propósito de garantizar la imparcialidad y la autonomía en la adopción de las decisiones, a los miembros del comité les serán aplicables las causales de impedimento y recusación previstas, por ejemplo, en el artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el artículo 141 del Código General del Proceso, el artículo 40 de la Ley 734 de 2002, etc. El trámite de los impedimentos y recusaciones iniciará previa deliberación del comité de los asuntos señalados en el orden del día, con el estudio de los integrantes de lo expuesto por quien se declaró impedido. Una vez se decida sobre el asunto, se dejará constancia en la respectiva acta. Si se llegase admitir una causal de impedimento o recusación, el presidente del comité podrá designar un miembro Ad Hoc para remplazar al funcionario impedido o recusado, con la condición de que sea del nivel directivo o asesor. La designación se hará mediante resolución del presidente del comité sobre la que no procede recurso alguno.

Pasando al funcionamiento del comité, el artículo quinto establece que este órgano se reunirá no menos de 2 veces al mes, contando con 15 días para decidir sobre los casos sometidos a su consideración. Este artículo también contempla la posibilidad de que el comité sesione extraordinariamente cuando las necesidades del servicio lo requieran o cuando así lo disponga el presidente del comité o al menos 2 de los integrantes permanentes.

La convocatoria de los miembros podrá hacerse vía correo electrónico, siguiendo el cronograma de sesiones aprobado para cada anualidad con un mínimo de 3 días de anticipación, señalando el día, hora y lugar de la reunión, así como el respectivo orden del día. El Secretario Técnico extenderá la invitación a los funcionarios o personas cuya presencia sea necesaria para debatir los temas concretos de la sesión. Asimismo, la información de los temas que se llevarán al comité de conciliación se remitirá por el abogado a cargo con antelación al Secretario Técnico, anexando la ficha dispuesta en el SIPROJ WEB, que deberá contener el correspondiente concepto técnico, económico, financiero o legal necesario en el caso bajo estudio, al igual que la propuesta de solución. Con la citación, deben entregarse las ayudas de memoria, conceptos y fichas técnicas que atañan a los casos a debatirse. Si no es posible que un miembro del comité asista a la sesión previamente comunicada, este se dirigirá por escrito al Secretario Técnico del comité, explicando las razones por las cuales no comparecerá a más tardar un día hábil antes de la sesión. De ello se dejará constancia en el acta.

El quórum deliberatorio se restringe a un mínimo de 4 de los miembros permanentes y las propuestas serán avaladas por la mayoría simple de los asistentes a la sesión. Estas reuniones comienzan con la verificación del quórum y la lectura al orden del día. Una vez se aprueben los asuntos a tratar, se pasará al estudio de las fichas técnicas diligenciadas en el SIPROJ WEB. los abogados harán una presentación verbal de su concepto y resolverán cualquier duda o inquietud que sea formulada por los asistentes si a ello hubiere lugar. Finalizada la exposición, los miembros deliberarán sobre el asunto y adoptarán las decisiones que estimen pertinentes, las cuales serán de estricto cumplimiento para los apoderados. En los casos de empate, se someterá la discusión a una nueva votación y en caso de que se mantenga, será el presidente del comité quién tendrá la función de definir el desempate.

El Acuerdo N.º 01 del 2014 contiene a su vez las funciones del secretario técnico del comité, dentro de las cuales se encuentran, convocar a las sesiones, elaborar las actas de cada sesión del comité, constatar el cumplimiento de las decisiones, proyectar y presentar al comité la información que se requiera para la creación de políticas de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente, dentro de sus labores está coordinar el

archivo y control de las actas del comité y la inclusión de la información en el SIPROJ WEB. El artículo 12 del reglamento interno dispone que, para la aprobación de las actas, se remitirán vía correo electrónico a los participantes de la sesión, quienes contarán con 3 días para enviar sus observaciones y comentarios. Si en este término no se reciben, se entenderá que el proyecto es aceptado y se firmará el acta.

Ahora bien, al interrogarse a la Empresa sobre capacitaciones a los miembros del comité en los años 2016 y 2017, en el Radicado 2018EE22048 del 14 de noviembre de 2018 se manifiesta que adicional a la socialización del FUGCC,⁶⁶ los integrantes del comité de conciliación son constantemente informados sobre los cambios normativos que deben ser observados. Sin embargo, no existen soportes de las capacitaciones ofrecidas a los funcionarios en dicha temática, lo que hace pensar que no se realiza una enseñanza profunda de los lineamientos aplicables a la función que les ha sido confiada y que supone diferentes conocimientos teóricos y prácticos, por versar sobre la prevención del daño antijurídico, las políticas orientadoras de la defensa judicial de la entidad, la fijación de las directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, la determinación de la procedencia de la conciliación en los casos específicos sometidos a consideración, la procedencia de la acción de repetición, etc.

En cuanto a qué otros órganos externos o internos participaron los miembros del comité de conciliación en los años 2016 y 2017, la Empresa en Oficio 2018EE22048 informó que existen el Comité de la Gerencia de Integración,⁶⁷ el Comité de Contratación y el Comité Técnico Operativo.⁶⁸ Como otros ejemplos, señaló que el Subgerente General participa en la Junta directiva de la Terminal de Transporte S.A., el Subgerente Técnico y de Servicios y los directores de Buses y BRT en el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de

⁶⁶ Formato Único de Gestión de los Comités de Conciliación presentado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

⁶⁷ Según el artículo 1 de la Resolución N.º 307 de 2015 “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución N.º 489 de 19 de agosto de 2014 que modifica y actualiza el Comité de Gerencia de la Integración y se establece el apoyo al seguimiento y supervisión especial de los contratos de concesión”, participan en su seno el Subgerente General, el Subgerente Jurídico, el Subgerente Técnico y de Servicios, el Subgerente Económico, al igual que otros directivos.

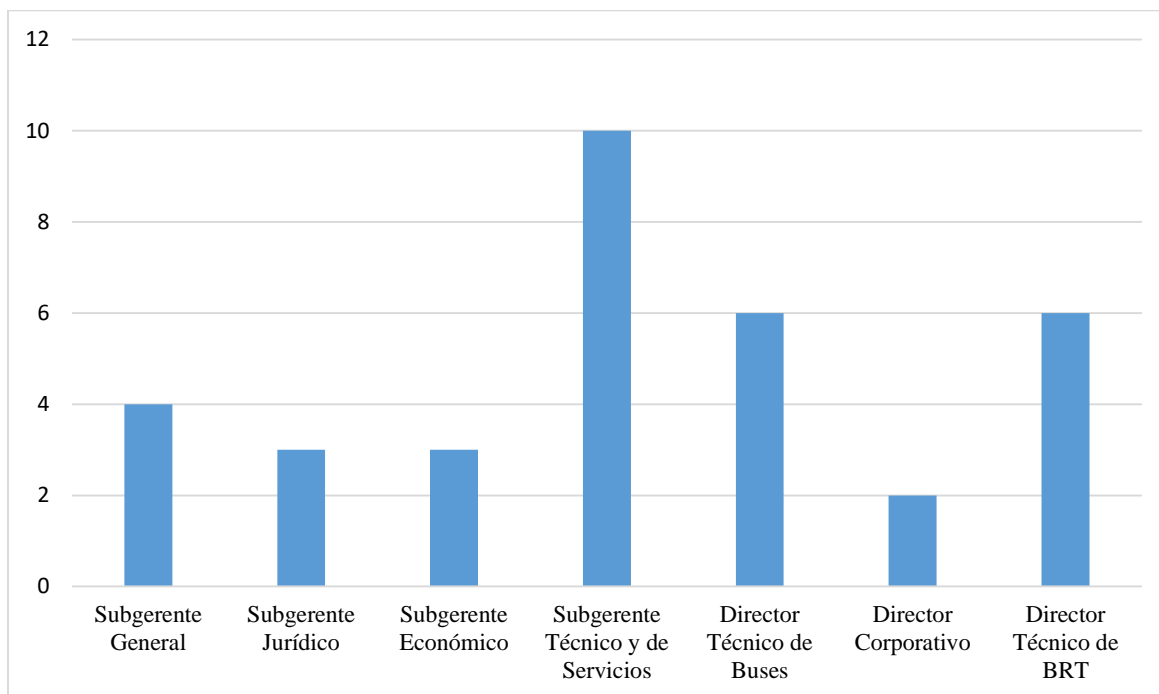
⁶⁸ Contemplado en la Resolución N.º 306 de 2015. En el artículo 2º se dispone como algunos de los integrantes, el Subgerente Técnico y de Servicios y los Directores Técnicos de Buses y BRT.

Movilidad. Asimismo, el Subgerente Técnico y de Servicios participa en el Comité Técnico Interinstitucional, Comité de Seguimiento al Convenio 20 de 2001, Comité de Seguimiento a la Etapa de Transición de Terminales Zonales y Transitorios del SITP, transición del SITP, entre otros. Debe agregarse también, aunque no fuera informado por la entidad en respuesta a derecho de petición 2018EE22048, que la Resolución N.º 192 de 2016 “Por la cual se modifica la Resolución 410 del 1º de julio de 2015 reorganizando el objeto, funciones, composición y reglamento del comité de gerencia” establece que en dicho órgano participarán entre otros directivos, el Subgerente General, el Subgerente Económico, el Subgerente Técnico y de Servicios, el Subgerente Jurídico, el Director Técnico de Buses, el Director Técnico de BRT y el Director Corporativo.

De otro lado, con el oficio en mención se aportaron varios actos administrativos, de los que se destaca la Resolución 525 del 19 de septiembre de 2016, en la que se integra el Comité de Protocolo de Articulación al que acude el Director Técnico de BRT y el Director Técnico de Buses y la Resolución N.º 512 del 2 de septiembre de 2016,⁶⁹ que dispone la comparecencia del Subgerente Técnico y de Servicios y de los Directores Técnicos de BRT y Buses a reuniones con los concesionarios que tienen operación zonal. En resumen, puede verse la asistencia total a otros escenarios externos e internos de coordinación por parte de los miembros del Comité de Conciliación de Transmilenio S.A. en la siguiente gráfica:

⁶⁹ “Por medio de la cual se modifica la Resolución N.º 305 de 17 de julio de 2012 que conformó el Comité de Concesionarios con Operación Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. y se deroga la Resolución N.º 77 del 10 de mayo de 2005”

Figura 17. Participación de los integrantes del Comité de Conciliación en otros órganos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

La gráfica denota una carga considerable para el Subgerente Técnico y de Servicios con 11 participaciones, seguido del Director Técnico de BRT y el Director Técnico de Buses con 6 comités, siendo el Director Corporativo el que menos tiene que reunirse. Es de precisar que aquí no se incluyen las delegaciones o invitaciones que se presentaron en los periodos estudiados.

En ese sentido, los funcionarios responsables por la dirección, vigilancia y control de la operación deben prepararse y asistir a numerosos comités de alta importancia para el cumplimiento de los fines de la entidad, lo que supone un uso muy eficiente del tiempo o eventualmente de no tenerlo para determinados asuntos, entre ellos, la conciliación. Por otro lado, de la respuesta brindada por Transmilenio S.A., se aprecia que se hace un listado enunciativo más no taxativo de los comités en los que se requiere la comparecencia de los directivos, por lo que es recomendable que se disponga de una compilación de su Sistema de Coordinación Interna, que permita saber si un servidor público tiene demasiados comités u otros escenarios a los que deba asistir, como lo hace el IDU, que reguló mediante resolución esta materia.

Acerca de los recursos físicos y tecnológicos disponibles, Transmilenio S.A. tiene una sala de juntas con apoyo audiovisual para las presentaciones y la herramienta de gerencia jurídica denominada SIPROJ WEB, tal y como en las demás entidades públicas analizadas.

En lo que concierne al recurso humano de la Empresa destinado al trámite de las conciliaciones, se obtuvo copia digital de los manuales de funciones establecidos para los trabajadores oficiales (Resolución 390 del 22 de junio de 2015, Resolución 355 del 13 de junio de 2016 y Resolución 662 del 27 de noviembre de 2017) y los requisitos de los contratistas que apoyan esa función. En ese sentido, se estableció que hay 5 profesionales de planta, de los cuales dos son especializados.

El Profesional Especializado Grado 06 de Defensa Judicial debe ser abogado con posgrado en áreas relacionadas con las funciones del cargo, con 3 años de experiencia profesional y competencias comportamentales como el aprendizaje continuo, experticia profesional, creatividad, liderazgo, pensamiento analítico y toma de decisiones. Sus funciones se circunscriben solamente a asuntos atinentes a la defensa judicial y extrajudicial de la entidad. A su turno, el Profesional Especializado Grado 05 de Defensa Judicial tiene requisitos y funciones muy similares que el anterior, aunque la experiencia requerida es de mínimo 2 años. Dentro de sus conocimientos esenciales, está la contratación estatal, el derecho procesal civil, derecho administrativo, constitucional y la conformación, características y funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte Público.

Por su lado, el Profesional Universitario Grado 4 de Asuntos Legales, que como funciones tiene ejercer la defensa judicial y extrajudicial de la entidad, pero también apoyar la sustanciación de las actividades relacionadas con la ejecución de estrategias de administración, control y seguimiento de los contratos de concesión, la proyección de conceptos y la elaboración de informes, ha de ser abogado con 3 años de experiencia profesional con conocimientos en contratación estatal, derecho laboral, administrativo, constitucional y procesal civil.

El Profesional Universitario Grado 3 de Asuntos Legales, a quien se le ha confiado la sustanciación de asuntos de naturaleza contractual y de proyectos de asociaciones público privadas y las concesiones de la Empresa, la proyección de conceptos jurídicos, respuestas a peticiones y la compilación de la normatividad, doctrina y jurisprudencia que sea útil para la Empresa, debe ser abogado con 2 años de experiencia y conocimientos en contratación estatal, derecho laboral, civil, comercial, administrativo y constitucional. Llama la atención que, a pesar de no tener funciones relacionadas con la defensa judicial o extrajudicial de la entidad, se haya dispuesto que las ejerza, sin que con la información solicitada sea posible identificar las causas de esta decisión.

Por último, el Profesional Universitario Grado 03 de Defensa Judicial, encargado de la defensa judicial y extrajudicial de la entidad, de la proyección de respuestas a peticiones y de la compilación normativa y jurisprudencial que guarde relación con la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial, ha de ser abogado con 2 años de experiencia.

En cuanto a los contratistas que apoyaron a Transmilenio S.A. en temas jurídicos, en Oficio N.º 2018EE22048, se hace una descripción sucinta de 14 contratos de prestación de servicios, 10 celebrados con personas naturales y 4 con personas jurídicas. De acuerdo con la experiencia específica exigida, estos pueden ser agrupados en: i) trámites arbitrales; ii) defensa judicial; iii) conceptos y asesorías; y iv) derecho penal o disciplinario.

Para el primer grupo (tres personas naturales), se exige posgrado, 10 años de experiencia general y 2 años de experiencia específica en asuntos arbitrales. Para el segundo, conformado por tres personas jurídicas y tres personas naturales, se requiere de posgrado, de 8 a 11 años de experiencia general y de 5 a 7 años de experiencia en litigio, salvo para un contratista, que debe contar con tan solo un año de experiencia y título profesional. El tercer grupo está integrado por tres abogados con posgrado, con una experiencia general de 7 a 10 años y una específica de 2 a 5 años en conceptos jurídicos o asesoría en contratación estatal. El último, al que pertenece una persona natural y una jurídica, se exige posgrado, de 7 a 8 años de experiencia general y de 3 a 5 años de experiencia en derecho penal o disciplinario.

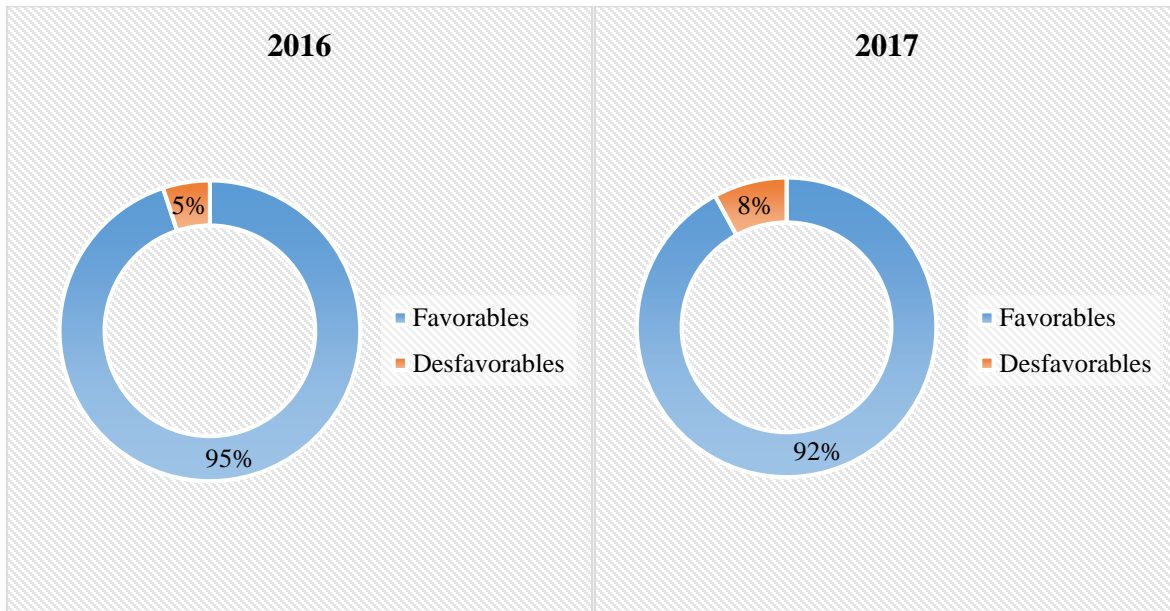
Se puede decir entonces que la Empresa se encuentra asesorada por profesionales de planta y contratistas con conocimientos en distintas ramas del derecho, con una experiencia y conocimientos de distintos niveles que pueden adaptarse a los grados de complejidad que es factible se presenten en la defensa judicial o extrajudicial de la entidad, sin que sean perceptibles falencias o debilidades en la conformación del equipo de trabajo de la Subgerencia Jurídica.

4.3.Éxito procesal y cifras.

El valor total de las pretensiones litigiosas en contra de Transmilenio S.A. radicadas en el año 2016 fue de \$996.959.823.263, las que para el 2017 se redujeron de forma considerable a \$110.555.310.478 como se informa en correo electrónico del 31 de enero de 2019.⁷⁰ Al consultarse el SIPROJ WEB en la modalidad de análisis gerencial, se evidenció para el año 2016 un éxito procesal cuantitativo del 95% (94 fallos a favor y 5 en contra) y un éxito procesal cualitativo del 91%, que hace referencia a la proporción favorable del valor total de las pretensiones de los procesos fallados en el periodo (22 mil millones de pesos versus 2.202 millones de pesos). En el año 2017, se obtuvo un éxito procesal cuantitativo del 92% (93 fallos a favor y 8 en contra). Sin embargo, el panorama no fue muy alentador desde el punto de vista del ahorro, al dirimirse a favor de la entidad procesos con pretensiones totales por 125 mil millones de pesos y en contra por 117 mil millones de pesos, lo que representa un éxito procesal cualitativo del 52%.

⁷⁰ Se adjuntaron tres cuadros en Excel denominados “valor pretensiones demandas contra TM SA 2016”, “valor pretensiones demandas contra TM SA 2017” y “total pretensiones extrajudiciales en el 2017”. En el año 2016 se observa que las pretensiones del periodo fueron tan altas en razón a tres tribunales de arbitramento instaurados por los concesionarios Masivo Capital S.A.S., Gmóvil S.A.S. y Transporte Zonal Integrado Transit S.A.S. por \$364.010.184.911, \$232.372.142.144 y \$216.623.738.574 respectivamente.

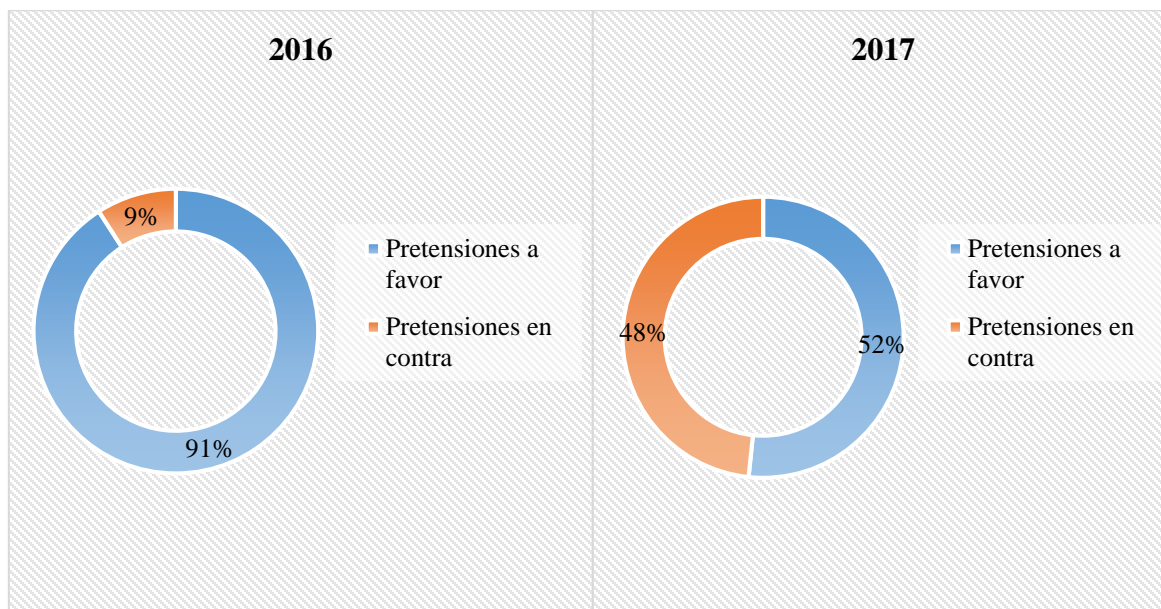
Figura 18. Éxito procesal cuantitativo años 2016 y 2017.



Fuente: SIPROJ WEB.

Lo anterior refleja un alto éxito procesal con una pequeña variación entre las vigencias. Ahora bien, cotejando esta información con los datos obtenidos respecto de la gestión del Comité de Conciliación, se observa que la entidad resuelve casi todos sus conflictos en sede judicial, en donde por lo menos desde el punto de vista cuantitativo es muy eficaz. Nótese que para el año 2016, se realizaron 32 sesiones del Comité de Conciliación, tratándose 94 fichas técnicas sin que se llegara a algún acuerdo. Ello a pesar de que el valor total pretendido en las solicitudes de conciliación fue de \$56.587.288.430. En el 2017, se celebraron 31 sesiones, en las que se estudiaron 62 casos, presentándose un acuerdo conciliatorio por un valor de \$131.189.630 sobre un total de \$111.012.474.039.

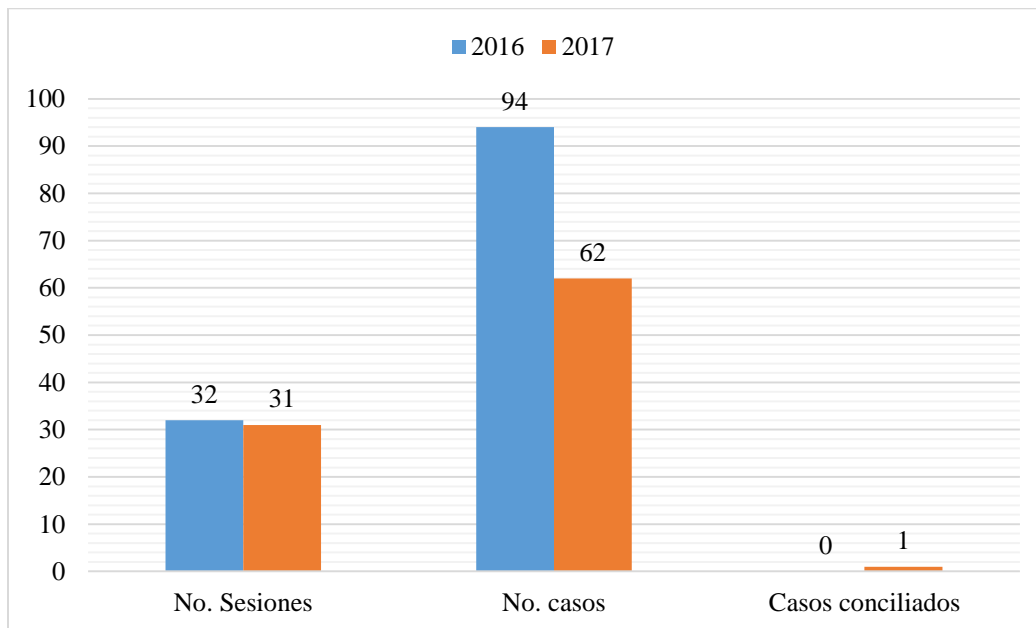
Figura 19. Éxito procesal cualitativo años 2016 y 2017.



Fuente: SIPROJ WEB.

Retomando lo sucedido en sede judicial en los periodos examinados, se concluye que Transmilenio S.A. fue muy exitoso cualitativamente en el año 2016, al resolverse favorablemente sobre el 91% de las pretensiones totales, teniendo un desempeño medio-bajo en este aspecto para el año siguiente (52%), aunque su éxito cuantitativo fue porcentualmente muy superior (92%), lo que en otras palabras significa que en 8 fallos se concentró la pérdida de \$117.000.000.000. Esto es un indicativo de que es más útil realizar solamente un estudio de los casos con mayor impacto para la entidad, tanto por los miembros del comité como por los apoderados encargados de la elaboración y presentación de las fichas técnicas, que de todos los que llegasen a presentarse con el mero propósito de agotar el requisito de procedibilidad.

Figura 20. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.



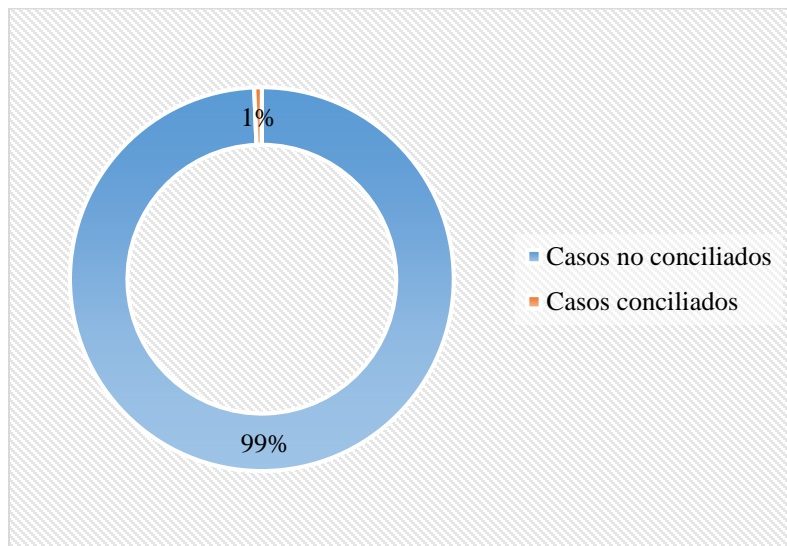
Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

En la gráfica, se aprecia una muy baja cantidad de casos conciliados, sin que sea factible relacionarlos proporcionalmente con el incremento o disminución de los que se analizaron en los periodos o del número de sesiones celebradas en esos años. Si bien es cierto que la muestra es reducida, es posible afirmar que el incremento de casos sometidos a deliberación no parece incidir positivamente en aquellos que se resuelve conciliar, lo que es una tendencia en las entidades hasta ahora estudiadas, salvo la Secretaría Distrital de Movilidad, donde se dio un aumento de 111 a 135 casos evaluados en los años 2016 a 2017, con su correspondiente aumento de 1 a 4 casos con arreglo. Pese a dicha variación, permanece incólume la enorme diferencia en todas las entidades públicas, entre los casos sometidos a consideración y aquellos en los que hubo un acuerdo conciliatorio, como se ilustrará de manera consolidada más adelante.

Ahora bien, si se preparara una gráfica circular con los porcentajes de las pretensiones en sede prejudicial de las que conoció el Comité de Conciliación con respecto de las que fueron conciliadas, estas últimas serían imperceptibles, toda vez que para el año 2016 fueron del 0% (\$56.587.288.430 vs. \$0) y en el 2017 del 0.1% (\$111.012.474.039 vs. \$131.189.630).

Con todo, el porcentaje de solicitudes en las que Transmilenio S.A. manifestó su voluntad de llegar a un acuerdo, representan menos del 1% del total de las que fueron tratadas en las sesiones de los años 2016 y 2017.

Figura 21. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

En conclusión, el Comité de Conciliación de la entidad ha decidido negativamente casi siempre durante el periodo analizado, por lo que el éxito de la figura es insignificante en comparación con los esfuerzos administrativos reflejados en las 63 reuniones llevadas a cabo, para las que se tuvo que diligenciar 156 fichas, designar apoderados y acudir a las audiencias.

4.4. Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Transmilenio S.A. no posee un procedimiento para la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, ni hace alusión a ellas en el reglamento interno del Comité de Conciliación, más allá de establecer que es una de las funciones atribuidas a dicho órgano y a su Secretario Técnico, y que las propuestas en la materia, pueden presentarse por los intervinientes y sustituirse o adicionarse durante las sesiones previo a la fase de deliberación.

Sin embargo, en Oficio 2018EE22048 del 14 de noviembre de 2018, se informó que en los años 2016 y 2017 se aplicó la política contenida en el Acta N.º 96 del 15 de abril de 2013 y que en el Acta N.º 212 de 2017, se generaron Políticas de Prevención del Daño Antijurídico que se plasmaron en la Circular N.º 19 del 22 de diciembre de 2017.

Verificando estos documentos, se aprecia que en la política dispuesta en el Acta N.º 96 de 2013, se decidió adoptar por unanimidad no conciliar por falta de legitimación en la causa por pasiva, en los trámites extrajudiciales y conciliaciones penales en las que se convoque a la Empresa, por reclamaciones derivadas de accidentes de tránsito ocasionados por vehículos de los concesionarios vinculados al Sistema TransMilenio. Lo anterior, toda vez que la entidad no presta el servicio de transporte, no es dueña de los buses o empleadora de los conductores. De configurarse lo expuesto, el apoderado deberá diligenciar la ficha técnica respectiva, enunciando la aplicación de la política y se la hará llegar al Secretario Técnico del Comité, quien expedirá la correspondiente certificación, no siendo necesario llevar el asunto ante el Comité de Conciliación para su deliberación.

A pesar de la creación de esta política de prevención del daño antijurídico, encaminada más a descongestionar los asuntos de conocimiento del Comité que a evitar los hechos originadores del daño (como lo sería, v.gr., campañas para la disminución de la accidentalidad), en los años estudiados se presentaron un total de 156 casos, de los que se insiste tan sólo se concilió uno. Por otro lado, en cuanto a las políticas de prevención del daño que constan en el Acta N.º 212 del 20 de diciembre de 2017, se observa que estas devienen de un plan de mejoramiento, que se basó en los resultados del seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno a la gestión del Comité de Conciliación en el periodo comprendido entre el 1º de diciembre de 2015 al 30 de noviembre de 2016. Esto como aparece en el Memorando Interno N.º 2016IE11177 del 23 de diciembre de ese último año.

Así, en la Circular N.º 019 del 22 de diciembre de 2017, se identificaron algunas causas originadoras de daños antijurídicos, por lo que se dispusieron estrategias de mitigación relacionadas con la instauración de acciones de tutela por cancelación de códigos de

operación o por no contestación de derechos de petición y demandas laborales presentadas por empleados de los concesionarios del sistema.

Frente a las acciones de tutela, se resaltó que la suspensión o cancelación de las tarjetas de operación debe motivarse en un documento formal a notificarse tanto al concesionario como al conductor que se ve afectado con la decisión, a fines de que pueda constituirse como parte y hacer valer sus derechos. En cuanto a la no contestación de derechos de petición, se indicó que las peticiones deben contestarse en término y de fondo. En el evento en que no se pudiera resolver la petición en los plazos legales, deben informarse las circunstancias que lo impiden y expresarse el plazo razonable de respuesta.

Para el caso de las demandas laborales radicadas por empleados de los concesionarios del sistema, en las que puede verse inmiscuido el ente gestor del sistema TransMilenio, se estableció la necesidad de incluir: i) una cláusula de exclusión de responsabilidad fundamentada en el último inciso del artículo 1604 del Código Civil, ii) una cláusula de garantías por concepto de solidaridad laboral y, iii) una cláusula de indemnidad a favor de la entidad.

Al analizarse estas políticas, no es posible identificar la aplicación de una metodología, en la que conste cómo fue la búsqueda de los puntos que generan mayores problemas en la entidad y por qué estos fueron los que se consideraron más relevantes, cuál es el listado de sus posibles causas, donde está la descripción y explicación completa de la forma en que deben implementarse las medidas, la enunciación de los mecanismos para comprobar los resultados y la institucionalización de dichas acciones por medio de la creación o ajustes a los procedimientos o procesos.⁷¹

Ciertamente, para los problemas con los derechos de petición que sufre la entidad, no son apreciables las estadísticas que fundamenten la necesidad de la formulación de la política, ni lo que deben hacer las dependencias a nivel administrativo para superar las dificultades que

⁷¹ Lo anterior en concordancia con el Manual para la Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de junio de 2014.

se presentan en la materia. Tampoco se indican los controles que deben generarse y los recursos que se necesitan para el efecto, los indicadores que han de formularse, etc. Para el caso de los actos administrativos que disponen la cancelación de las tarjetas de operación de los conductores acontece algo similar, sumado a que no se evidencia si se requiere modificar algún procedimiento interno incluido en los sistemas de calidad. Respecto de las demandas laborales de los empleados de los concesionarios, persisten las mismas falencias, al desconocerse cuantas demandas se han presentado, cuáles son las posibles causas de estas, cuáles son los mecanismos para la inclusión de las cláusulas propuestas, en qué momento debe hacerse y si algunas de ellas ya se encuentran en los contratos de concesión.

En conclusión, es importante que la entidad cuente o cuando menos utilice una referencia para el diseño y formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, lo que propende por una mayor eficacia y eficiencia de esta clase de medidas, siendo posible que existan asuntos de mayor gravedad o relevancia patrimonial que los planteados en el Acta N.º 212 del 20 de diciembre de 2017 y de los que no se evidencia en esa instancia tratamiento alguno. Lo anterior, si se tiene en cuenta que, en el año 2017 Transmilenio S.A. tuvo un éxito procesal cualitativo muy inferior al del año inmediatamente anterior, sobre lo que valdría la pena preguntarse si es necesaria la implementación de políticas de prevención del daño antijurídico que resulten del estudio de los procesos fallados en contra, toda vez que como lo dice la ANDJE en su Manual para la Elaboración de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, las reclamaciones de los administrados son alertas de problemas al interior de la entidad, siendo elemental la priorización de los hechos por los que se haya proferido sentencia desfavorable, enunciando la frecuencia y el valor de las pretensiones, para en ese sentido enfocar los esfuerzos del Comité en superar dichas vicisitudes.

4.5. Seguimiento al Comité de Conciliación.

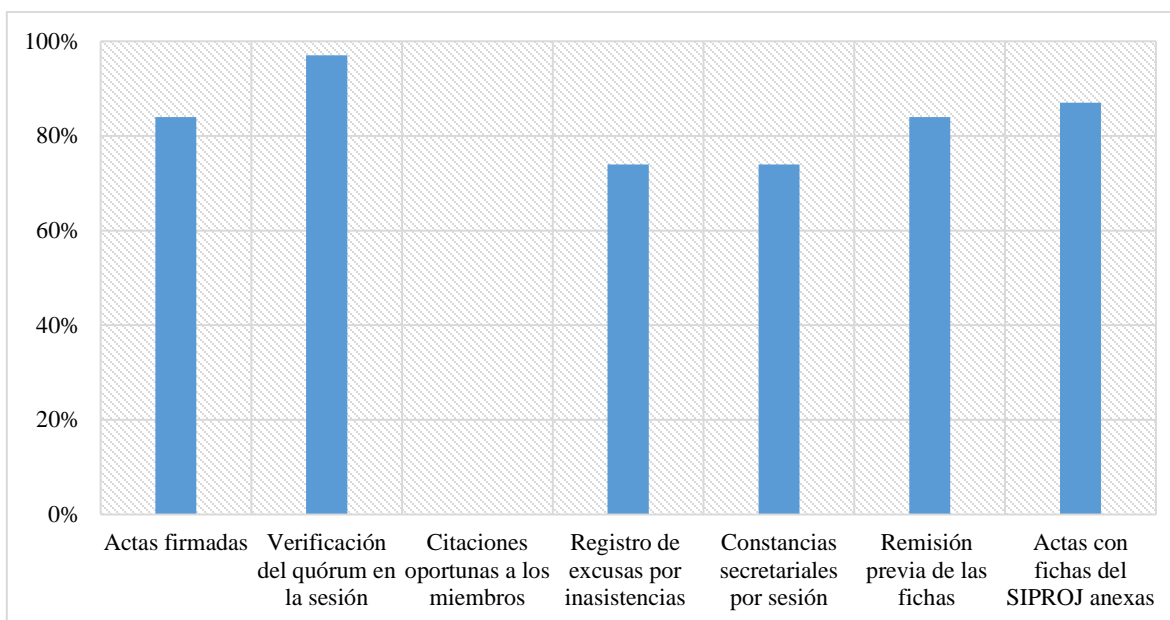
La Oficina de Control Interno de la entidad preparó en el año 2016, el informe OCI-2016-035 “Seguimiento al Cumplimiento de las Funciones Propias del Comité de Conciliación y Defensa Judicial” referido al periodo del 1 de diciembre de 2015 y el 30 de noviembre de 2016. Como primera observación, se indicó la carencia de políticas de prevención del daño

antijurídico, toda vez que la simple alusión a una falta de legitimación en la causa por pasiva al no ser Transmilenio S.A. una empresa de transporte no constituye una verdadera política de prevención del daño, por lo que se requiere de un estudio de los antecedentes de las reclamaciones que históricamente han sido presentadas ante el Comité y con base en estas determinar los riesgos a mitigarse. En ese sentido, se destacan los esfuerzos de la Oficina de Control Interno para el fortalecimiento de las funciones otorgadas al Comité, aunque como se dijo previamente, el problema parte de la no utilización de una metodología contenida bien sea en un procedimiento interno o en las guías que se encuentran disponibles para todas las entidades públicas.

Otro de los puntos evaluados, concierne a la determinación de la procedencia o improcedencia de la conciliación en cada uno de los casos debatidos al interior del Comité, hallándose que en las actas revisadas consta dicho análisis junto con las respectivas pautas jurisprudenciales. Asimismo, se tratan en el informe las demás funciones propias del Comité de Conciliación sobre las que no se ahondará por no ser parte del objeto de estudio.

Ahora bien, en diciembre del año 2017 se realizó el informe OCI-2017-038 “Seguimiento al Cumplimiento de las Funciones Propias del Comité de Conciliación y Defensa Judicial” según los trabajos de campo llevados a cabo del 1 al 27 de diciembre de esa anualidad. Así, se constataron los avances del plan de mejoramiento, como la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico en sesión extraordinaria 212 de 2017, entre otras cuestiones. También se verificaron el número de sesiones en los años 2016 y 2017, evidenciándose que en abril se efectuó una sola reunión cuando normativamente se exigen mínimo dos. Por otro lado, se encontró que el 13% de las actas se ciñeron al término de 5 días establecido legalmente para su elaboración y firma. Igualmente, la revisión física de las actas arrojó lo siguiente:

Figura 22. Porcentajes de cumplimiento de algunos requisitos normativos relacionados con los Comités de Conciliación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Estos porcentajes revelan un grado medio-alto en el cumplimiento de parte de las tareas a cargo del Secretario Técnico del Comité, con excepción de la citación oportuna a los integrantes previo al inicio de cada reunión, lo que puede influir negativamente en el estudio de los casos a ser sometidos a deliberación. No obstante, es de anotar que la función cuestionada más relevante para este estudio es la correspondiente a la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, en donde el funcionario debe proyectar y presentar al Comité la información que se requiera para tal fin. Esta situación fue sujeta a verificación en el año 2017, en el que se pudo vislumbrar la expedición de la Circular N.º 19 de esa anualidad, que incluyó políticas de prevención del daño sobre las que ya se hicieron algunos comentarios.

Puede verse entonces que la Oficina de Control Interno de Transmilenio S.A., ha tenido en cuenta las actividades a cargo del Comité de Conciliación, recomendando la formulación de los planes de mejoramiento que sean necesarios para el cumplimiento del marco normativo aplicable, aunque podría profundizar en el seguimiento a las políticas de prevención del daño antijurídico, de las que se aprecia la falta de aplicación de una metodología que permita

comprobar su eficacia y relevancia en la protección de los intereses de la Empresa. Sin embargo, hay que resaltar que la misma oficina de control es consciente de la importancia de analizar las reclamaciones que han sido radicadas en la entidad, con el ánimo de tomar las medidas adecuadas para mitigar situaciones que pongan en riesgo el patrimonio estatal y a su vez los derechos de los ciudadanos.

Por último, se informa en el Oficio 2018EE22048 del 14 de noviembre de 2018 que, una vez revisadas las auditorías realizadas por los entes de control en los años 2016 y 2017, no se encontraron hallazgos relacionados con las funciones del Comité de Conciliación. Tampoco existen registros de actuaciones disciplinarias en ese sentido.

5. Terminal de Transporte S.A.

La Terminal de Transporte es una de las instituciones vinculadas al Sector Movilidad, constituida mediante Escritura Pública N.º 8058 del 6 de noviembre de 1979, siendo una sociedad anónima de economía mixta del orden Distrital con un aporte público en su patrimonio inferior al 90%, sujeta a las reglas de derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, como se indica en sus Estatutos y en la Resolución N.º 125 de 2015, regulada entre otras disposiciones por el Código de Comercio, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Su objeto principal se concreta en la construcción y explotación de terminales de transporte, como también de áreas comerciales, residenciales, hoteleras y de parqueaderos, especialmente las relacionadas con los servicios conexos al transporte terrestre automotor. De otra parte, está a cargo de contribuir a la solución de los problemas de tránsito y transporte de todo el país, particularmente de Bogotá D.C. y su área metropolitana y tiene como función *“controlar, verificar y realizar el cobro de las Tasas de Uso, el cumplimiento de las normas internas y externas de tránsito, las rutas de acceso Distrital de los buses y vehículos intermunicipales...”*, según lo señalado en el art. 2 de sus estatutos.

5.1. Estructura orgánica de la Terminal de Transporte S.A.

A nivel interno, la Terminal de Transporte está conformada por la Asamblea General de Accionistas, la Junta Directiva, la Gerencia General, la Oficina de Auditoría Interna, la Oficina Asesora de Comunicaciones, y cuatro Subgerencias a saber: Subgerencia de Planeación y Proyectos, Subgerencia Jurídica, de Servicios Operacionales e Infraestructura y Subgerencia Corporativa.

Explicando lo que hacen algunas de sus dependencias, se tiene que la Gerencia General ejerce la representación legal de la entidad, es la responsable de desarrollar y poner en marcha las estrategias operacionales y organizacionales que conlleven al crecimiento rentable de la empresa. Por su lado, la Subgerencia de Planeación y Proyectos dirige el proceso de planeación organizacional para la formulación del plan estratégico y demás planes, estrategias e instrumentos requeridos en la Empresa y lidera la estructuración de proyectos asociados a su misión.

La Subgerencia de Servicios Operacionales e Infraestructura establece las políticas para el desarrollo, administración y explotación de las Terminales de Transporte intermunicipal de pasajeros por carretera que operan en la ciudad, garantizando la eficiente prestación de los servicios complementarios. De esta dependen las siguientes direcciones:

- Dirección de Servicio al Transportador: Facilita el acceso de las empresas transportadoras a los servicios relacionados con la actividad de transporte intermunicipal, garantizando el cumplimiento de la normatividad y el recaudo de los ingresos que se esperan por dichos servicios.
- Dirección de Servicio al Ciudadano: Orienta la formulación de políticas encaminadas hacia la mejora continua en el servicio y satisfacción de los usuarios.
- Dirección de Seguridad Operacional: Genera, ejecuta y valida planes para garantizar la seguridad de la operación en la terminal de transporte.

- Dirección de Infraestructura: Dirige, coordina y controla la debida ejecución de los proyectos integrales de construcción, rehabilitación, modernización y mantenimiento de la infraestructura requerida para garantizar la operación de la Terminal de Transporte y la seguridad a los usuarios.

Por su lado, la Subgerencia Jurídica se encarga de asesorar a la Empresa desde el punto de vista legal en los asuntos que sean requeridos. Finalmente, la Subgerencia Corporativa dirige y orienta la gestión corporativa para el fortalecimiento institucional y la prestación de los servicios administrativos y tecnológicos, la proyección y sostenibilidad financiera y la administración del talento humano. De esta Subgerencia dependen la Dirección de Gestión Humana, la Dirección de Gestión Financiera, la Dirección de Recursos Físicos y Negocios y la Dirección de Recursos Tecnológicos.

5.2.Comité de Conciliación: Procedimientos, integración, funcionamiento y herramientas disponibles en los años 2016 y 2017.

En cuanto a la adopción de procedimientos internos referidos a la conciliación prejudicial, la Terminal de Transporte en respuesta con Radicado N.º 20180020074091 del 13 de noviembre de 2018, presentó el Formato GEJ-PR02 “Contingencias judiciales”. Sin embargo, al verificarse su contenido, se concluyó que no versa sobre el trámite de las solicitudes de conciliación, aclarando posteriormente la entidad que el procedimiento puede encontrarse en los artículos 5, 7, 8, 9 y 11 de la Resolución 125 de 2015 “Por la cual se actualiza el funcionamiento del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Terminal de Transporte S.A.” En ese orden de ideas, no existe un procedimiento en el que se describan las políticas de operación, los responsables, los formatos y documentos anexos, las actividades y su tiempo estimado, las herramientas y recursos requeridos, su interacción con otros procesos, etc. Si bien es cierto, en el acto administrativo en mención se establecen algunas funciones y trámites, ello no se hace mediante un flujograma detallado por actividad, aunque debe reconocerse que esa situación no le impide a los interesados o participantes conocer algunos aspectos básicos como qué es el Comité de Conciliación, cómo está conformado, sus funciones y las de la Secretaría Técnica, el desarrollo de las sesiones y votación, la necesidad

de preparar las fichas técnicas y la importancia de efectuar el llamamiento en garantía y la acción de repetición cuando legalmente proceda.

Así, la Resolución 125 de 2015 establece que el Comité es una instancia de estudio y formulación de políticas de prevención del daño, a cargo de diseñar políticas de defensa, analizar las causas generadoras de conflictos, fijar directrices para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, determinar la viabilidad de la conciliación, identificar los procesos fallados en contra de la entidad que requieran el inicio de acciones judiciales a favor de la Terminal de Transporte, entre otras funciones.

La integración de dicho órgano se encuentra en el artículo 2 del reglamento, observándose que tienen voz y voto el Gerente General o su delegado, el Subgerente Corporativo, el Subgerente Jurídico, el Subgerente de Planeación, el Subgerente de Servicios de Operaciones e Infraestructura, con la particularidad de que comparecerá también un trabajador que por su rango o jerarquía aporte al estudio del caso en concreto, siempre que se conserve un número impar. Los invitados concurrirán sólo con derecho a voz, siendo parte de ellos verbigracia, el apoderado que represente los intereses de la entidad, la Auditoría Interna y el Secretario Técnico.

Acerca de los perfiles de los directivos que integran el Comité, se aprecia que según el Manual Especifico de Funciones contenido en la Resolución N.º 43 de 2015, el Gerente General ha de contar con formación profesional en Ciencias Sociales y Humanas, Economía, Administración y afines, Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo con posgrado y 5 años de experiencia. Su labor se circunscribe primordialmente al ejercicio de la representación legal de la empresa, a la ejecución de los planes y programas trazados por los órganos societarios, así como la puesta en marcha de las estrategias operacionales y organizacionales que conlleven al crecimiento rentable de la entidad.

El Subgerente de Planeación y Proyectos cuenta con los mismos requisitos establecidos para el Gerente General, salvo en lo relacionado con la experiencia profesional, al exigírsele 4

años. Su misión consiste en liderar la definición y estructuración de proyectos conforme a las políticas institucionales y sectoriales de movilidad.

El Subgerente de Servicios de Operaciones e Infraestructura, persona que se encarga de las políticas para el desarrollo, administración y explotación de las terminales de transporte, garantizando una prestación adecuada de servicios complementarios para usuarios y transportadores, tiene que ser un profesional bien sea en Economía, Administración, Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales y Humanas u otras afines, con posgrado y 4 años de experiencia. Dentro de los conocimientos básicos exigidos para el cargo, está el saber acerca de normatividad de transporte de pasajeros, plan de ordenamiento territorial, contratación pública y planes de desarrollo.

Por su lado, el Subgerente Jurídico, orientador de todas las actividades legales al interior de la Empresa, ha de ser abogado con posgrado y 4 años de experiencia, conocedor de la legislación administrativa, comercial y civil. Finalmente, el Subgerente Corporativo tiene como requisitos, contar con formación profesional en Ciencias Sociales y Humanas, Economía, Administración y afines e Ingeniería, al igual que haberse graduado en la modalidad de posgrado y poseer un mínimo de 4 años de experiencia.

Vistos los perfiles establecidos en el Manual de Funciones de la Terminal de Transporte S.A., se concluye que son muy homogéneos y generales, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad al momento de designar a los directivos de la empresa. Por ende, no se garantiza completamente por medio de un instrumento formal, que quienes se posesionen cuenten con la experticia y conocimientos específicos necesarios para llevar a cabo satisfactoriamente las labores asignadas, entre ellas, las concernientes al Comité de Conciliación.

Continuando con el estudio de la Resolución 125 de 2015 de la Terminal de Transporte, en el artículo 5 se indica que el Comité se reunirá dos veces al mes, sesionando con un mínimo de tres de sus miembros permanentes, acogéndose las decisiones por mayoría simple. Los casos que deban ser tratados, se radicarán a través del Secretario Técnico, allegándose la

respectiva ficha técnica cuyo contenido será establecido por la Subgerencia Jurídica. Sobre este último punto, la Empresa señaló en Oficio 20180020074091, que los abogados diligencian las fichas en el SIPROJ WEB, pero que también se cuenta con un documento interno con ese mismo propósito. Lo más eficiente, sería utilizar únicamente el formato del SIPROJ WEB y, en consecuencia, evitar confusiones derivadas de una duplicidad de documentos con una sola finalidad.

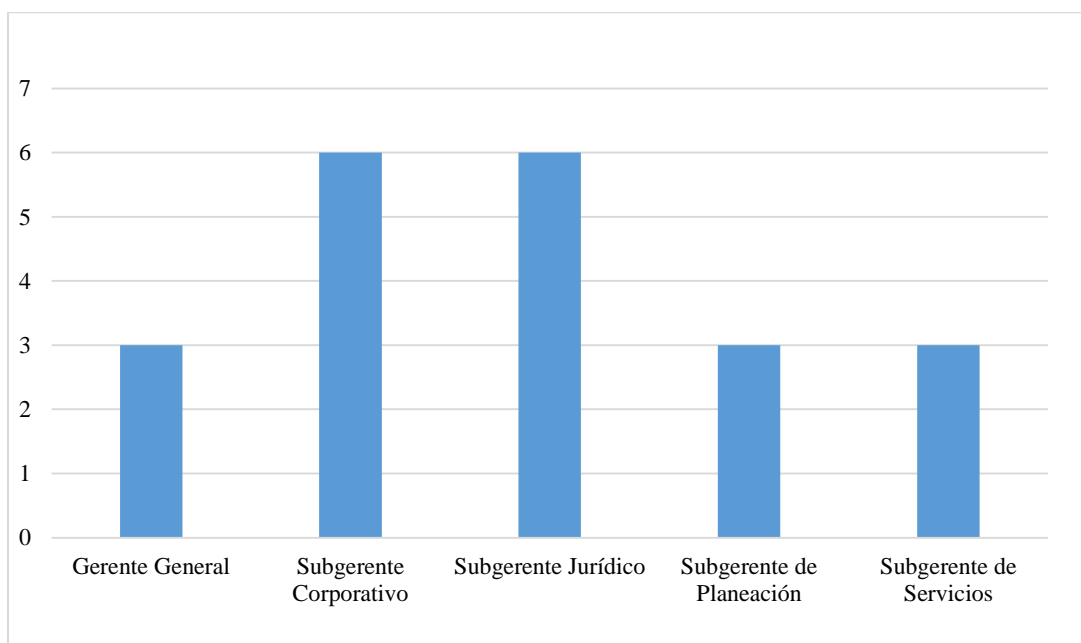
El artículo 9 dispone que los apoderados de la entidad están obligados a estudiar la procedencia del llamamiento en garantía en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial y presentar al Comité un informe con la viabilidad de esa actuación. Por otra parte, en los eventos en que se pague una condena, proveniente de una conciliación u otro crédito o perjuicio sufrido por la Empresa del que conozca un directivo, es necesario remitir un informe al Comité para que adopte motivadamente una postura sobre el inicio o no de una acción judicial. Esta facultad resulta más amplia que la de la típica determinación de la procedencia de la repetición e implica entonces que cualquier acción judicial en la que la Terminal participe en el extremo activo para obtener el resarcimiento de un daño o perjuicio, deberá someterse a decisión del Comité de Conciliación, restándole autonomía a la Subgerencia Jurídica en la representación judicial de la entidad. En otras palabras, resultaría más acorde con el marco funcional dispuesto en el Numeral 2º del Artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015, que dicho órgano se limitara exclusivamente en tales cuestiones al diseño de las políticas generales orientadoras de la defensa de los intereses de la Empresa.

Para finalizar este segmento del análisis, se concluye que a pesar de la existencia de unos parámetros de funcionamiento del Comité de Conciliación adoptados mediante la Resolución N.º 125 de 2015, lo más aconsejable es que exista un procedimiento completo, que ilustre paso a paso las actividades pertenecientes a la conciliación prejudicial, las herramientas informáticas que han de utilizarse, los tiempos internos en que debe cumplirse cada trámite y sus responsables, así como los puntos de control y formatos que faciliten la realización y seguimiento de las tareas. Igualmente, la creación de dicho documento institucional favorece las labores de auditoría interna y la subsiguiente formulación de acciones de mejora.

En lo relativo a capacitaciones a los miembros del Comité, la Terminal indicó que en los años 2016 y 2017 se realizó una mesa de trabajo del Sistema de Información de Procesos Judiciales, programada los días 15 y 16 de noviembre de 2017 acorde a la Circular 32 de ese año, suscrita por el Subsecretario Jurídico Distrital. Sin embargo, al consultarse dicha circular, se tiene que el objeto de las reuniones era corregir las falencias en la alimentación del SIPROJ WEB para así obtener una información confiable, por lo que realmente no existen evidencias de que a los integrantes del Comité de Conciliación se los haya capacitado durante el periodo respecto de sus funciones.

Por otro lado, acerca de a qué otros comités u órganos internos o externos concurren los integrantes del Comité de Conciliación, la entidad señaló en el Oficio N.º 20180020074091 que todos ellos hacen parte del Comité de Contratación, Comité Directivo y el Comité del Sistema Integrado de Gestión – SIG. Adicionalmente el Subgerente Jurídico y el Subgerente Corporativo asisten al Comité de Cartera, Comité de Archivo y el Comité de Inventarios.

Figura 23. Asistencia a otros escenarios de coordinación por parte de los miembros del Comité de Conciliación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.⁷²

⁷² No incluye delegaciones o invitaciones.

En cuanto a la cantidad de escenarios de participación en los que se requiere la presencia de un directivo, el Subgerente Corporativo y el Subgerente Jurídico tienen el doble de carga respecto a los demás miembros del Comité de Conciliación, aunque esta no alcanza a ser tan alta como en otras entidades del sector, en las que un funcionario presenta hasta 12 vinculaciones a órganos de coordinación o similares.

Con referencia a los recursos físicos y tecnológicos al alcance del Comité de Conciliación, no se presentan novedades, al contar la Terminal de Transporte con una sala de juntas, video beam, equipos de cómputo y utilizarse el SIPROJ WEB en sus diferentes módulos. En materia del recurso humano destinado al trámite de las conciliaciones prejudiciales en los años 2016 y 2017, en la Empresa se dispuso de dos profesionales de planta y un contratista para dicha tarea.

En la Resolución N.º 43 de 2015,⁷³ se otorga al Profesional 4 de la Subgerencia Jurídica la labor de velar por la defensa judicial y proponer estrategias de prevención del daño antijurídico, funcionario que debe ser abogado con posgrado y 2 años de experiencia profesional. A su turno, el Profesional 2 de la Subgerencia Jurídica, como persona encargada de la representación judicial y extrajudicial de los procesos que le sean designados, se le exige título en Derecho y 2 años de experiencia profesional. Por otro lado, el contratista vinculado como apoyo a las labores de defensa, conceptos jurídicos y asesorías en temas de alta complejidad, ha de ser abogado con estudios en Conciliación y Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, con especialización y maestría. Su experiencia profesional debe ser de mínimo 10 años, con más de 5 años de experiencia en litigio, tramites arbitrales y asesoría jurídica.

Al contrastar el personal disponible con el número de casos, no se evidencian sobrecargas desde el ámbito de la conciliación prejudicial, ya que en los años 2016 y 2017 se radicaron

⁷³ “Por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales, para los empleos de la planta de personal de la Terminal de Transporte S.A.” Es de anotar que este acto administrativo dispone que los trabajadores de la entidad se encuentran regidos por el derecho privado, incluido su representante legal y estarán sujetos a lo establecido por el contrato de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo según lo dispuesto en el Código Sustantivo de Trabajo.

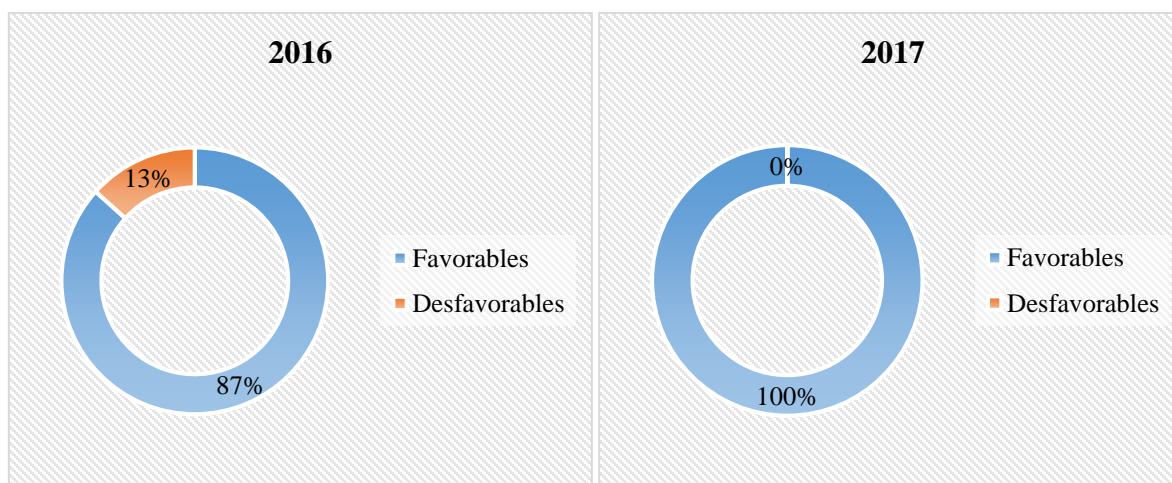
14 solicitudes de dicha clase en total. Tampoco se advierte que sea indispensable contar con más expertos en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos que aquel contratado para los asuntos de alta complejidad, que acorde al estudio previo aportado por la Terminal en Oficio 20180020074091, se identifica con el trámite arbitral citado por la Asociación para el Fomento de la Innovación y Desarrollo de los Gremios AFIDG, cuya cuantía excede los mil millones de pesos.

5.3.Éxito procesal y cifras.

Las pretensiones litigiosas en contra de la Terminal de Transporte S.A. vigentes para el año 2016, ascendieron a un total de \$22.533.245.176 que para el año siguiente disminuyeron levemente a \$22.483.273.924.

En las estadísticas gerenciales arrojadas por el SIPROJ WEB para el año 2016, se observa que se profirieron 13 fallos a favor y 2 en contra, lo que implica un 87% de éxito cuantitativo. Cualitativamente, ello representó un 100% de eficacia en el periodo, al resolverse favorablemente por \$12.7 millones de pesos y \$0 pesos en contra. Ahora bien, el éxito procesal cuantitativo y cualitativo de la Empresa para el año 2017 fue del 100%, al fallarse 8 procesos a favor con un total de pretensiones de \$590.173.600 y ningún valor en contra.

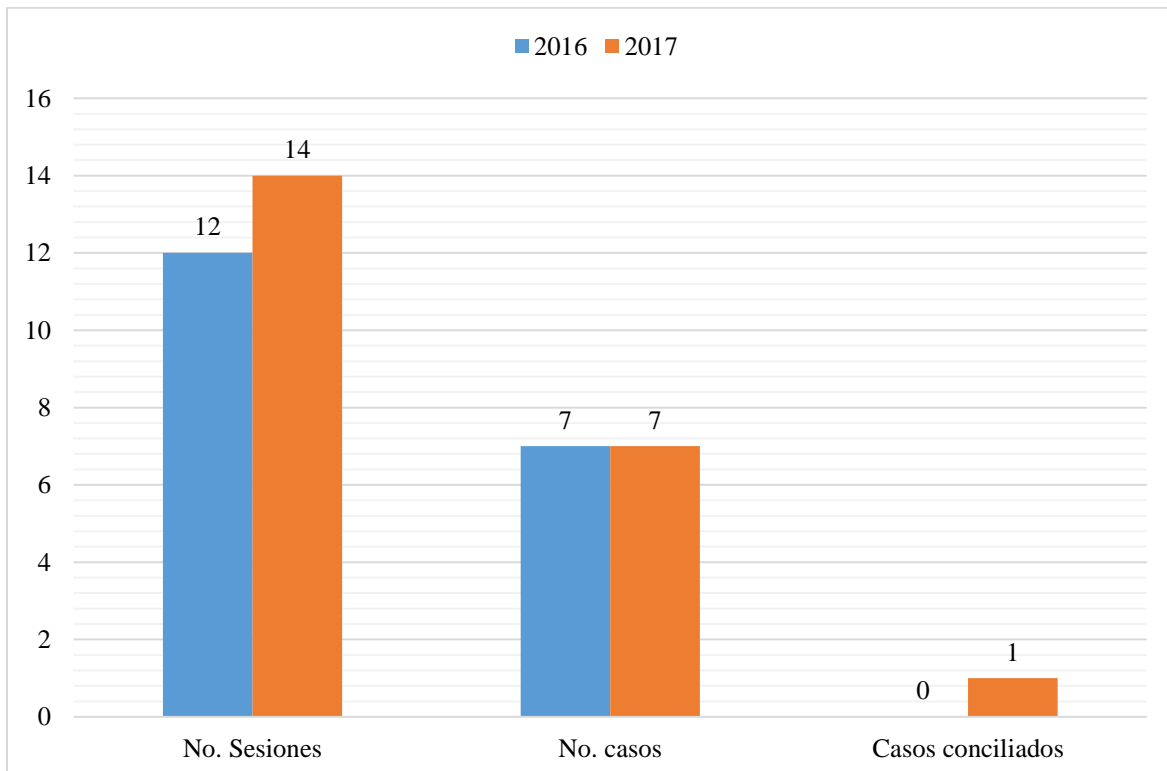
Figura 24. Éxito procesal cuantitativo años 2016 y 2017.



Fuente: SIPROJ WEB.

A pesar de sus altos niveles de efectividad en sede judicial, la entidad estuvo dispuesta a conciliar un caso en ese año por \$174.008.689, lo que representó el 7% de las pretensiones totales solicitadas en 2016 y 2017. Consolidando estas cifras, se observa que se llevaron a cabo 26 sesiones en dos años, en los que se estudiaron, como ya se dijo, 14 solicitudes de las que se llegó a un acuerdo conciliatorio. Véase todo ello en las siguientes gráficas:

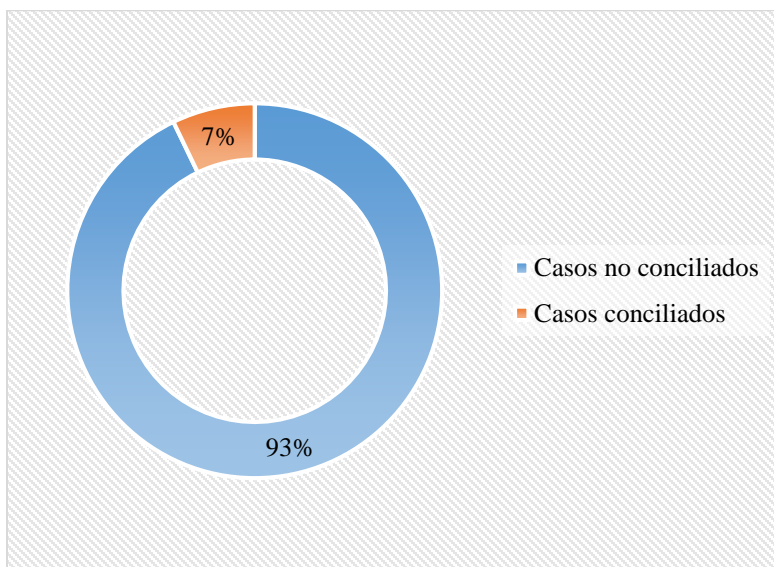
Figura 25. Desempeño del Comité de Conciliación en los años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

El comité de Conciliación de la Terminal no tuvo en el periodo una carga significativa de solicitudes, lo que no impidió que fuera menos productiva en materia de casos en los que se accedió a un acuerdo que las otras entidades. Esto implica que no necesariamente un mayor número de solicitudes evaluadas conlleva a más decisiones positivas.

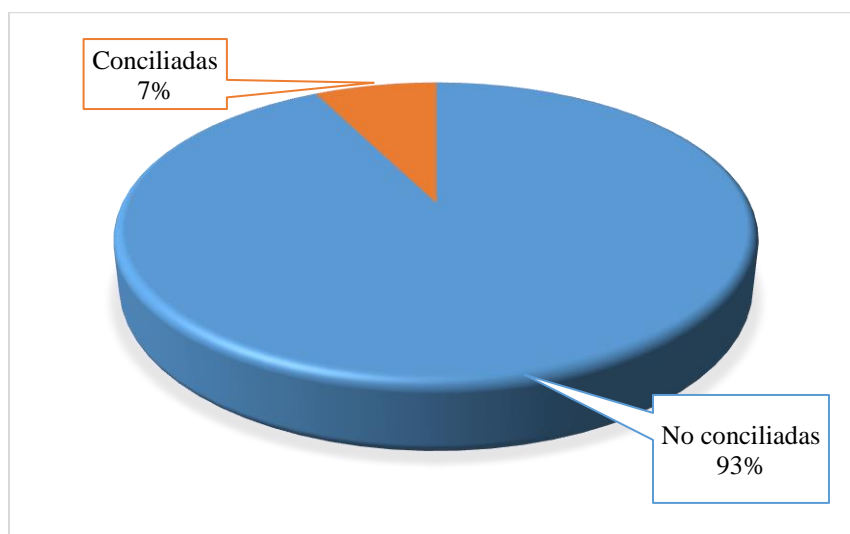
Figura 26. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

Así, de las 14 solicitudes analizadas, en una se decidió que era procedente conciliar, lo que hace que la Terminal sea porcentualmente la entidad más exitosa del sector en este punto con un 7%. Estas proporciones son idénticas en lo referente a las pretensiones conciliadas totales (\$174.008.689), siendo el valor inicial de las conciliaciones sometidas a estudio para los años 2016 y 2017 de \$2.333.243.581.

Figura 27. Porcentaje de pretensiones conciliadas años 2016-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la entidad.

5.4.Desempeño del Comité de Conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Sobre el particular, no existe un procedimiento en la Terminal de Transporte S.A., ni se establecieron parámetros para la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico en el reglamento interno del Comité de Conciliación. Explica la entidad en Oficio N.º 20180310129092 que, debido al bajo volumen de casos, no se han visto en la necesidad de generar este tipo de instrumentos en los años 2016 y 2017. Sin embargo, en el Formato GEJ-PR02 se contempló que cuando se presenten reintegros, se reubicará al empleado y de liquidar salarios y prestaciones de acuerdo con el Código Sustantivo de Trabajo, analizando si hay lugar a compensación de pagos. Asimismo, en todos los procedimientos judiciales deberán respetarse los protocolos nacionales e internacionales para la defensa y protección de los derechos de las mujeres y la prevención de la violencia de género.

Vistas las cifras de éxito procesal y el número de solicitudes de conciliación por año, se coincide en que a primera vista, no hay una actividad judicial o una cantidad de reclamaciones que imponga la necesidad de adoptar políticas de prevención del daño antijurídico, aunque bien podría la entidad aprovechar las sesiones en que tiene que reunirse como mínimo al mes por requerimiento legal,⁷⁴ para avanzar en este campo e implementar un procedimiento y algunos controles adicionales que le permitan mantener el nivel óptimo alcanzado en materia de defensa judicial e incluso mejorarlo.

5.5.Seguimiento al Comité de Conciliación.

En el transcurso de los años 2016 y 2017 se generaron dos informes por parte de la Oficina de Auditoría Interna de la Terminal, encontrándose en el Radicado N.º 20160110035873 del 23 de diciembre de 2016 que, el Comité de Conciliación se reúne “*cada vez que alguna situación lo amerita*” (p. 2) y que se elaboraban actas de las sesiones bien estructuradas y completas. En un ejercicio posterior, cuyos resultados constan en el Oficio N.º

⁷⁴ Art. 2.2.4.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015.

20180110019783 del 12 de julio de 2018, se analizó la gestión del periodo comprendido entre marzo de 2017 a mayo de 2018, concluyéndose que no se estaban cargando adecuadamente en el SIPROJ WEB las fichas técnicas sometidas a consideración del Comité de Conciliación a pesar de existir en físico y que no se estaba cumpliendo con el mínimo de reuniones exigidas en la Resolución N.º 125 de 2015 que dispone en su artículo 5 que "...el Comité de Conciliación se reunirá dos veces al mes..." En ese sentido, es dable afirmar que los auditores profundizaron en el estudio de las labores a cargo del Comité para el año 2017, aunque los hallazgos versan esencialmente sobre asuntos formales.

Por último, la Terminal de Transporte señala que no se presentaron auditorías externas en los años 2016 y 2017 ni tampoco actuaciones disciplinarias seguidas en contra de los miembros del Comité de Conciliación o los abogados de la entidad con motivo de las funciones que son propias de dicho órgano.

6. Conclusiones preliminares de los datos obtenidos.

Exponiendo muy resumidamente los resultados del trabajo de campo realizado en el Sector de Movilidad del Distrito Capital en los 10 puntos que fueron seleccionados, los cuales se relacionan con el desempeño de los comités de conciliación y de los que se hará un diagnóstico detallado en el capítulo siguiente, se tiene que:

- En el 60% de sus entidades se han adoptado procedimientos para los trámites de la conciliación prejudicial, aunque en todas ellas se encuentran disponibles reglamentos internos de los comités de conciliación. Por otro lado, revisando los manuales de funciones y competencias de los miembros con voz y voto, se apreció que si bien es cierto la mayoría de los perfiles corresponden a las funciones delimitadas para el cargo, existen casos en los que ello no es así, al dejarse abierta la posibilidad de efectuarse el nombramiento de profesionales en áreas del conocimiento disímiles a las labores encomendadas, lo que puede agravarse por requisitos laxos en cuanto a la experiencia, afectándose eventualmente su idoneidad para participar en los comités. Sin embargo, no fue posible comprobar la materialización de ese riesgo.

- No hay evidencias de que se haya capacitado a los integrantes de los comités de conciliación de las entidades del sector en el periodo evaluado acerca de la dimensión e implicaciones de la conciliación y de las funciones que tiene dicho órgano en la prevención del daño antijurídico.
- En cuanto a las participaciones de los integrantes de los comités de conciliación en otros escenarios de coordinación y decisión, algunos funcionarios de las entidades analizadas tuvieron una carga mucho mayor que la de otros miembros. Es de anotar que la Administración presentó dificultades en la generación de la información y no relacionó, por ejemplo, las reuniones realizadas con los equipos de trabajo o los colaboradores directos, ni enunció en la mayoría de las veces las participaciones externas de los directivos, lo que afecta la confiabilidad de los resultados y apunta a que tienen una carga superior.
- El Sector de Movilidad del Distrito Capital depende en su mayoría de contratistas para cumplir con los trámites de las solicitudes de conciliación prejudicial y otras labores conexas (77% del total del talento humano disponible), por lo que la respuesta preferencial que se ha dado ante el volumen de estas tareas ha sido la celebración de contratos de prestación de servicios.
- En lo referente a recursos físicos y tecnológicos, en todas las entidades del sector se tiene una sala de juntas, apoyo audiovisual, computadores y papelería. Por otro lado, informaron que utilizan el SIPROJ WEB para la elaboración de las fichas técnicas y las actas, al igual que los demás módulos disponibles. No obstante, en las auditorías internas efectuadas en la Secretaría Distrital de Movilidad, el IDU, Transmilenio S.A. y la Terminal de Transporte S.A., se evidenciaron retrasos en la actualización del sistema, lo que impacta en las estadísticas e información que arroja el aplicativo, que por cierto ha sido merecedor de varios premios por su excelencia. Por lo tanto, se concluye que en el Sector de Movilidad del Distrito Capital sí se cuenta con herramientas informáticas muy útiles, pero que no se utilizan óptimamente, lo que impide contar con diagnósticos completamente confiables.

- En las estadísticas gerenciales arrojadas por el SIPROJ WEB para el año 2016, se observa que, respecto de los litigios en los que participaron las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital estudiadas, se profirieron en sede judicial 1.855 fallos a favor y 265 en contra, lo que implica un 87% de éxito cuantitativo. Cualitativamente, ello representó un 96% de eficacia en el periodo, al resolverse favorablemente por ciento ochenta y dos mil millones de pesos y en contra por siete mil setecientos treinta millones de pesos. Para el año siguiente, el éxito cuantitativo fue del 83%, al fallarse 2.455 procesos a favor y 506 en contra, mientras que el panorama no fue muy alentador desde el punto de vista cualitativo, al arrojar un 54% de ahorro, derivado de pretensiones resueltas a favor por ciento sesenta mil millones de pesos y en contra por ciento treinta y siete mil millones de pesos.
- En los años 2016 y 2017, los comités de conciliación de las entidades del sector sesionaron 287 veces, lo que implicó el análisis de 870 casos en los que se llegó a un acuerdo tan sólo en 12 ocasiones. Ello implica que apenas en el 1% de las solicitudes estudiadas se logró conciliar.
- Solamente la Secretaría Distrital de Movilidad y la UAEMV tienen procedimientos propios relacionados con la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico. Ahora bien, a pesar de que el IDU no haya tenido un procedimiento interno durante el periodo evaluado, debe destacarse que ha hecho un esfuerzo valioso en la elaboración de políticas de prevención del daño, satisfaciendo en líneas generales lo dispuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En cuanto a Transmilenio S.A., aunque se adoptaron algunas políticas a raíz de auditorías efectuadas por la Oficina de Control Interno, no se advierte la aplicación de una metodología en la que conste cómo fue la búsqueda de los puntos que generaron mayores problemas en la entidad y porqué fueron considerados los más relevantes, cuál es el listado de sus causas, la explicación completa de la forma en que deben implementarse las medidas, etc., lo que es particularmente relevante en una entidad en la que su éxito cuantitativo en sede judicial pasó del 91% al 52% en tan sólo un año. A su turno, la Terminal de Transporte S.A. considera el tema como un asunto de

prioridad baja por no decir que nula, debido a su alto éxito procesal y escasas demandas.

- Los trabajos de auditoría interna tuvieron un impacto positivo en el periodo estudiado, al formularse con base en planes de mejoramiento políticas de prevención del daño antijurídico e indicadores de desempeño.

Capítulo 3. Diagnóstico consolidado del Sector de Movilidad del Distrito Capital y alternativas para el incremento de la efectividad de la conciliación

Una vez tratados algunos de los aspectos más relevantes de la conciliación prejudicial en los asuntos contencioso-administrativos y lo acontecido en las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital de acuerdo con los parámetros ya establecidos, se realizará en este apartado un cotejo entre los problemas advertidos por la doctrina, que teóricamente impiden que dicha figura cumpla satisfactoriamente con las finalidades para las cuales ha sido concebida y 10 puntos relacionados con el desempeño de los comités de conciliación en el estudio de los casos sometidos a su consideración y la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico, para así determinar el grado de correspondencia entre dichos problemas con lo visto en la práctica. Las fuentes de información que se utilizaron para generar el resultado planteado son la combinación de las descritas al inicio de los capítulos anteriores.

Es de anotar que este ejercicio es limitado a un pequeño segmento de las instituciones del Distrito Capital y que un análisis a nivel nacional o en lugares con baja presencia estatal puede arrojar resultados y conclusiones diferentes a las que serán expuestas, por lo que es necesario que se continúen haciendo estudios que contribuyan a obtener un panorama más completo de la situación, especialmente desde la recopilación y procesamiento de datos y la elaboración de estadísticas, tarea que no siempre es fácil debido a la falta de organización de la información, tal y como parcialmente se pudo evidenciar en el desarrollo de esta investigación.

Asimismo, no hay que olvidar que se trataron solamente dos funciones de los comités de conciliación, siendo importante que se siga disertando sobre otras que repercuten en el éxito integral de la defensa judicial como, por ejemplo, el diseño de políticas orientadoras destinadas a la protección de los intereses de las entidades o la procedencia de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición.

Para finalizar esta investigación, se presentarán algunas alternativas encaminadas al incremento de la efectividad de la conciliación, las cuales serán divididas en dos partes. La

primera, partirá de la derogación de esta institución como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, tal y como ya lo han venido sugiriendo varios autores, aunque ahondando en su sustentación y en lo que seguiría para los comités luego de la eliminación de dicho requisito. La segunda, consistirá en un muy breve resumen de las mejoras que pueden llevarse a cabo por las entidades públicas, independientemente de que se presente el cambio normativo señalado, de acuerdo con las experiencias identificadas en el sector y lo sostenido por la academia.

1. Problemas identificados por la doctrina y resultados consolidados de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital.

En el primer capítulo, se presentaron parte de los problemas advertidos a nivel doctrinal para la conciliación prejudicial, los cuales pueden ser organizados en tres grupos: El primero, se circunscribe al diseño que legalmente ha sido impuesto a la figura, como ser requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la exigencia de llevar ante un juez los acuerdos celebrados y previamente avalados por el Ministerio Público o el distanciamiento de las partes en conflicto, toda vez que son representadas por un apoderado en la audiencia. El segundo, concierne a las falencias atribuibles a los intervinientes, como poca cultura conciliatoria de los abogados litigantes; falta de orden, coherencia y sustento probatorio de las solicitudes; radicación de pleitos de naturaleza extractiva e innecesaria en contra del Estado; conciliadores que no cuentan con el tiempo, formación y habilidades suficientes para cumplir con el papel que les ha sido encomendado; debilidades en el ejercicio funcional y composición de los comités de conciliación por múltiples factores institucionales directos e indirectos, entre otros. El tercero, se refiere a la incertidumbre jurídica causada por dispersión normativa e incoherencia de la jurisprudencia en lo relativo al sistema de responsabilidad del Estado, sumado a la escasa orientación de los jueces en la utilización del mecanismo de la conciliación.

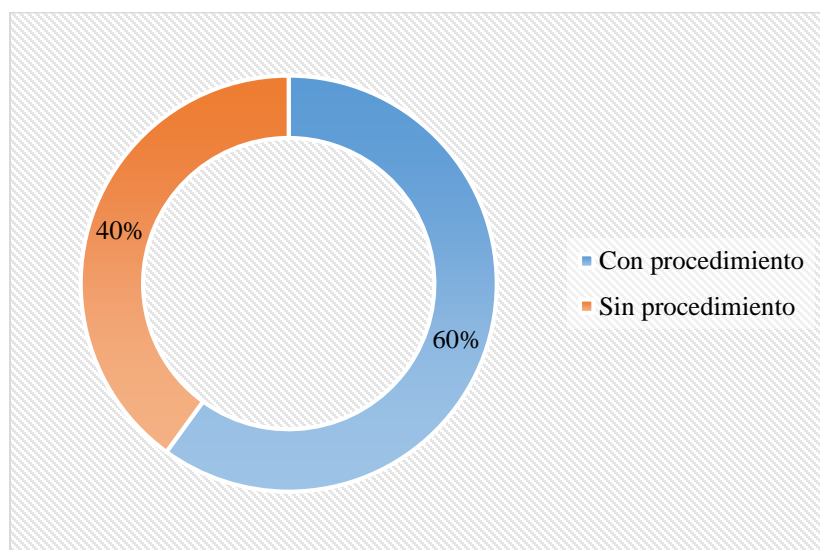
Como el componente empírico en el que se profundizó en esta investigación, obedece a uno de los intervinientes, es decir, los Comités de Conciliación, se tratarán principalmente los

problemas que a este le corresponden, aunque tangencialmente se desarrollarán otros por encontrarse estrechamente relacionados.

1.1.Procedimientos.

En cuanto a los procedimientos internos establecidos para los trámites de conciliación prejudicial, tan sólo en tres entidades del sector se han adoptado formalmente, mientras que en las demás no existe un documento en ese sentido, lo que se ilustra a continuación:

Figura 28. Porcentaje de entidades con procedimientos para la atención de solicitudes de conciliación prejudicial.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

Véase entonces que el 60% de las entidades tienen un procedimiento en la materia, siendo la Secretaría Distrital de Movilidad la que cuenta con el instrumento más detallado, que desarrolla las actividades por medio de un flujograma integrado. En el caso del IDU, este es más general y menos amigable que el anterior, aunque también contiene un flujograma. Por su parte, el documento creado en Transmilenio S.A. versa sobre todos los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, por lo que es poco claro y le faltan explicaciones puntuales en lo que a actividades internas se refiere y que podrían ser propias o específicas de la organización.

Sobre el 40% restante, debe indicarse que la Terminal de Transporte S.A., considera que el procedimiento para el trámite de las solicitudes de conciliación está dispuesto en los artículos 5, 7, 8, 9 y 11 de la Resolución N.º 125 de 2015. Sin embargo, el acto administrativo carece de una ilustración paso a paso de las actividades, las herramientas informáticas que han de utilizarse, los plazos de entrega internos y los puntos de control que faciliten el seguimiento a las tareas, siendo recomendable que se genere un documento independiente y práctico que sea de conocimiento de los intervinientes e interesados, como la Oficina de Control Interno.

Con todo, persisten debilidades en las entidades públicas del sector en materia de procedimientos, siendo recomendable que la generación de estos instrumentos vaya más allá de la formalidad, para garantizar un adecuado trámite y estudio de las solicitudes de conciliación y facilitar la labor de los apoderados y miembros del comité, así como las auditorías que se realicen a nivel interno o externo.

1.2.Reglamentos Internos.

El 100% de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital tienen a su disposición reglamentos internos, que en líneas generales enuncian las funciones, los integrantes e invitados, las sesiones y votaciones, la asistencia, la imparcialidad y autonomía en la adopción de decisiones, la participación de la Oficina de Control Interno, la convocatoria, asistencia a las sesiones y su desarrollo, las tareas a cargo de la secretaría técnica, etc.

Por lo tanto, es una fortaleza que redunde en el beneficio de la debida aplicación de la figura, la presencia de reglamentos internos en las entidades estudiadas, lo que permite conocer los aspectos esenciales del funcionamiento del Comité de Conciliación, aunque ello no es suficiente en cuanto a la ejecución de aspectos puntuales y requisitos específicos que podrían encontrarse contenidos en un procedimiento.

1.3.Perfiles de los integrantes de los comités.

Revisando los manuales de funciones y competencias de los miembros de los Comités de Conciliación con voz y voto de las entidades del sector, se apreció que si bien es cierto la mayoría de los perfiles corresponden a las funciones delimitadas para el cargo, existen casos en los que ello no es así, al dejarse abierta la posibilidad de efectuarse el nombramiento de profesionales en áreas del conocimiento disímiles a las labores encomendadas, lo que puede agravarse por requisitos laxos en cuanto a la experiencia.

Como ejemplos, está el perfil dispuesto para el Secretario Distrital de Movilidad y el Director General de la UAEMV, que pueden haber cursado estudios en Ciencias de la Salud, Agronomía, Veterinaria o Bellas Artes, con un mínimo de experiencia de 3 y 5 años respectivamente. Algo parecido sucede con el Director General del IDU, siendo posible que tenga títulos en Antropología, Artes Liberales o Relaciones Internacionales, pese a que la exigencia en cuanto experiencia sea superior (6 años). Por otro lado, es factible que el Subgerente Económico de Transmilenio S.A. sea profesional en Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales o Derecho, cuando lo preferible serían disciplinas académicas con un núcleo primordialmente financiero. Por último, en la Terminal de Transporte S.A., los perfiles son muy homogéneos y generales, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad al momento de designar los directivos de la empresa.

En ese orden de ideas, los problemas que llegasen a presentarse en la composición de dichos órganos parten de que no se garantiza por medio del instrumento formal que consagra las funciones y requisitos por competencias laborales, que quienes se posesionen cuenten con la experticia y conocimientos específicos para tomar decisiones, que en teoría son predominantemente técnicas en las dependencias o instituciones que lideran, lo que en consecuencia, impediría un cumplimiento satisfactorio de su rol como integrantes de los Comités de Conciliación, especialmente al momento de decidir sobre solicitudes de conciliación o la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico, al no participar activamente en los debates y limitarse a aprobar las posturas presentadas por los apoderados.

Sin embargo, se insiste en que se trata de algunos casos específicos e hipotéticos y no es una regla general que se presenten estas debilidades. En ese orden de ideas, no es dable asegurar que en el sector realmente se presente este problema, lo que no significa que no haya espacio para las opciones de mejora enunciadas.

1.4.Capacitaciones de los miembros de los Comités de Conciliación.

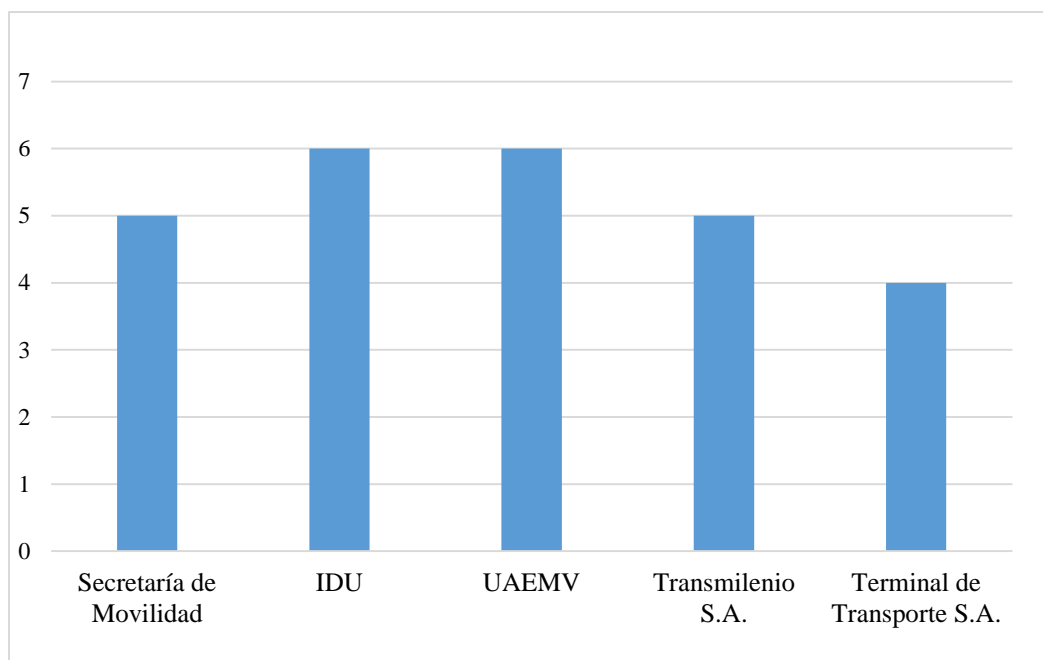
Un problema comprobado es la falta de capacitación a los integrantes de los Comités de Conciliación de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital. Ninguna de ellas tiene evidencias de haber instruido a sus directivos en el periodo evaluado acerca de la verdadera dimensión e implicaciones de la conciliación y de las funciones que tiene dicho órgano en la prevención del daño antijurídico. Lo peor es que algunas entidades se niegan a reconocer esta situación indicando -a pesar de no existir prueba de sus afirmaciones- que el reglamento es socializado y que en el desarrollo de las sesiones se les da una inducción o que son constantemente informados sobre los cambios normativos, que en esos años parecen haber sido muy pocos. También se argumentó que se llevaron a cabo mesas de trabajo programadas por el Subsecretario Jurídico Distrital, de las que se observó que no tenían una relación directa con las funciones otorgadas a los Comités.

No hay que olvidar que la Ley 734 de 2002 consagró como un derecho y un deber de los servidores públicos el capacitarse y actualizarse para desempeñar mejor sus funciones, por lo que es elemental que se les explique, por ejemplo, sobre los medios de control con los que cuenta el ciudadano, la importancia del análisis del material probatorio de las solicitudes de conciliación y la necesidad de propender por el mantenimiento de la paz en la comunidad, para lo cual se debe reconocer al ciudadano como un ser humano en el ámbito biológico, psicológico y sociocultural.

1.5.Participaciones en escenarios de coordinación por parte de los integrantes de los Comités de Conciliación.

Este aspecto se verificó al señalarse por autores como Bermejo (2015) que los miembros de los Comités no tenían tiempo para reunirse, lo que supone que se requiere de su comparecencia a diversas reuniones, al igual que una carga importante de otras responsabilidades. Así, se procedió a constatar esta hipótesis en su primer componente, encontrando lo siguiente:

Figura 29. Promedio de participaciones a otras reuniones por integrante de los Comités de Conciliación de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

A pesar de que se corroboró que algunos funcionarios de las entidades analizadas poseían una carga mucho mayor que la de otros miembros del Comité de Conciliación, lo que puede limitar el tiempo destinado a la lectura de las fichas técnicas o a la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, de los promedios representados gráficamente no se aprecia a primera vista que el problema principal de la ineficacia de la figura se relacione con un exceso de reuniones. Sin embargo, la información suministrada aparentemente no es muy

confiable, al haberse tenido por parte de la Administración dificultades en su consolidación y no relacionarse, por ejemplo, las reuniones realizadas con los equipos de trabajo o los colaboradores directos, ni enunciarse en la mayoría de las veces las participaciones externas de los directivos. Asimismo, cada escenario de coordinación supone la preparación de los temas a desarrollarse y su seguimiento, determinando cada funcionario la prelación que da a los asuntos que son de su responsabilidad.

Ahora bien, si se combina este punto con otros factores como falta de interés, poca capacitación o una lista extensa de prioridades en las que posiblemente se encuentra en los últimos lugares las atinentes al comité de conciliación, por ser un tema supuestamente distante de la gestión de las áreas, sí es perceptible un problema significativo, que atado a la obligatoriedad que el legislador le ha dado a la conciliación como requisito previo para acceder a la jurisdicción, repercute negativamente en el concepto que se tiene de dicha figura.

Y es que, al concentrarse los comités en el estudio de demasiadas solicitudes, es probable que en el ideario de sus integrantes se tenga como una labor intrascendente y tediosa, difícil de convertir en una política de prevención del daño antijurídico que vaya más allá de la definición de los eventos en los que no se debe conciliar. Por eso, es muy importante un cambio de enfoque en las labores de los comités de conciliación, en el sentido en que sea la formulación y aplicación de políticas de prevención del daño antijurídico un cometido primordial y no simplemente una cuestión accesorio alejada de los problemas urgentes que tienen que enfrentar los miembros en el ejercicio cotidiano de sus funciones.

Una alternativa interesante para las capacitaciones, cuyo diagnóstico fue presentado en el numeral anterior, sería complementar el entendimiento de la conciliación no sólo como una herramienta que contribuye a la vigencia de un orden social justo, sino que en reconocimiento del ciudadano como un ser humano en toda su complejidad, se asimile que las políticas de prevención del daño antijurídico son esenciales para el cumplimiento del servicio público que ha sido confiado a los funcionarios, lo que sin duda haría escalar la intervención en los comités de conciliación en sus listados de tareas y prioridades.

Entretanto, una mejora de más fácil implementación consiste en que las entidades organicen por medio de un acto administrativo estos escenarios de coordinación, tal y como lo hizo el IDU en la Resolución N.º 6315 de 2016, a efectos de controlar las cargas y responsabilidades de sus directivos en ese sentido.

1.6. Recursos físicos y tecnológicos disponibles.

En general, todas las entidades del sector tienen una sala de juntas, apoyo audiovisual, computadores y papelería. Por otro lado, informaron que utilizan el SIPROJ WEB para la elaboración de las fichas técnicas y las actas, al igual que los demás módulos disponibles. No obstante, en las auditorías internas efectuadas en la Secretaría Distrital de Movilidad, el IDU, Transmilenio S.A. y la Terminal de Transporte S.A., se evidenciaron retrasos en la actualización del sistema, lo que impacta en las estadísticas e información que arroja el aplicativo.

Sobre el particular, Fajardo y Guzmán (2010) identificaron la necesidad de mejorar el sistema de información de procesos de la Nación y la actualización de los datos relacionados con los expedientes judiciales. Al contrastar esta conclusión con lo que sucede a nivel distrital, se observa que el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB, ha sido merecedor de varios premios, como el IV Premio Excelencia en la Justicia del 20 de noviembre de 2012 y el Premio Excelencia en la Justicia del 28 de octubre de 2010 de la Corporación Excelencia en la Justicia, el segundo puesto en el V Premio Iberoamericano de Ciudades Digitales del 16 de junio de 2008 de la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones AHCIET y el Premio Nacional de Alta Gerencia del 6 de diciembre de 2007 de la Presidencia de la República, entre otros.

Según el prólogo del Manual del Usuario de la herramienta, esta ha sido concebida para el seguimiento, diagnóstico y análisis gerencial, útiles para la implementación de políticas de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico. De ahí que existan parámetros cuantitativos y cualitativos de éxito procesal accesibles en tiempo real, lo que permite un estudio oportuno de los procesos que están siendo desfavorables, y con base en ello, la

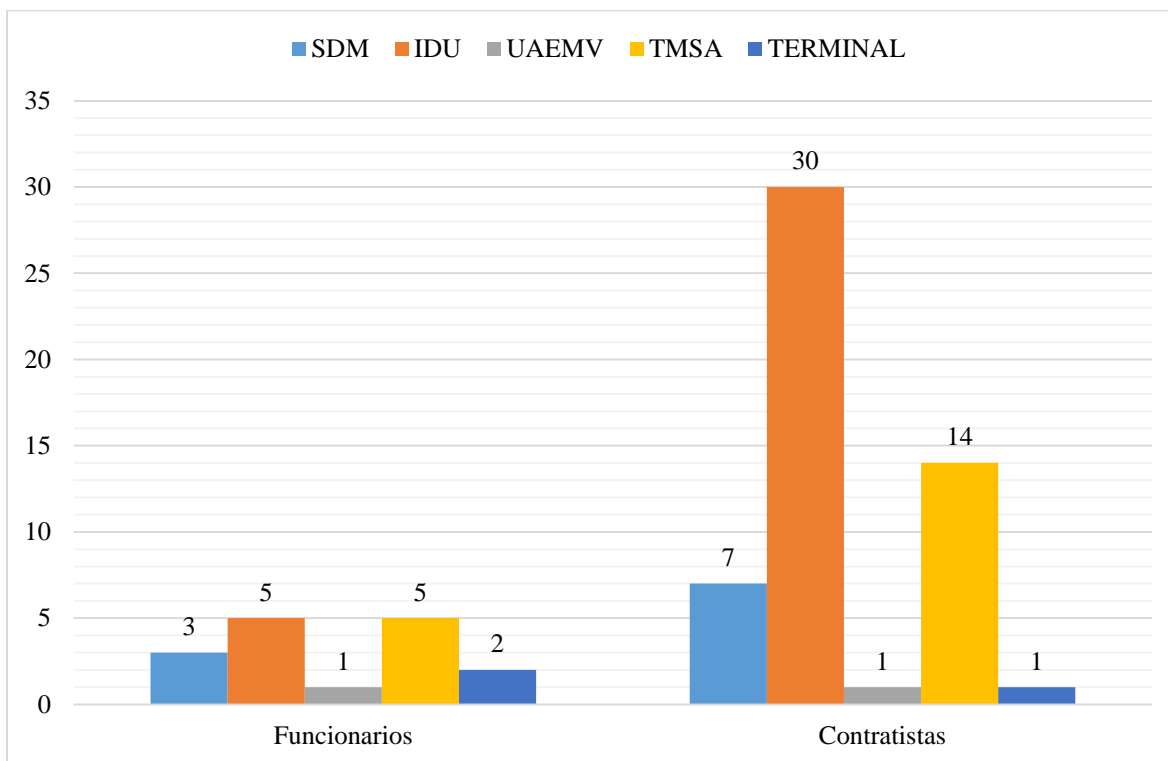
subsiguiente formulación de las estrategias que impidan que por las mismas causas se continúe condenando al Distrito Capital. Como ventajas administrativas, se señala que no requiere ninguna instalación previa, la información queda en la base de datos central, por lo que puede ser consultada en cualquier equipo con acceso a Internet, las copias de respaldo se generan automáticamente desde los servidores centrales de la Alcaldía y su disponibilidad es de 24 horas al día y 7 días a la semana. Tecnológicamente, permite la generación estándar de informes y la realización de consultas específicas que combinan datos de más de 60 tablas que componen la aplicación.

Por ende, el Distrito posee una herramienta robusta, cuya debilidad sería entonces la indebida actualización por parte de los apoderados y responsables al interior de las entidades, requiriéndose que se hagan auditorías constantemente en las que se verifique el estado del SIPROJ WEB y se formulen los planes de mejora que garanticen su máximo aprovechamiento.

1.7. Recurso humano dispuesto por las entidades para el trámite de las solicitudes de conciliación y la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico.

En cuanto al recurso humano destinado al desarrollo de las actividades propias de la conciliación prejudicial, entre otras labores, se verificaron por entidad los perfiles de los funcionarios de planta y contratistas, lo que arrojó las siguientes estadísticas:

Figura 30. Máximos valores presentados en el periodo 2016-2017 de funcionarios y contratistas.

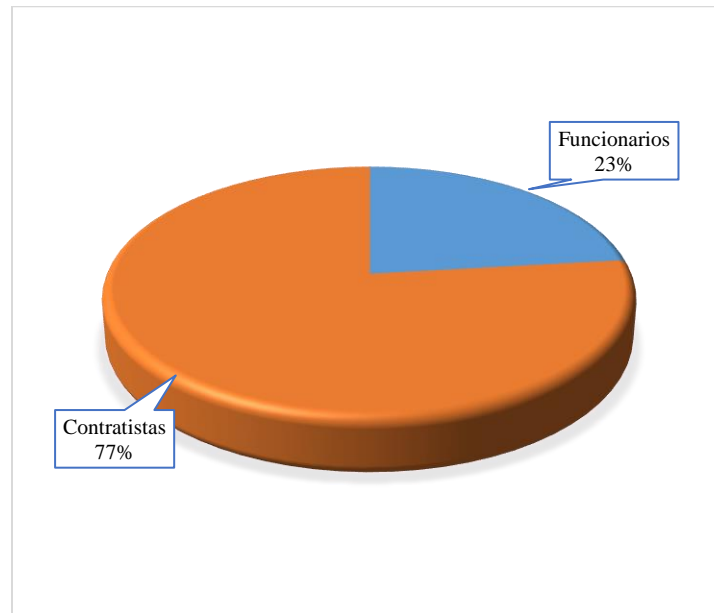


Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por las entidades.

Con base en estos resultados, se concluye que el Sector de Movilidad del Distrito Capital⁷⁵ depende en su mayoría de contratistas para el cumplimiento de las tareas relacionadas con el trámite de las solicitudes de conciliación prejudicial y otras adicionales, siendo el IDU en el que más se acentúa esta situación con un 86% del total, seguido de Transmilenio S.A. con un 74%; en tercer lugar, está la Secretaría Distrital de Movilidad con 70%; en cuarto, se ubica la UAEMV con un 50%, y en último; se encuentra la Terminal de Transporte S.A. con un 33%. En otras palabras, la respuesta preferencial que se ha dado en el sector ante el volumen de esta clase de trámites ha sido la celebración de contratos de prestación de servicios como se aprecia a continuación:

⁷⁵ Entiéndase que esta conclusión excluye a la empresa Metro de Bogotá S.A. como se dijo al inicio de este escrito.

Figura 31. Conformación del recurso humano de las entidades en el periodo 2016-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

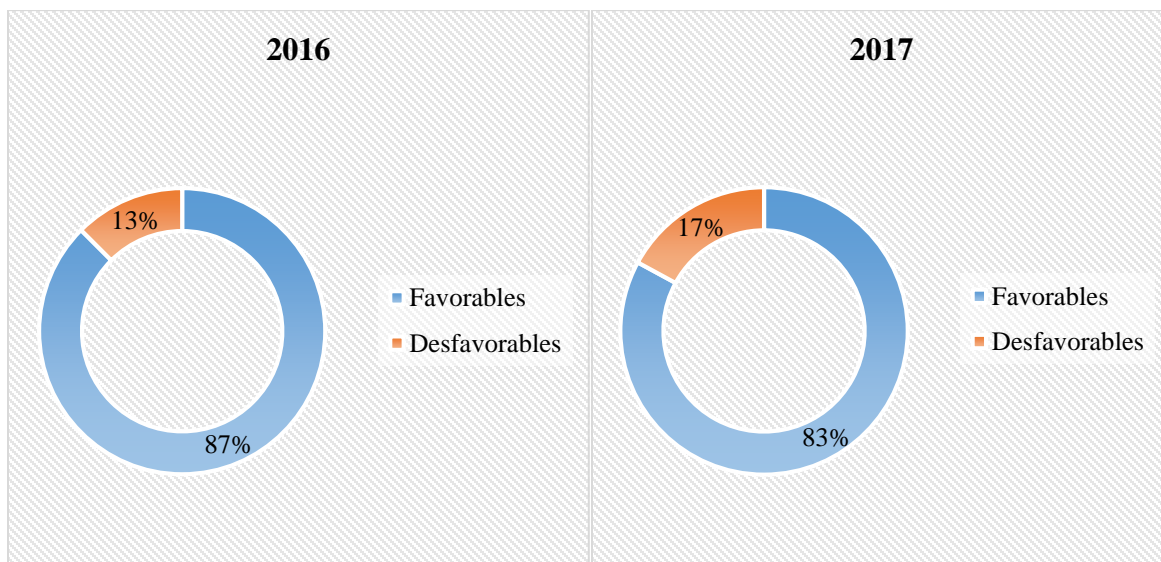
En ese sentido, lo más conveniente sería lograr a futuro un balance entre el personal con vocación de permanencia, que aporte sus conocimientos, experiencias institucionales y memoria histórica y aquel contratado por su experticia, para que aúnen esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos legalmente impuestos a las entidades en materia de conciliación prejudicial. Ciertamente, en el periodo analizado no se consiguió ese equilibrio, al predominar la celebración de contratos de prestación de servicios en la composición del recurso humano con un 77% del total.

Así, la ejecución de estrategias de capacitación y fortalecimiento aptitudinal de los funcionarios de planta no sería una alternativa muy efectiva a corto plazo, por dirigirse a la minoría del talento humano disponible. De ahí la importancia de una excelente determinación de los perfiles y experiencia de los contratistas, sobre lo que hay que decir que se evidenciaron algunos problemas en el capítulo anterior, aunque ello no necesariamente implica que las entidades no hayan contado con profesionales con los conocimientos y competencias necesarias para cumplir con las obligaciones pactadas.

1.8. Desempeño de los comités de conciliación en estudio de casos, sesiones y otros.

En las estadísticas gerenciales arrojadas por el SIPROJ WEB para el año 2016, se observa que, respecto de las entidades del Sector de Movilidad Del Distrito Capital estudiadas, se profirieron 1.855 fallos a favor y 265 en contra, lo que implica un 87% de éxito cuantitativo. Cualitativamente, ello representó un 96% de eficacia en el periodo, al resolverse favorablemente por ciento ochenta y dos mil millones de pesos y en contra por siete mil setecientos treinta millones de pesos. Para el año siguiente, el éxito cuantitativo fue del 83%, al fallarse 2.455 procesos a favor y 506 en contra, mientras que el panorama no fue muy alentador desde el punto de vista cualitativo, al arrojar un 54% de ahorro, derivado de pretensiones resueltas a favor por ciento sesenta mil millones de pesos y en contra por ciento treinta y siete mil millones de pesos.

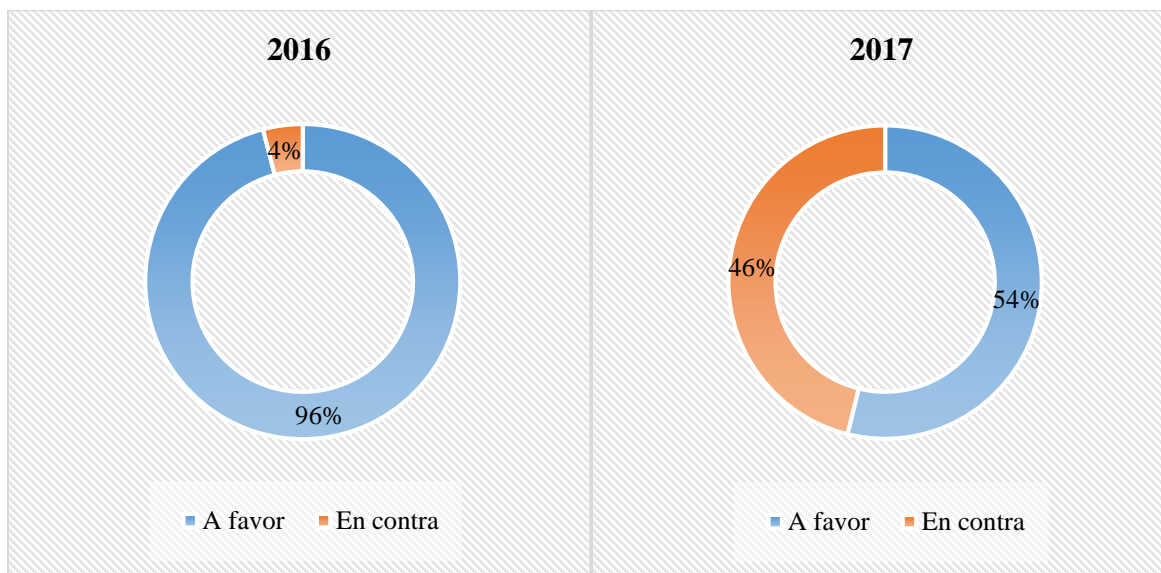
Figura 32. Éxito procesal cuantitativo en los años 2016 y 2017.



Fuente. SIPROJ WEB.

Se mantuvo un alto porcentaje de éxito procesal en el periodo, con una ligera disminución para el 2017, año en el cual se profirieron muchas más sentencias que en el 2016. Sin embargo, esto no favoreció el éxito cualitativo, como se ilustra a continuación:

Figura 33. Éxito procesal cualitativo años 2016 y 2017.

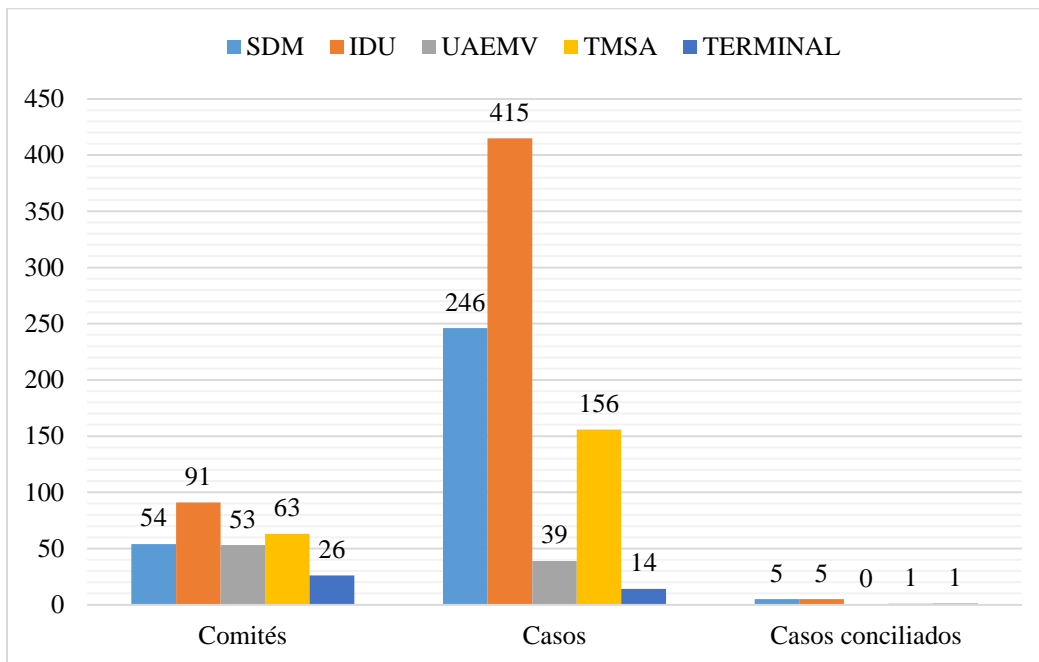


Fuente. SIPROJ WEB.

Puede deducirse de la gráfica que, en el año 2017, no hubo mucha eficiencia en la defensa judicial en su componente patrimonial, a pesar de mantenerse prácticamente el mismo éxito cuantitativo, por lo que si se decidiese mejorar desde del ámbito de acción de los comités de conciliación, esto sería mediante la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, en las que a través de la metodología de la administración de la calidad total, se identifiquen las situaciones generadoras de daño con mayor riesgo, tanto cuantitativo como cualitativo, para luego darle un tratamiento adecuado y prioritario a las que supongan pérdidas cuantiosas.

Pasando al consolidado de la gestión de los comités de conciliación del Sector de Movilidad del Distrito Capital en los años 2016 y 2017, se pudo constatar lo siguiente:

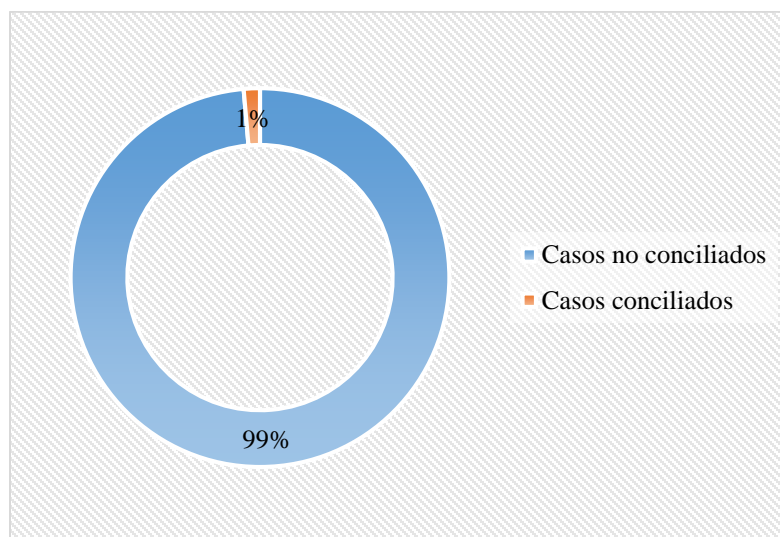
Figura 34. Desempeño de los comités de conciliación en los años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

En la gráfica se aprecia que por más de que se realicen sesiones del comité o se estudien solicitudes, esto no parece incidir positivamente en la celebración de acuerdos conciliatorios en las entidades, los cuales apenas alcanzan el 1% del total de los que fueron tratados.

Figura 35. Porcentaje de casos conciliados años 2016-2017.



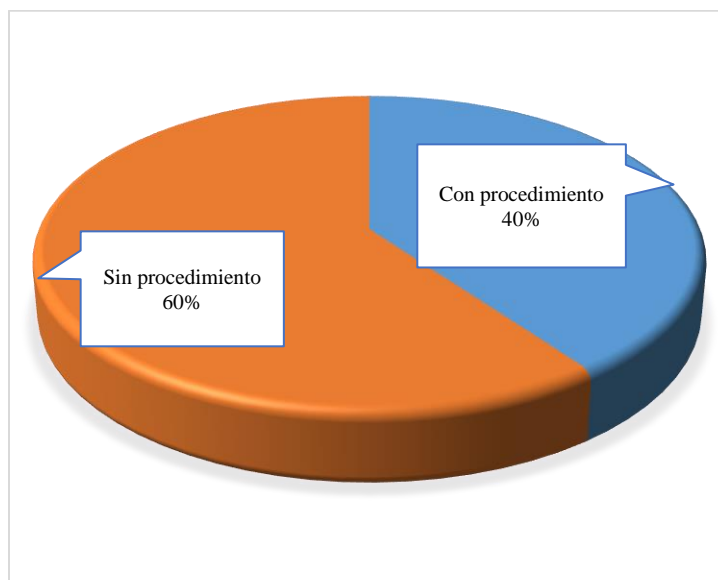
Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

Se insiste en que los resultados obtenidos en el periodo en materia de arreglos conciliatorios entre solicitado y solicitante, no se compadecen de los esfuerzos administrativos realizados en tiempo y destinación de recursos humanos, físicos y tecnológicos, lo que es más preocupante en las entidades en las que hay una muy baja producción, calidad y/o aplicación de políticas de prevención del daño antijurídico.

1.9.Desempeño de los comités de conciliación en la adopción de Políticas de Prevención del daño antijurídico.

El punto de partida con el que se analizó el desempeño de los comités de conciliación del sector en la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico, fue establecer si contaban con un manual o procedimiento que sirviera de guía a los intervinientes o interesados en el cumplimiento de dicha función, o en su defecto, si se utilizaba el manual creado por la ANDJE en la materia, para luego comprobar si los productos obtenidos fueron en apego a tales instrumentos, y teóricamente, adecuados al fin perseguido.

Figura 36. entidades con procedimiento o manual referido a políticas de prevención del daño antijurídico en los años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

En ese sentido, únicamente la Secretaría Distrital de Movilidad y la UAEMV tienen procedimientos propios relacionados con la creación de políticas de prevención, aunque hay que decir que el de la Unidad es poco útil, al no contemplar una metodología en la que se enuncie la necesidad de, verbigracia, identificar los focos de problemas, hacer un listado de causas, diseñar y adoptar las medidas, verificar los cambios esperados e institucionalizarlos. En cuanto al de la SDM, es importante que a futuro profundice en las acciones implementadas, definiéndose con claridad los responsables y la descripción de las estrategias de sensibilización, divulgación y programación de las acciones, sin dejar de lado el seguimiento a los resultados.

Ahora bien, a pesar de que el IDU no tenga un procedimiento interno, debe destacarse que ha hecho un esfuerzo notable en la elaboración de políticas de prevención del daño, satisfaciendo en líneas generales lo dispuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, aunque puede mejorar en la definición de estrategias de sensibilización, en los recursos necesarios para su éxito y en los indicadores de gestión que faciliten su seguimiento.

En cuanto a Transmilenio S.A., aunque se adoptaron algunas políticas a raíz de auditorías efectuadas por la Oficina de Control Interno, no se advierte la aplicación de una metodología en la que conste cómo fue la búsqueda de los puntos que generaron mayores problemas en la entidad y por qué fueron considerados los más relevantes, cuál es el listado de sus causas, la explicación completa de la forma en que deben implementarse las medidas, la enunciación de los mecanismos para comprobar los resultados y la institucionalización de las acciones por medio de la creación o modificación de los procedimientos o procesos, lo que es particularmente relevante en una entidad en la que su éxito cuantitativo pasó del 91% al 52% en tan sólo un año.

Finalmente, se tiene que la Terminal de Transporte S.A. considera el tema como un asunto de prioridad baja por no decir que nula, debido a su alto éxito procesal y escasas demandas, lo que ha de reiterarse, no obsta para que en las sesiones del comité se avance en la implementación de los controles e instrumentos de carácter preventivo, sin esperar a que se

configuren escenarios que impacten negativamente los intereses patrimoniales de la entidad o los derechos de los ciudadanos.

Con todo, si bien es cierto que en el sector son perceptibles los avances de la Secretaría Distrital de Movilidad y el IDU sobre el particular, es un problema latente en la administración pública que no se formulen estrategias de prevención del daño específicas y dirigidas a atacar las causas de las reclamaciones y condenas, o se subestimen las repercusiones que ello puede tener al interior de las organizaciones, careciéndose en algunas ocasiones de interés por parte de quien ostenta esa función o sus colaboradores, buscando salir del paso a los hallazgos realizados por las oficinas de control interno con acciones de mejora inanes. Ello también es promovido por la existencia de muchos casos por estudiar, por lo que los comités se limitan a determinar los eventos en los que no procede llegar a un arreglo, a fin de descongestionar los trámites a su cargo.

1.10. Auditorías a las funciones de los comités de conciliación.

Tal y como lo han indicado varios autores, no hay duda de que el seguimiento de los auditores internos tiene un papel fundamental en el logro de los cometidos impuestos a los comités de conciliación, por lo que se indagó sobre este ejercicio en las entidades del sector en los años 2016 y 2017.

En todas las auditorías realizadas, se hizo una verificación formal de los registros de las actas en el SIPROJ WEB, concluyéndose que ocasionalmente se hacía por fuera de términos. En Transmilenio S.A., se realizó un estudio detallado de las funciones del Secretario Técnico del Comité de Conciliación, encontrando que el mayor problema era que no se citaba a los miembros con la debida antelación, aunque las demás tareas se cumplían con niveles aceptables. En la Terminal de Transporte S.A., se indicó que el Comité de Conciliación no se reunía el mínimo de veces mensual exigido normativamente.

Con referencia a las funciones tratadas en esta investigación, es decir, el estudio de las solicitudes de conciliación prejudicial y la adopción de políticas de prevención del daño

antijurídico, no se evidencian en el periodo seguimientos de fondo a la primera de ellas, pero sí a la segunda en la Secretaría Distrital de Movilidad, la UAEMV y Transmilenio S.A.

En la SDM, se plasmó en los informes que desde los años 2014 y 2015 había dos acciones aún abiertas en el plan de mejoramiento por procesos, relacionadas con la falta de estructuración y documentación de políticas en ese sentido. En la UAEMV, se establecieron numerosas inconformidades por parte de la Oficina de Control Interno como la falta de capacitación, problemas en los procedimientos y carencia de indicadores de gestión en la prevención del daño. Por último, en Transmilenio S.A. se indicó que no existían verdaderas políticas de prevención, requiriéndose de un estudio de los antecedentes de las reclamaciones que históricamente han sido presentadas al Comité y con base en estas determinar los riesgos a mitigarse.

Estos trabajos de auditoría tuvieron un impacto positivo en estas entidades al, por ejemplo, crearse en la SDM el Manual de Políticas para la Prevención del Daño Antijurídico versión 1.0 del 29 de diciembre de 2017. En Transmilenio S.A., se expidió la Circular N.º 19 de 2017 que incluyó políticas de prevención del daño y en la UAEMV se propusieron aparentemente indicadores de gestión en la materia. Sin embargo, es necesario que los equipos auditores fortalezcan sus seguimientos y conocimientos en estos asuntos ya que, en este último evento, los indicadores propuestos nada tenían que ver con la prevención del daño antijurídico (N.º de solicitudes de conciliación prejudicial / N.º de conciliaciones prejudiciales estudiadas) y en Transmilenio S.A. si bien es cierto se efectuaron mejoras, persiste la falta de aplicación de una metodología que permita comprobar la eficacia y relevancia de dichas políticas de prevención en la protección de los intereses de la Empresa según se expuso previamente.

Finalmente, no existen evidencias de auditorías externas o de acciones disciplinarias en contra de los miembros de los comités de conciliación o sus colaboradores a raíz del incumplimiento de sus funciones, por lo que en lo que concierne a controles y medidas correctivas en el estudio de solicitudes de conciliación prejudicial y la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico, es necesario que otros agentes además de las oficinas de control interno participen activamente, sin que ello signifique necesariamente la imposición

de sanciones, ya que es posible contribuir mediante la generación de campañas o capacitaciones encaminadas a la prevención de conductas disciplinables y al fomento del autocontrol.

En conclusión, se pudo constatar en las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital varios de los problemas encontrados a nivel doctrinal, aunque se han venido superando progresivamente con la implementación de herramientas informáticas excelentes como el SIPROJ WEB, la generación de procedimientos y otros actos regulatorios, la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico propias, la realización de trabajos de aseguramiento por parte de las oficinas de control interno, etc. Empero, se mantuvieron al descubierto una serie de falencias que no han sido debidamente tratadas, sobre las que se presentará una propuesta a continuación:

2. Propuestas para un ejercicio más efectivo de las funciones atribuidas a los comités de conciliación.

Como quedó expuesto en el primer capítulo, existen numerosas disertaciones que soportan la eliminación de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción, entre ellas, las realizadas por Hernández (2005), Restrepo (2011), Díaz y García (2014), Guerra y Lozano (2015) o Silvera et al (2015), en las que se manifestó que esa institución no está dando los resultados esperados, al no evidenciarse estadísticamente efectos positivos pero sí gastos sustanciales, bien sea, i) porque persiste en los funcionarios la creencia según la cual es mejor esperar una sentencia judicial para no comprometer el erario ni correr riesgos políticos; ii) porque los ciudadanos carecen de una cultura de negociación de conflictos o; iii) porque al establecerse en Colombia la conciliación como requisito de procedibilidad, se atentó contra la consensualidad que la caracteriza.

Por consiguiente, en esta investigación se pretendió obtener más datos acerca de la efectividad de la conciliación, corroborando que en el Sector de Movilidad del Distrito Capital la situación no es diferente: En los años 2016 y 2017, se llevaron a cabo alrededor de 287 sesiones por parte de los comités, en los que se analizaron 870 solicitudes, llegándose

tan sólo a 12 acuerdos conciliatorios, es decir, hubo éxito en aproximadamente el 1% del total de los casos estudiados. Lo anterior, haciendo uso de los recursos físicos, tecnológicos y humanos que ya fueron descritos, sumado a otros directa o indirectamente relacionados.⁷⁶ En ese sentido, no puede descartarse la posibilidad de un cambio normativo como el que fue propuesto a través del Proyecto de Ley Estatutaria 233 de 2016 de la Cámara de Representantes, en el que se pretendía eliminar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso-administrativos, favoreciéndose así una mejor utilización del patrimonio público. De aceptarse por el poder legislativo este cambio, ¿que seguiría para los comités de conciliación?

Para responder este interrogante, debe tenerse en cuenta que una modificación en ese sentido no puede echar al traste todas las experiencias recogidas en el transcurso de los años y los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de la figura en materia de procedimientos, desarrollo normativo, creación de manuales y lineamientos, o formación y contratación del talento humano, por lo que lo más adecuado sería resolver cómo aprovechar estos elementos al máximo por medio de un abordaje diferente del problema. Así, al no imponerse el estudio obligatorio de todos los casos en sede prejudicial, queda entonces concentrar los esfuerzos en la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico. Y es que, al haber quedado demostrado que la conciliación prejudicial erigida como requisito de procedibilidad no cumplió con el propósito de descongestionar los despachos judiciales, lo que permanece incólume es su vocación de resolver definitivamente sobre las reclamaciones presentadas a la administración pública de una manera más ágil y económica, brindando de paso a las entidades la posibilidad de conocer las causas generadoras del daño antijurídico para darles el tratamiento que sea necesario. Todo ello, enfocado en la protección de los derechos de los ciudadanos y, por ende, en la salvaguarda del patrimonio público.

Así, el legislador debe tener en cuenta que el cambio normativo inicialmente planteado debe ir acompañado de la formulación de estrategias para el fortalecimiento de la prevención del

⁷⁶ Podría pensarse, por ejemplo, en los esfuerzos realizados para la celebración y ejecución de los contratos de prestación de servicios de los profesionales encargados del estudio de las solicitudes y otros de apoyo administrativo, al igual que los procesos de selección para el arriendo o adquisición de equipos, actualización de plataformas tecnológicas, disposición de instalaciones, etc.

daño antijurídico, por lo que no basta la eliminación de la conciliación como requisito de procedibilidad, siendo aconsejable la incentivación de dichas políticas más allá de la imposición de nuevas exigencias en cabeza de la administración pública. Igualmente, es trascendental articular este sistema con otros que actualmente se encuentran vigentes, como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG.

Sobre el particular, en el Capítulo 1 “Objeto e instancias de Dirección y Coordinación del Sistema de Gestión” del Título 22 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015,⁷⁷ modificado por el Decreto 1499 de 2017,⁷⁸ se consagró lo siguiente:

Sistema de Gestión. El Sistema de Gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad. (Decreto 1083, 2015, art. 2.2.22.1.1).

Véase que el propósito del Sistema de Gestión es la garantía de los derechos de los ciudadanos y un mejor desempeño institucional, asunto estrechamente ligado con la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico, al ser estas entendidas en palabras de la ANDJE (2014) como “la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico” (p. 11). Así, la reducción de la litigiosidad alude directamente al adecuado desempeño institucional y a la legalidad. Para soportar esta afirmación, vale la pena citar nuevamente el Decreto 1083 de 2015 en el que se estableció que:

⁷⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

⁷⁸ “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”.

Las políticas de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás líderes, se denominarán políticas de Gestión y Desempeño Institucional y comprenderán, entre otras, las siguientes:

1. Planeación Institucional.
2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.
3. Talento humano.
4. Integridad.
5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción.
6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos.
7. Servicio al ciudadano.
8. Participación ciudadana en la gestión pública.
9. Racionalización de trámites.
10. Gestión documental.
11. Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea.
12. Seguridad Digital.
13. Defensa jurídica.
14. Gestión del conocimiento y la innovación.
15. Control interno.
16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional.
17. Mejora normativa.

Parágrafo. Las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional se registrarán por las normas que las regulan o reglamentan y se implementarán a través de planes, programas, proyectos, metodologías y estrategias. (Decreto 1083, 2015, art. 2.2.22.2.1).

Nótese que el Comité Institucional de Gestión y Desempeño como conocedor de estos aspectos cuenta con un panorama omnicompreensivo, en el que es factible articular la defensa jurídica, el control interno, el desempeño y fortalecimiento institucional, al igual que la eficiencia en el gasto público, lo que es propicio para la generación de políticas de prevención del daño antijurídico y por qué no, para tratar las solicitudes de conciliación que se presenten voluntariamente por los ciudadanos a las entidades públicas. Asimismo, la norma en cita

reconoce la necesidad de desarrollar políticas de gestión y desempeño en atención a las normas que las regulan o reglamentan, siendo instrumentalizadas a través de planes, programas, metodologías y estrategias, lo que coincide con lo dicho por la ANDJE en sus manuales y guías. Por ejemplo, tenemos en la Guía para la Generación de Política de Prevención del Daño Antijurídico que:

La responsabilidad de cada organismo gubernamental es defender los intereses del Estado. Esa obligación consiste en emplear los mecanismos jurídicos a su alcance para que dichos intereses no se vean afectados por las decisiones judiciales. Antes de iniciar su proceso de decisión, la primera actividad que la administración pública debe contemplar es el análisis de los sacrificios que los administrados deben soportar con la implementación de la medida o actuación proyectada. La identificación del impacto de las decisiones y actuaciones del organismo público es un mecanismo que permite la identificación y mitigación del riesgo de que en el futuro los afectados obtengan fallos judiciales y precedentes que impliquen modificaciones al contenido sustancial de las políticas públicas de la entidad.⁷⁹ (ANDJE, 2013, p. 14).

Así, existe una buena posibilidad de fortalecer la creación de políticas de prevención del daño antijurídico por medio de la organización y consolidación de los escenarios de coordinación a los que asisten los directivos, otorgándole esa función a un órgano que estructuralmente haya sido diseñado para facilitar el reconocimiento del impacto de sus decisiones sobre los ciudadanos y como ello está vinculado inequívocamente con la mitigación del riesgo de que, en el futuro, sea el ejercicio del poder judicial y no el del ejecutivo, el que conlleve a la modificación del contenido sustancial de las políticas públicas de las entidades.

Lo anterior, supondría la eliminación de los Comités de Conciliación del ordenamiento jurídico y la subsiguiente absorción de las funciones contempladas en el artículo 2.2.4.3.1.2.5

⁷⁹ Cabe aclarar que las entidades públicas, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1437 de 2012, tienen la obligación de aplicar de manera uniforme las normas y la jurisprudencia. De conformidad con la norma jurídica, la entidad deberá, al resolver los asuntos de su competencia, aplicar “las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”.

del Decreto 1069 de 2015 por parte de los Comités Institucionales de Gestión y Desempeño. Ciertamente, la mayoría de las labores otorgadas a los primeros, obedecen a las esferas de la defensa jurídica y la evaluación del desempeño institucional de los segundos.

Esta propuesta sería armónica con lo dispuesto en el artículo 2.2.22.3.8 del Decreto 1083 de 2015, en el que se señala que en las entidades se integrará un Comité Institucional de Gestión y Desempeño, presidido por un servidor del más alto nivel jerárquico e integrado por servidores públicos del nivel directivo o asesor, que se encargue de orientar la implementación y operación del MIPG, el cual sustituirá a los demás comités relacionados con el modelo y que no sean obligatorios por mandato legal.

Por otro lado, sería provechoso que las entidades: i) procesaran sus experiencias institucionales pasadas más relevantes en el estudio de solicitudes de conciliación prejudicial y las transformaran en políticas de prevención del daño, al quedar eventualmente libres de gran parte de la carga impuesta por el legislador en ese tipo de trámites y; ii) asumieran un papel menos pasivo, al no esperar solamente una reclamación del ciudadano, sino más bien, preguntarse constantemente qué peligros existen en el ejercicio de su función, utilizando como insumos los derechos de petición elevados por los particulares, la realización de entrevistas a los servidores públicos, el levantamiento de información derivada de la inclusión de nuevos puntos de control en los procedimientos de la entidad, la generación de estadísticas y su consiguiente evaluación, preferiblemente desde el autocontrol y no por auditorías.

Estas labores podrían ser realizadas por un equipo técnico liderado por la Oficina Asesora de Planeación,⁸⁰ conformado de manera permanente y exclusiva para dichos fines, que cuente con el tiempo y recursos suficientes para realizar diagnósticos, diseñar las medidas, verificar los resultados e institucionalizar los mecanismos creados en virtud de las políticas de prevención del daño antijurídico, que por cierto deberán ser sometidas a consideración del Comité Institucional de Gestión. En cuanto a su integración, puede utilizarse parte del recurso humano que originalmente estaba destinado a la evaluación de las solicitudes de conciliación,

⁸⁰ O por la dependencia que se encargue de los temas relacionados con la planeación.

tanto abogados como apoyos administrativos, complementándolo con otros funcionarios de las distintas áreas de la entidad, para lograr un abordaje interdisciplinario e integral.

Sin embargo, para el cumplimiento de ese propósito, no basta la expedición de un acto administrativo que conforme el equipo y atribuya funciones adicionales a quienes ya tienen las suyas al interior de las dependencias en las que laboran, ya que lo ideal sería la creación de nuevos cargos con sus correspondientes funciones y requisitos por competencias laborales, enunciándose específicamente como tareas todas aquellas que sean necesarias para la formulación, seguimiento e implementación de políticas de prevención del daño antijurídico, sumado a las demás labores relativas a una mejor gestión y desempeño institucional.⁸¹ Lo anterior, previo a un estudio de cargas que permita identificar los recursos humanos, físicos y tecnológicos requeridos, al igual que las modificaciones en la estructura organizacional que efectivamente apunten a una eficiencia y simplificación de procesos.

Como experiencia en el Sector de Movilidad del Distrito Capital, en Transmilenio S.A. se expidió la Resolución 452 del 6 de mayo de 2019 “Por la cual se crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.” que dispone tareas muy similares a las que se necesitarían para la generación de políticas de prevención del daño antijurídico. Veamos:

Artículo 15. Equipo técnico del Modelo de Gestión y Desempeño Institucional: Este equipo estará conformado por las personas designadas por los directivos de las diferentes dependencias de TRANSMILENIO S.A., quienes tendrán como objetivo principal la armonización, despliegue e implementación del Modelo de Gestión Institucional En TRANSMILENIO S.A. y su marco de referencia Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, compuesto por las siete (7) dimensiones y las diecisiete (17) políticas públicas de gestión y desempeño institucional que lo sustentan, así como las normas legales y reglamentarias vigentes en la materia.

⁸¹ En lo que concierne a la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, estas labores permanecerían a cargo de los equipos de defensa judicial.

(...)

Además de lo anterior, el equipo técnico del Modelo de Gestión y desempeño Institucional tendrá las siguientes funciones:

(...)

4. Definir el plan de acción correspondiente a la adecuada implementación, sostenibilidad y mejora de los atributos de calidad de las políticas de gestión y desempeño institucional.

5. Realizar el respectivo seguimiento al grado de avance de la implementación de las políticas de gestión y desempeño institucional y formular las acciones de mejora que permitan optimizar la eficacia, eficiencia y efectividad de las mismas.

(...)

8. Desarrollar acciones de promoción, divulgación, sensibilización y/o capacitación de las herramientas, instrumentos y/o lineamientos que apoyan la implementación de las políticas de gestión y desempeño institucional a su cargo.

9. Presentar los informes que le sean requeridos, por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño institucional a su cargo.

10. Las demás que le sean asignadas en relación con el Modelo de Gestión Institucional y su marco de referencia: Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG

11. Cumplir con las reuniones, tareas, compromisos y demás actividades que se programen en materia del Modelo de Gestión Institucional en el marco de MIPG.

12. Mantener informado sobre los compromisos adquiridos y su necesaria participación en el desarrollo, implementación, mantenimiento, difusión, medición, mejora y sostenibilidad al directivo de la dependencia del cual forma parte. (Res. 452, 2019, art. 15).

Sin embargo, aunque son loables los esfuerzos realizados por la administración pública para mejorar su desempeño institucional, pareciera que la implementación de este tipo de modelos vulnera las mismas reglas y principios que ellos establecen. En la parte motiva de la resolución en cita, brilla por su ausencia cualquier alusión a un estudio previo o al desarrollo de un plan que garantice que las decisiones contenidas en su parte resolutive no se conviertan en letra muerta. Tan sólo hace una exposición de los requisitos normativos que conllevan a imponer, por ejemplo, al personal experto y capacitado designado por los directivos de las diferentes dependencias, 12 funciones adicionales a las que se encuentren incluidas en sus manuales de funciones. Por otro lado, el acto administrativo nada dice sobre los comités que son eliminados en virtud de la creación del Comité Institucional de Gestión y Desempeño, ya que únicamente contempla en el párrafo del artículo 1 que: “Este comité sustituirá los demás comités que tengan relación con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y que no sean obligatorios por mandato legal.”

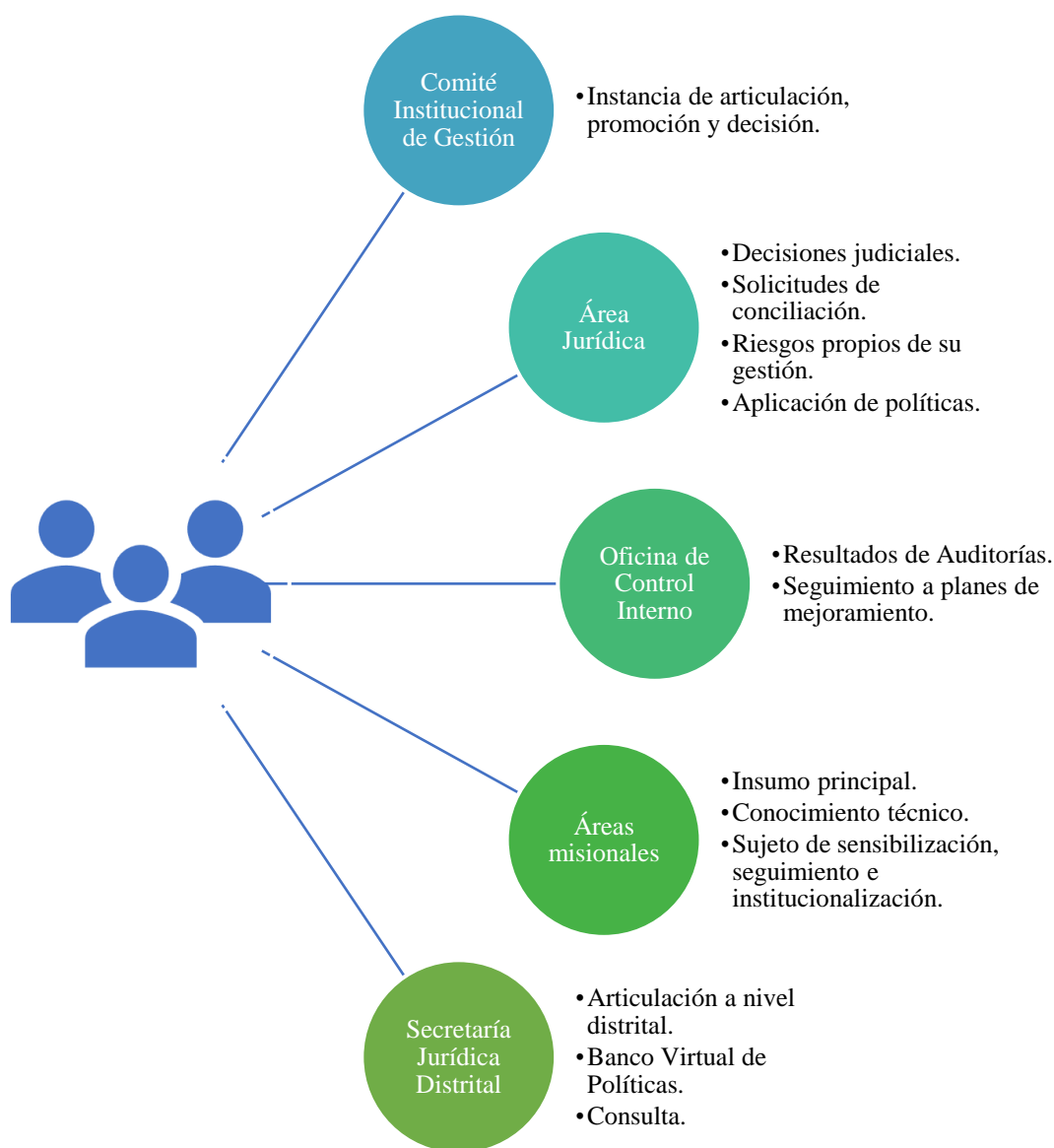
En ese orden de ideas, queda mucho para avanzar en una verdadera simplificación de procesos, ya que en la práctica, la expedición de resoluciones de esta índole puede generar la existencia de otro comité más, concebido para cumplir desde el punto de vista formal con las exigencias normativas impuestas para el MIPG, creándose además una posible duplicidad de funciones con el comité de conciliación en lo que respecta a las políticas de prevención del daño antijurídico, las cuales sin duda hacen parte integral de la gestión y desempeño institucional.

Por lo tanto, de presentarse estas situaciones, es importante volver a la mesa de diseño y realizar en cada una de las entidades estudios detallados que permitan conocer qué comités existen, cuál es su propósito, los recursos humanos, físicos y tecnológicos que utilizan y cómo interactúan, para luego poder determinar si es factible su unificación y los instrumentos que se necesitarían para ello. En esto se percibe un avance en el IDU, que para el año 2016

contaba con una resolución actualizada que consolidaba los escenarios de coordinación al interior de la entidad.

Como ejemplo, es posible fusionar el equipo de trabajo que eventualmente sea encargado del Modelo de Gestión y Desempeño Institucional con el dispuesto en la Directiva 25 del 25 de diciembre de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital para la adopción de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, según las interacciones planteadas a continuación:

Figura 37. Interacciones del Equipo Técnico del Modelo de Gestión y Desempeño Institucional.



Fuente: Elaboración propia.

Sobre la gráfica, hay que aclarar que el área jurídica continuaría por medio de sus apoderados con el estudio de las solicitudes de conciliación y con el análisis de la procedencia de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición, llevando estos asuntos directamente al Comité Institucional de Gestión, aunque entregando los resultados al equipo técnico, para que se hagan los diagnósticos encaminados a la mejora de la gestión institucional y la formulación y ejecución de políticas de prevención de ser el caso.

En conclusión, tal vez se aporte más a la descongestión de los despachos judiciales mejorando el desempeño de las entidades públicas por intermedio de la adopción y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico que desde el estudio obligatorio de las solicitudes de conciliación. Con todo, es muy importante lograr una estructura organizacional que fomente de manera sistematizada escenarios de discusión en los que, verbigracia, haya el espacio y la tranquilidad suficiente para reconocer al ciudadano como un ser humano en todas sus dimensiones: biológica, psicológica y sociocultural, las cuales reconoce Hoyos (2002) en su modelo bioético-hermenéutico de la conciliación, abordaje que perfectamente puede ser parte de las políticas de prevención del daño antijurídico a través del estudio de las solicitudes de conciliación presentadas voluntariamente por los particulares.

En ese sentido, las entidades deben preocuparse por articular los diferentes sistemas y/o modelos gerenciales existentes, definiendo sus interacciones y los recursos requeridos para unos y otros, con el propósito de evitar duplicidades en el ejercicio de funciones, así como sobrecargas o subutilización del talento humano, apuntando a la simplificación de procesos y a la eficiencia del gasto público, aspectos que impactan a la conciliación prejudicial y a la formulación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Pasando finalmente a resumir otras alternativas que pueden implementarse por los comités de conciliación, en el transcurso de esta investigación quedaron expuestas, en primer lugar, las posibilidades de mejora en cuanto a procedimientos y reglamentos, para que estén bien detallados y constituyan una herramienta completa que sirva de guía tanto a los integrantes de los comités, como a sus colaboradores e interesados, haciendo énfasis en la creación de puntos de control, flujogramas con las actividades e indicadores que permitan hacer un

seguimiento a la gestión. Ciertamente, el Decreto 1083 de 2015 en su numeral 2.2.21.3.5, señala en materia de control interno que la organización es la función básica de la gestión gerencial, para lo que todos los niveles de la entidad deben documentar y aplicar métodos, metodologías, procesos y procedimientos, verificándolos constantemente para que sean el soporte orientador fundamental en el cumplimiento de sus funciones asignadas. Así, en la fase de ejecución, todas las dependencias han de efectuar un ejercicio intrínseco de control en sus procesos (núm. 2.2.21.3.6) y realizar el seguimiento a su gestión particular a través de mecanismos e instrumentos de control diseñados y adoptados en sus procedimientos (núm. 2.2.21.3.7). Todo ello, en aras de garantizar la excelencia de los productos esperados.

En segundo, se constató la necesidad de establecer en los perfiles de los miembros de los comités de conciliación dispuestos en los manuales de funciones y requisitos por competencias laborales, profesiones relacionadas únicamente con la misión conferida, garantizando de paso la suficiente experiencia para el ejercicio del cargo. Lo anterior, para que se generen debates que enriquezcan y sustenten la posición positiva o negativa del comité en cada caso, al igual que políticas de prevención del daño antijurídico sustentadas técnicamente.

En tercero, se destacó que las entidades deben aceptar el hecho de que no existe una capacitación apropiada de los integrantes de los comités de conciliación, por lo que han de instruir a los funcionarios públicos acerca de sus responsabilidades, por ser ello un deber y un derecho del que gozan según la ley.

En cuarto, se identificó como aspecto esencial para un mejor desempeño de los comités de conciliación, la consolidación de las instancias de participación de los directivos, con el objeto de controlar sus cargas, evitar la duplicidad de funciones y la toma desarticulada de decisiones. En quinto, se destacó en cuanto al recurso humano, que debe existir cuando menos un equilibrio entre empleados de planta y contratistas, para que unos aporten su experiencia institucional y otros su experticia. Igualmente, es vital que se formulen requisitos de contratación específicos y acordes a la necesidad estatal, representada en el estudio de las

solicitudes de conciliación, la generación de políticas de prevención del daño antijurídico y las demás labores conexas.

En sexto, se comprobó que, si bien es cierto los comités de conciliación deben generar estrategias para descongestionar el trámite de solicitudes de conciliación sometidas a su consideración, especificando los eventos en que no procede acuerdo conciliatorio como parte de sus estrategias de defensa judicial, ello ha de ser a su vez para contar con el tiempo necesario para diseñar políticas de prevención del daño antijurídico que ataquen de raíz las causas de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos. En séptimo, se determinó que la adopción de esta clase de políticas debe provenir de la aplicación de metodologías como la propuesta por la ANDJE, para que sean efectivas por estar encaminadas a la solución de los problemas más relevantes de cada entidad.

Por último, quedó demostrado en el Sector de Movilidad del Distrito Capital que las auditorías realizadas en los años 2016 y 2017 por las oficinas de control interno fueron en muchas ocasiones las que activaron los cambios institucionales necesarios para mejorar las funciones a cargo de los comités de conciliación, siendo indispensable que continúen con esa labor y profundicen en el seguimiento a dicha gestión.

Conclusiones

Se han establecido por parte de la doctrina y las entidades gubernamentales varios lineamientos y guías para conciliar y aplicar políticas de prevención del daño antijurídico, brindándose parámetros prácticos para el estudio de solicitudes de conciliación extrajudicial, haciendo uso del método científico, estadísticas y lo sostenido por la jurisprudencia, sin que ello haya repercutido favorablemente en los niveles de casos conciliados, por lo que resulta necesario consultar permanentemente la realidad de los comités de conciliación que están llamados a aplicar dichas pautas, con el fin de determinar las causas por las que no se ha logrado un cambio significativo en la materia.

En un abordaje general, véase como por ejemplo Fajardo y Guzmán (2010) han manifestado como dificultades a las que constantemente se ve enfrentada la conciliación, el temor de comprometer el patrimonio de las entidades públicas, la persistente cultura del litigio - ocasionada en buena medida por la formación profesional de los abogados - al igual que una incertidumbre jurídica generada por la dispersión normativa y la falta de coherencia de la jurisprudencia en lo que concierne a la responsabilidad del Estado, entre otras.

Otros autores como Pineda (2016) han abordado la problemática afirmando que la discrecionalidad de los comités de conciliación se encuentra limitada por el precedente judicial, siendo las actas en las que constan sus decisiones actos administrativos sujetos a control de legalidad. Sin embargo, existen otras posturas como la de la ANDJE que controvierten esta última afirmación, razón por la cual resulta más conveniente acudir a otras alternativas y controles (como el interno y el disciplinario) para mejorar las actividades a cargo de los Comités de Conciliación.

Poveda (2016), indica que en los acuerdos conciliatorios no existe una valoración ni presentación seria de los elementos probatorios que la soportan, ya que lo pretendido por los convocantes es agotar el requisito de procedibilidad, sin tener un verdadero interés o expectativa en solucionar la controversia por fuera de los despachos judiciales, siendo esto reiterado por varios autores, quienes atribuyen tal circunstancia a una causa sociológica.

Lo expuesto, ha conllevado a la necesidad de hacer un análisis económico del derecho, tal y como lo señala Restrepo (2011), pudiendo observarse resultados poco favorables de la conciliación erigida como requisito de procedibilidad, circunstancia demostrada en los estudios realizados por Díaz y García (2014), así como en los de Guerra y Beltrán (2015), que no evidenciaron efectos significativos en la descongestión de los despachos judiciales pero sí gastos que no se compadecen de los ahorros pretendidos.

Sin embargo, en cuanto a la eliminación de la obligatoriedad del requisito de conciliación por su falta de efectividad y la reducción de los costos y tiempo que ello conllevaría, es necesario señalar que el Código General del Proceso en su artículo 613 dispone que las entidades públicas ya no deben proponer un arreglo extrajudicial para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Del mismo modo, es de anotar que los procuradores no tienen únicamente a su cargo el llevar a cabo audiencias de conciliación, toda vez que dentro de sus funciones también está el participar en procesos judiciales y arbitramentos (Procuraduría General de la Nación, 2015, pp. 350-381) situación que no se enuncia en los estudios realizados por los autores.

Ahora bien, obedeciendo a la necesidad de abordar la conciliación desde su componente económico, es conveniente que a los comités se les presente con claridad i) el valor de las pretensiones consignados en la solicitud del convocante, ii) la probabilidad de éxito en sede judicial (alta, media, baja) iii) el tiempo estimado del proceso y iv) el posible valor de la condena al momento de la sentencia, para que los miembros puedan apreciar el impacto de sus decisiones en el patrimonio público y contribuyan con el deber que les asiste frente a la descongestión de los despachos judiciales. A su vez, es menester comprender el conflicto de una manera interdisciplinaria, con el objeto de conocer el carácter de las partes en conflicto y generar una comunicación asertiva, como lo concluyen Silvera et al. (2015) parafraseando a Bach y Forés.

Con todo, los problemas identificados a nivel doctrinal que impactan la efectividad de la conciliación prejudicial, pueden ser organizados en tres grupos: El primero, se circunscribe al diseño que legalmente ha sido impuesto a la figura; el segundo, concierne a las falencias

atribuibles a los intervinientes y; el tercero, se refiere a la incertidumbre jurídica causada por dispersión normativa e incoherencia de la jurisprudencia en lo relativo al sistema de responsabilidad del Estado, sumado a la escasa orientación de los jueces en la utilización del mecanismo de la conciliación.

Así, en este trabajo se pretendió obtener estadísticas de lo acontecido en el Sector de Movilidad del Distrito Capital encontrando que la situación no es diferente: en los años 2016 y 2017 tan sólo se llegó a un acuerdo conciliatorio en el 1% de los casos estudiados, por lo que no puede descartarse la posibilidad de un cambio normativo como el que fue propuesto a través del Proyecto de Ley Estatutaria 233 de 2016 de la Cámara de Representantes, en el que se pretendía eliminar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso-administrativos, atacándose el primero de los problemas previamente señalados.

Debe tenerse en cuenta que una modificación en ese sentido no puede dejar de lado las experiencias recogidas en el transcurso de los años y los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de la figura en materia de procedimientos, desarrollo normativo, creación de manuales y lineamientos, o formación y contratación del talento humano, por lo que lo más adecuado sería resolver cómo aprovechar estos elementos al máximo por medio de un abordaje diferente del problema. Ciertamente, al no imponerse el estudio obligatorio de todos los casos en sede prejudicial, queda entonces concentrar los esfuerzos en la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico. Y es que, al haber quedado demostrado que la conciliación prejudicial erigida como requisito de procedibilidad no cumplió con el propósito de descongestionar los despachos judiciales, lo que permanece incólume es su vocación de resolver definitivamente sobre las reclamaciones presentadas a la administración pública de una manera más ágil y económica, brindando de paso a las entidades la posibilidad de conocer las causas generadoras del daño antijurídico y en consecuencia darles un tratamiento oportuno.

Por ende, es vital que el legislador reconozca que el cambio normativo inicialmente planteado debe ir acompañado de la formulación de estrategias para el fortalecimiento de la prevención

del daño antijurídico, por lo que no basta la eliminación de la conciliación como requisito de procedibilidad, siendo aconsejable la incentivación de dichas políticas más allá de la imposición de nuevas exigencias en cabeza de la administración pública. Igualmente, es trascendental articular este sistema con otros que actualmente se encuentran vigentes, como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG.

En cuanto a la gestión de los comités de conciliación como elemento perteneciente al segundo grupo de problemas identificados por la doctrina, el estudio de campo realizado en el Sector de Movilidad del Distrito Capital arrojó que en el 60% de sus entidades se han adoptado procedimientos internos para los trámites de la conciliación prejudicial, aunque en todas ellas se encuentran disponibles reglamentos internos de los comités de conciliación, por lo que es una fortaleza la presencia de estos últimos, ya que permiten conocer los aspectos esenciales de su funcionamiento. Sin embargo, ello no es suficiente para garantizar la debida aplicación de los preceptos normativos establecidos para la conciliación, por lo que es recomendable la adopción de un procedimiento que contenga un flujograma con las actividades internas, sus responsables, los tiempos requeridos y se traten otros aspectos relevantes para todas las organizaciones, como por ejemplo la seguridad de la información, la gestión documental, los recursos digitales, las políticas de operación, etc., facilitando la labor de los apoderados y miembros del comité, así como las auditorías que se realicen a nivel interno o externo.

Por otro lado, revisando los manuales de funciones y competencias de los miembros de los Comités de Conciliación con voz y voto de las entidades del sector de Movilidad del Distrito Capital, se apreció que si bien es cierto la mayoría de los perfiles corresponden a las funciones delimitadas para el cargo, existen casos en los que ello no es así, al dejarse abierta la posibilidad de efectuarse el nombramiento de profesionales en áreas del conocimiento disímiles a las labores encomendadas, lo que puede agravarse por requisitos laxos en cuanto a la experiencia. Empero, no es algo generalizado y tampoco se comprobó la materialización de ese riesgo, lo que no significa que no haya espacio para mejoras en la delimitación de los requisitos académicos y de experiencia.

Lo que sí quedó plenamente corroborado fue la falta de capacitación a los integrantes de los Comités de Conciliación de las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital. Ninguna de ellas tiene evidencias de haber instruido a sus directivos en el periodo evaluado acerca de la verdadera dimensión e implicaciones de la conciliación y de las funciones que tiene dicho órgano en la prevención del daño antijurídico. Lo peor es que algunas entidades se niegan a reconocer esta situación. En ese sentido, se requiere el desarrollo de estrategias de concientización dirigidas al reconocimiento de la importancia de estas funciones para la protección de los intereses públicos y de los ciudadanos en todas sus dimensiones.

A pesar de que se comprobó que algunos funcionarios de las entidades analizadas poseían una carga mucho mayor que la de otros miembros del Comité de Conciliación, lo que puede limitar el tiempo destinado a la lectura de las fichas técnicas o a la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, de los promedios representados gráficamente en el capítulo tercero no se aprecia que el problema principal de la ineficacia de la figura se relacione con un exceso de reuniones. Sin embargo, la información suministrada no es muy confiable, al haberse tenido por parte de la Administración dificultades en su consolidación y no relacionarse, por ejemplo, las reuniones realizadas con los equipos de trabajo o los colaboradores directos, ni enunciarse en la mayoría de las veces las participaciones externas de los directivos.

Asimismo, no se puede obviar que cada escenario de coordinación supone la preparación de los temas a desarrollarse y su seguimiento, determinando cada funcionario la prelación que da a los asuntos que son de su responsabilidad, por lo que es fundamental lograr una estructura administrativa en la que exista claridad en las cargas laborales y responsabilidades de sus funcionarios en ese sentido a través de un documento consolidado y actualizado. Lo anterior, en concordancia con las aspiraciones de los modelos con énfasis en la planeación y gestión, que parten del reconocimiento de la importancia del talento humano para el logro de los fines estatales, e incluso exigen la unificación de todos los comités en uno solo, siempre y cuando se relacionen con dichos asuntos y no tengan una creación legal. También se destaca la necesidad de tener equipos especializados que apoyen esas labores.

Ahora bien, se concluyó que el Sector de Movilidad del Distrito Capital⁸² depende en su mayoría de contratistas para el cumplimiento de las tareas relacionadas con el trámite de las solicitudes de conciliación prejudicial y otras adicionales, por lo que la respuesta preferencial que se ha dado en el sector ante el volumen de esta clase de trámites ha sido la celebración de contratos de prestación de servicios. En ese sentido, lo más conveniente sería lograr un balance entre el personal con vocación de permanencia, que aporte sus conocimientos, experiencias institucionales y memoria histórica y aquel contratado por su experticia, para que aúnen esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos legalmente impuestos a las entidades en materia de conciliación prejudicial. En el periodo analizado no se consiguió ese equilibrio, al predominar la celebración de contratos de prestación de servicios en la composición del recurso humano con un 77% del total.

En cuanto a recursos físicos y tecnológicos, en todas las entidades del sector se tiene una sala de juntas, apoyo audiovisual, computadores y papelería. Por otro lado, informaron que utilizan el SIPROJ WEB para la elaboración de las fichas técnicas y las actas, al igual que los demás módulos disponibles. No obstante, en las auditorías internas efectuadas en la Secretaría Distrital de Movilidad, el IDU, Transmilenio S.A. y la Terminal de Transporte S.A., se evidenciaron retrasos en la actualización del sistema, lo que impacta en las estadísticas e información que arroja el aplicativo, que por cierto ha sido merecedor de varios premios por su excelencia. Por lo tanto, se concluye que en el Sector de Movilidad del Distrito Capital sí se cuenta con herramientas informáticas muy útiles, pero que no se utilizan óptimamente, lo que impide contar con diagnósticos completamente confiables.

Hecha esa advertencia, en las estadísticas gerenciales arrojadas por el SIPROJ WEB para el año 2016, se observa que, respecto de los litigios en los que participaron las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital estudiadas, se profirieron en sede judicial 1.855 fallos a favor y 265 en contra, lo que implica un 87% de éxito cuantitativo. Cualitativamente, ello representó un 96% de eficacia en el periodo, al resolverse favorablemente por ciento ochenta y dos mil millones de pesos y en contra por siete mil setecientos treinta millones de

⁸² Entiéndase que esta conclusión y todas las demás excluyen a la empresa Metro de Bogotá S.A. cómo se dijo al inicio de este escrito.

pesos. Para el año siguiente, el éxito cuantitativo fue del 83%, al fallarse 2.455 procesos a favor y 506 en contra, mientras que el panorama no fue muy alentador desde el punto de vista cualitativo, al arrojar un 54% de ahorro, derivado de pretensiones resueltas a favor por ciento sesenta mil millones de pesos y en contra por ciento treinta y siete mil millones de pesos.

Lo anterior implica que lo más recomendable desde el punto de vista de la conciliación, es concentrarse en los procesos de mayor cuantía y riesgo que en efectuar indistintamente un análisis de todos los casos en cumplimiento del requisito de procedibilidad. En el Sector de Movilidad del Distrito Capital, se pudo apreciar en los años 2016 y 2017 que por más de que se realizaron sesiones de los comités y se estudiaron solicitudes, esto no incidió positivamente en la celebración de acuerdos conciliatorios en las entidades, los cuales apenas alcanzaron el 1% del total de los que fueron tratados, siendo preferible dar prevalencia a los casos de mayor relevancia con el propósito de mejorar cualitativamente los resultados en sede judicial y generar ahorro.

En lo concerniente a las políticas de prevención del daño antijurídico, tal y como lo reconoce la ANDJE, su desarrollo le corresponde primordialmente a cada entidad pública, al ser quienes conocen los pormenores de su gestión, por lo que la sola existencia de guías, directivas o manuales creados por esa agencia o por la Alcaldía Mayor de Bogotá no garantiza la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implican la utilización de recursos públicos. No obstante, resulta sumamente útil la aplicación de las técnicas de toma de decisiones basadas en el método científico expuestas por esos órganos, al consistir en un estudio detallado de los focos de los problemas y sus causas, el diseño y la subsecuente adopción de medidas, la verificación de los resultados y la institucionalización de los mecanismos creados.

Por otro lado, el trabajo de campo realizado permite concluir que únicamente la Secretaría Distrital de Movilidad y la UAEMV tienen procedimientos propios relacionados con la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, aunque hay que decir que el de la UAEMV es poco útil, al no contemplar una metodología en la que se enuncien los pasos ya mencionados. En cuanto al de la SDM, es importante que a futuro profundice en las

acciones implementadas, definiéndose con claridad los responsables y la descripción de las estrategias de sensibilización, divulgación y programación de las acciones, sin dejar de lado el seguimiento a los resultados.

Ahora bien, a pesar de que el IDU no haya tenido un procedimiento interno durante el periodo evaluado, debe destacarse que ha hecho un esfuerzo valioso en la elaboración de políticas de prevención del daño, satisfaciendo en líneas generales lo dispuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, aunque puede mejorar en la definición de estrategias de sensibilización, en los recursos necesarios para su éxito y en los indicadores de gestión que faciliten su seguimiento.

En cuanto a Transmilenio S.A., aunque se adoptaron algunas políticas a raíz de auditorías efectuadas por la Oficina de Control Interno, no se advierte la aplicación de una metodología en la que conste cómo fue la búsqueda de los puntos que generaron mayores problemas en la entidad y por qué fueron considerados los más relevantes, cuál es el listado de sus causas, la explicación completa de la forma en que deben implementarse las medidas, la enunciación de los mecanismos para comprobar los resultados y la institucionalización de las acciones por medio de la creación o modificación de los procedimientos o procesos, lo que es particularmente relevante en una entidad en la que su éxito cuantitativo en sede judicial pasó del 91% al 52% en tan sólo un año.

Finalmente, se tiene que la Terminal de Transporte S.A. considera el tema como un asunto de prioridad baja por no decir que nula, debido a su alto éxito procesal y escasas demandas, lo que no obsta para que en las sesiones del comité se avance en la implementación de los controles e instrumentos de carácter preventivo, sin esperar a que se configuren escenarios que impacten negativamente los intereses patrimoniales de la entidad o los derechos de los ciudadanos.

Con todo, si bien es cierto que en el sector son perceptibles los avances de la Secretaría Distrital de Movilidad y el IDU sobre el particular, es un problema latente en la administración pública que no se formulen estrategias de prevención del daño específicas y

dirigidas a atacar las causas de las reclamaciones y condenas o se subestimen las repercusiones que ello puede tener al interior de las organizaciones, careciéndose en algunas ocasiones de interés por parte de quien ostenta esa función o sus colaboradores, buscando salir del paso a los hallazgos realizados por las oficinas de control interno con acciones de mejora inanes. Esto también es promovido por la existencia de muchos casos por estudiar, por lo que los comités se limitan a determinar los eventos en los que no procede llegar a un arreglo a fin de descongestionar los trámites a su cargo.

En medio de todo, los trabajos de auditoría interna tuvieron un impacto positivo en el periodo estudiado, al formularse con base en planes de mejoramiento políticas de prevención del daño antijurídico e indicadores de desempeño. Sin embargo, la verdadera causa generadora de problemas en algunas entidades es la falta de aplicación de una metodología que permita comprobar la eficacia y relevancia de dichas políticas de prevención en la protección de los intereses de las instituciones, lo que no fue percibido por las oficinas de control interno.

En conclusión, se pudo constatar en las entidades del Sector de Movilidad del Distrito Capital la existencia de varios de los problemas encontrados a nivel doctrinal, aunque algunos de ellos se han venido superando progresivamente con la implementación de herramientas informáticas como el SIPROJ WEB, la generación de procedimientos y otros actos regulatorios, la adopción de políticas de prevención del daño antijurídico propias y la realización de trabajos de aseguramiento por parte de las oficinas de control interno.

Empero, existe una buena posibilidad de fortalecer la creación de políticas de prevención del daño antijurídico por medio de la organización y consolidación de los escenarios de coordinación a los que asisten los directivos, otorgándole esa función a un órgano que estructuralmente haya sido diseñado para facilitar el reconocimiento del impacto de sus decisiones sobre los ciudadanos y como ello está vinculado inequívocamente con la mitigación del riesgo de que, en el futuro, sea el ejercicio del poder judicial y no el del ejecutivo, el que conlleve a la modificación del contenido sustancial de las políticas públicas de las entidades. Por otro lado, sería provechoso que las entidades procesaran sus experiencias institucionales pasadas más relevantes y asumieran un papel menos pasivo, al

no esperar solamente una reclamación del ciudadano, sino más bien, preguntarse constantemente qué peligros existen en el ejercicio de su función.

Asimismo, se concluye que queda mucho por avanzar en una verdadera simplificación de procesos, ya que en la práctica se presentan cruces entre modelos como el de la conciliación prejudicial y el del MIPG, siendo esencial volver a la mesa de diseño y realizar en cada una de las entidades estudios que permitan conocer qué comités existen, cuál es su propósito, los recursos humanos, físicos y tecnológicos que utilizan y cómo interactúan, para luego poder determinar si es factible su unificación y los instrumentos que se necesitarían para ello.

Por último, tal vez se aporte más a la descongestión de los despachos judiciales mejorando el desempeño de las entidades públicas por intermedio de la adopción y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico que desde el estudio obligatorio de las solicitudes de conciliación, para lo que se debe lograr una estructura organizacional que fomente de manera sistematizada escenarios de discusión en los que haya el espacio y la tranquilidad suficiente para reconocer al ciudadano como un ser humano en todas sus dimensiones: biológica, psicológica y sociocultural, las cuales reconoce Hoyos (2002) en su modelo bioético-hermenéutico de la conciliación, abordaje que perfectamente puede ser parte de las políticas de prevención del daño antijurídico. En ese sentido, las entidades deben preocuparse por articular los diferentes sistemas y/o modelos gerenciales existentes, definiendo sus interacciones y los recursos requeridos para unos y otros, con el propósito de evitar duplicidades en el ejercicio de funciones, así como sobrecargas o subutilización del talento humano, apuntando a la simplificación de procesos y a la eficiencia del gasto público.

Bibliografía

Doctrina.

- Arenas, H.A. (2014). *El Régimen de Responsabilidad Subjetiva*. Bogotá, Colombia: Legis. Editores S.A.
- Bermejo, J. (2015). La conciliación prejudicial contenciosa administrativa. *Jurídicas CUC*, 11, 101-124. Recuperado el 16 de septiembre de 2019 de: <https://app-vlex-com.ez.urosario.edu.co/?r=true#CO/search/jurisdiction:CO/La+conciliaci%C3%B3n+prejudicial+contenciosa+administrativa/CO/vid/650673437>
- Brevis, C.G. (2017). Aporte del coaching estratégico a la mediación familiar. *Revista Electrónica de Psicología de la FES Zaragoza*, 7(13), 6-14. Recuperado el 19 de septiembre de 2019 de: https://www.zaragoza.unam.mx/portal/wp-content/Portal2015/publicaciones/revistas/rev_elec_psico/REP_13.pdf#page=6
- Corti, G. & Rossi M. (s.f.) El abogado frente a los métodos de resolución alternativa de disputas: Una perspectiva. Recuperado el 19 de septiembre de 2019 de: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/780/corti-abogado-frente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Díaz, D., & García, A.F. (2014). La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa. *Revista de Derecho y Economía Con-Texto*, 41, 143-176. Recuperado el 16 de septiembre de 2019 de: <http://www.heinonline.org.ez.urosario.edu.co/HOL/Page?handle=hein.journals/contxtto41&div=10&collection=journals>
- Dussán, O. (2009). La conciliación en la jurisdicción contenciosa administrativa. *Revista Prolegómenos Derecho y Valores*, 12(24), 229-238. Recuperado el 16 de septiembre de 2019 de: <http://www.redalyc.org/pdf/876/87617269015.pdf>
- Fajardo, A., & Guzmán, C. (2010). El daño antijurídico del Estado y los medios alternativos de solución de conflictos-Estado del arte. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 10(19), 43-64.
- García, F.S. (2011). *La conciliación administrativa ¿un desafío? concepto, clases, tratamiento actualizada con las leyes 1285 de 2009, 1395 de 2010 y 1437 de 2011,*

- nuevo CCA, y el decreto 1716 de 2009 vigencia jurisprudencial y doctrinaria. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.
- Gómez, J.F. (2003). *Teoría y crítica de la responsabilidad por daños del Estado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- González, S. (2010). Conciliación Extrajudicial en Asuntos Contencioso Administrativos: Hacia un Nuevo Paradigma. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 4, 57-76. Recuperado el 16 de septiembre de 2019 de: <http://www.heinonline.org.ez.urosario.edu.co/HOL/Page?handle=hein.journals/rdigdad4&div=6>
- Guerra, O.I., & Beltrán, C. (2015). *Ineficacia de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo* (Trabajo de especialización). Recuperado el 16 de septiembre de 2019 de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12577/1/INEFICACIA%20DE%20LA%20CONCILIACION%20EXTRAJUDICIAL%20EN%20LO%20CONTENCIOSO%20ADMINISTRATIVO.pdf>
- Hernández, A. (2005). *La conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad*. Bogotá, Colombia: Editorial Leyer.
- Hoyos, C. (2002). *La conciliación: un modelo bioético-hermenéutico*. Bogotá, Colombia: Señal Editora.
- Lezcano, M.E. (2011). *La justicia de Todos Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos*. Bogotá, Colombia: Biblioteca Jurídica Diké.
- Núñez, R. (2009). *Negociación, mediación y conciliación como métodos alternativos de solución de conflictos*. Bogotá, Colombia: Editorial Leyer.
- Ocampo, P., González, L., & Vélez, L.M. (2015). *Conciliación Extrajudicial en Asuntos de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.
- Olano, H.A., Espinosa, D.F., Roa, D., Peña, E., Hadad, F.A., Mendoza, J., Haddad Linero, Y.A. (2007). *Prevención del daño antijurídico*. Bogotá, Colombia: Intergráficas S.A.
- Pineda, D.C. (2016). ¿Conciliar o no conciliar? El precedente jurisprudencial frente a la discrecionalidad administrativa de los comités de conciliación. *Academia & Derecho*, 6, 7-28.

- Poveda, A. (2016). La eficacia de la conciliación administrativa: Una visión desde los elementos probatorios. *Revista Piélagus*, 13, 55-66.
- Restrepo, B.J. (2011). La conciliación como solución de conflictos. *CONADI*, 1, 165-180.
- Robledo, J. (2008). *La conciliación: Mecanismo Participativo de la Sociedad Civil en la descongestión judicial en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.
- Silvera, A., Arboleda, A., & Saker, J. (2015). La conciliación, herramienta de interdisciplinariedad para exaltar la cultura de acuerdos en la solución de conflictos en Colombia. *Justicia Juris*, 2, 89-99.
- Tamayo, J. (2012). *La responsabilidad del Estado. El daño antijurídico, Constitución Política, Art. 90, el riesgo excepcional y las actividades peligrosas*. Bogotá, Colombia: Biblioteca Jurídica Diké.
- Unión Internacional Profesional de Auxiliares del Notariado. (s.f.). 2. Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y Mediación. Conciliación, asesoramiento, facilitación, early neutral evaluation, mini trial, neutral fact finding, ombudsman. Comparativa del mediador con otras figuras del mundo de los MASC”. *Curso Mediación y Notariado Tema 2*. Recuperado el 19 de septiembre de 2019 de: https://www.elnotariado.com/images_db/noticias_archivos/76-TEMA%20II%20DESCARGAR%20AQU%C3%8D.pdf
- Vittone, A. (2010). *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.

Normas.

- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Recuperado el 16 de septiembre de 2019 de: <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125>

Leyes.

- Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1993). Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan

- otras disposiciones. [Ley 105 de 1993]. DO: 41.158.
- Congreso de Colombia. (6 de agosto de 1996). Por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989. [Ley 310 de 1996]. DO: 42.853.
- Congreso de Colombia. (7 de julio de 1998). Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. [Ley 446 de 1998]. DO: 43.335.
- Congreso de Colombia. (5 de febrero de 2002). Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. [Ley 734 de 2002]. DO: 44.708.
- Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.
- Congreso de Colombia. (4 de mayo de 2011). Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1444 de 2011]. DO: 48.059.
- Congreso de Colombia. (12 de julio de 2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [Ley 1564 de 2012]. DO: 48.489.

Decretos.

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (3 de diciembre de 1999). Por el cual se reglamenta el Acuerdo 4 de 1999, del Concejo de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones. [Decreto 931 de 1999]. RD: 2.037.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (30 de noviembre de 2006). Por el cual se asigna unas funciones a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. [Decreto 486 de 2006]. RD: 3.662

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (29 de diciembre de 2006). Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 567 de 2006].
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (28 de diciembre de 2011). Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital. [Decreto 654 de 2011]. RD: 4.805.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (30 de diciembre de 2011). Por el cual se dictan lineamientos sobre la conciliación y los Comités de Conciliación en Bogotá, D.C. [Decreto 690 de 2011]. RD: 4.805.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (30 de julio de 2018). Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. [Decreto 430 de 2018]. RD: 6.365.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (22 de noviembre de 2018). Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Movilidad y se dictan otras disposiciones. [Decreto 672 de 2018]. RD: 6.440.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (28 de diciembre de 2018). Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos en materia de conciliación y Comités de Conciliación en el Distrito Capital. [Decreto 839 de 2018]. RD: 6.463.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de junio de 2000). Por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1214 de 2000]. DO: 44.069.
- Presidencia de la República de Colombia. (14 de mayo de 2009). Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001. [Decreto 1716 de 2009]. DO: 47.349.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho. [Decreto 1069 de 2015]. DO: 49.523.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. [Decreto 1083 de 2015]. DO: 49.523.

Presidencia de la República de Colombia. (11 de septiembre de 2017). Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. [Decreto 1499 de 2017]. DO: 50.353.

Acuerdos.

Concejo de Bogotá D.C. (6 de octubre de 1972). Por el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Urbano. [Acuerdo 19 de 1972].

Concejo de Bogotá D.C. (4 de febrero de 1999). Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 4 de 1999].

Concejo de Bogotá D.C. (30 de noviembre de 2006). Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. [Acuerdo 257 de 2006]. RD: 3.662.

Concejo de Bogotá D.C. (12 de mayo de 2016). Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades descentralizadas del orden Distrital, en la constitución de la Empresa Metro de Bogotá S.A., se modifican parcialmente los Acuerdos Distritales 118 de 2003 y 257 de 2006, se autorizan compromisos presupuestales y se dictan otras disposiciones en relación con el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. [Acuerdo 642 de 2016]. RD: 5.838.

Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (18 de junio de 2014). Reglamento Interno del Comité de Conciliación de Transmilenio S.A. [Acuerdo 1 de 2014].

Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (20 de mayo de 2016). Por el cual se modifica la Estructura Organizacional y Funciones de las dependencias de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. [Acuerdo 2 de 2016]. RD: 5.848.

- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (9 de noviembre de 2017). Por el cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de unas dependencias de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. [Acuerdo 7 de 2017]. RD: 6.201.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (3 de febrero de 2009). Por el cual se establece la Estructura Organizacional del Instituto de Desarrollo Urbano, las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 2 de 2009]. RD: 4.154.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (25 de enero de 2017). Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 2 de 2009. [Acuerdo 2 de 2017]. RD: 6.007.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (22 de enero de 2015). Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Movilidad. [Acuerdo 1 de 2015].
- Secretaría Distrital de Movilidad. (3 de febrero de 2015). Por medio de la cual se adopta las políticas de conciliación de la Secretaría Distrital de Movilidad y se establece líneas decisionales para su aplicación a casos análogos. [Acuerdo 2 de 2015].
- Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. (12 de octubre de 2010). Por el cual se establece la estructura organizacional de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 11 de 2010] RD: 4.549.

Resoluciones.

- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (22 de junio de 2015). Por medio de la cual se modifica, actualiza y consolida el Manual Específico de Funciones y Requisitos por competencias laborales de los Trabajadores Oficiales de la Planta de Personal de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. [Resolución 390 de 2015].
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (11 de abril de 2016). Por la cual se modifica la Resolución 410 del 1 de julio de 2015 reorganizando el objeto, funciones, composición y reglamento del Comité de Gerencia. [Resolución 192 de 2016].

- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (13 de junio de 2016). Por medio de la cual se modifica, actualiza y consolida el Manual Específico de Funciones y Requisitos por competencias laborales de los Trabajadores Oficiales de la Planta de Personal de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. [Resolución 355 de 2016].
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2 de septiembre de 2016). Por medio de la cual se modifica la Resolución N.º 305 de 17 de julio de 2012 que conformó el Comité de Concesionarios con Operación Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C. y se deroga la Resolución N.º 77 del 10 de mayo de 2005. [Resolución 512 de 2016].
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (19 de septiembre de 2016). Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 260 de 2016 que conformó el Comité de Protocolo de Articulación. [Resolución 525 de 2016].
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (27 de noviembre de 2017). Por medio de la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Requisitos por competencias laborales para los empleos públicos de la planta de personal de la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. [Resolución 661 de 2017].
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (27 de noviembre de 2017). Por medio de la cual se modifica parcialmente y consolida el Manual Específico de Funciones y Requisitos por competencias laborales para desempeñar los empleos de Trabajador Oficial de la planta de personal de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. [Resolución 662 de 2017].
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (6 de mayo de 2019). Por la cual se crea el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. [Resolución 452 de 2019].
- Empresa Metro de Bogotá S.A. (23 de junio de 2017). Por medio de la cual se integra el Comité de Conciliación de la empresa Metro de Bogotá S.A., y se dictan otras disposiciones en la materia [Resolución 60 de 2017].

- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (8 de abril de 2015). Por la cual se expide el Reglamento Interno del Comité de Defensa Judicial, Conciliación y Repetición del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. [Resolución 24664 de 2015]. RD: 5.584.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (23 de diciembre de 2015). Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los diferentes empleos de la Planta de Personal del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. [Resolución 66434 de 2015].
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (3 de junio de 2016). Por la cual se modifica y actualiza el Sistema de Coordinación Interna del IDU, y se deroga la Resolución IDU 22477 de 2014 y sus modificaciones. [Resolución 6315 de 2016].
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (12 de diciembre de 2017). Por la cual se adopta el Reglamento Interno del Comité de Defensa Judicial, Conciliación y Repetición – DJCR del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, y se deroga la Resolución No. 24664 del 8 de abril de 2015. [Resolución 6347 de 2017].
- Secretaría Distrital de Movilidad. (1 de junio de 2015). *Por la cual se modifica parcialmente el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Secretaría Distrital de Movilidad.* [Resolución 442 de 2015].
- Secretaría Distrital de Movilidad. (9 de marzo de 2017). Por la cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales de algunos empleos de la Planta de la Secretaría Distrital de Movilidad. [Resolución 43 de 2017].
- Terminal de Transporte S.A. (22 de junio de 2015). Por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales, para los empleos de la planta de personal de la Terminal de Transporte S.A. [Resolución 43 de 2015].
- Terminal de Transporte S.A. (28 de diciembre de 2015). Por la cual se actualiza el funcionamiento del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Terminal de Transporte S.A. [Resolución 125 de 2015].
- Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. (23 de octubre de 2015). Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UMV). [Resolución 583 de 2015].

Directivas.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (8 de septiembre de 2009). Aplicación del Decreto Nacional 1716 de 2009, sobre Comités de Conciliación y conciliación extrajudicial. [Directiva 5 de 2009].

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (25 de diciembre de 2018). Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales. [Directiva 25 de 2018].

Presidencia de la República de Colombia. (22 de mayo de 2009). Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo. [Directiva 5 de 2009]. DO: 47.357.

Circulares.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (13 de mayo de 2014). Lineamientos de defensa jurídica sobre aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – CPACA. [Circular Externa 2 de 2014]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034631>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (20 de junio de 2014). Metodología para la formulación e implementación de políticas de prevención. [Circular Externa 3 de 2014]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202014/Attachments/3/circular_externa03_20_jun_2014a.pdf

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (4 de julio de 2014). Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico por privación injusta de la libertad y estrategias generales de defensa jurídica. [Circular Externa 5 de 2014]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/4000684>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (11 de septiembre de 2014). Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo. [Circular Externa 7 de 2014]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/4000692>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (24 de octubre de 2014). Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa judicial por hechos relacionados con el uso de vehículos oficiales. [Circular Externa 9 de 2014]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/4000709>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (19 de diciembre de 2014). Protocolo, pautas mínimas para la gestión de la defensa jurídica en las nuevas entidades del orden nacional. [Circular Externa 11 de 2014]. recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/4000727>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (19 de enero de 2015). Dar alcance a la Circular Externa No. 5 de 2014, en la que se fijan “lineamientos sobre la prevención del daño antijurídico por privación injusta de la libertad y estrategias generales de defensa jurídica”. [Circular Externa 2 de 2015] Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034597>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (19 de febrero de 2015). Lineamientos jurisprudenciales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por la ejecución de prestaciones sin contrato. Principio de enriquecimiento sin justa causa. [Circular Externa 6 de 2015] Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034603>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (11 de marzo de 2015). Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y estrategias generales de defensa jurídica. [Circular Externa 9 de 2015]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034616>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (3 de junio de 2015). Lineamientos de defensa administrativa y judicial para la atención de reclamaciones y demandas

- relacionadas con el reconocimiento de la “Bonificación por Compensación” y “Bonificación por Gestión Judicial”. [Circular Externa 13 de 2015]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034617>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (24 de agosto de 2015). Conformación de los Subcomités Sectoriales de Defensa Jurídica del Estado. [Circular Conjunta 1 de 2015]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: https://defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares_conjuntas/Documents/circular_conjunta_1_260815.pdf
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (10 de diciembre de 2015). Lineamientos de defensa administrativa y judicial para la atención de reclamaciones y demandas relacionadas con el reconocimiento de la “prima especial creada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. [Circular Externa 22 de 2015]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034624>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (6 de julio de 2016). *Lineamientos para el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas de prevención del daño antijurídico*. [Circular Externa 6 de 2016]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034621>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (19 de octubre de 2016). *Lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables*. [Circular Externa 7 de 2016]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034622>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (24 de julio de 2017). Mesa de trabajo Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ. [Circular 32 de 2017].
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (12 de junio de 2019). Banco virtual de políticas de prevención del daño antijurídico, conciliación, defensa jurídica y casos de éxito en MASC de las entidades, órganos y organismos distritales. [Circular 16 de 2019]. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84667>

Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (22 de diciembre de 2017).
Decisión del Comité de Conciliación y Defensa judicial en Sesión Extraordinaria 212
de 2017 – Políticas de prevención del daño antijurídico. [Circular 19 de 2017].

Jurisprudencia.

Corte Constitucional. (22 de agosto de 2001). Sentencia C-893-2001. [MP Clara Inés Vargas
Hernández].

Documentos institucionales.

Agencia de Renovación del Territorio – ART. (2018). *Política de prevención del daño
antijurídico*. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de:
[http://www.renovacionterritoio.gov.co/librerias/media/pdf/POLITICA PREVENCI
ON_DANO_ANTI JURIDICO_ART.pdf](http://www.renovacionterritoio.gov.co/librerias/media/pdf/POLITICA_PREVENCI
ON_DANO_ANTI JURIDICO_ART.pdf)

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2013). *Documentos Especializados* (Guía
para la Generación de Política de Prevención del Daño Antijurídico). Bogotá,
Colombia: Giro-Graphos Ltda.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2014). *Documentos Especializados*
(Lineamientos jurisprudenciales sobre la conciliación judicial y Extrajudicial en lo
Contencioso Administrativo). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2014). *Documentos Especializados*
(Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico). Bogotá,
Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2016). *Indicadores de Impacto Acuerdo 489 de 2012
Vigencia 2015*. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017). *Manual del Usuario del Sistema de Información de
Procesos Judiciales SIPROJWEB*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de
septiembre de 2019 de:
[http://www.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/intranet_formatos/2310450-
MA-003%20Manual%20SIPROJ.pdf](http://www.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/intranet_formatos/2310450-
MA-003%20Manual%20SIPROJ.pdf)

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2017-01-01 a 2017-12-31 SECTOR). Bogotá, Colombia. Recuperado el 25 de agosto de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2017-01-01 a 2017-12-31 UAEMV). Bogotá, Colombia. Recuperado el 2 de mayo de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2016-01-01 a 2016-12-31 UAEMV). Bogotá, Colombia. Recuperado el 2 de mayo de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2016-01-01 a 2016-12-31 TMSA). Bogotá, Colombia. Recuperado el 2 de mayo de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2017-01-01 a 2017-12-31 TMSA). Bogotá, Colombia. Recuperado el 2 de mayo de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2016-01-01 a 2016-12-31 TERMINAL). Bogotá, Colombia. Recuperado el 13 de julio de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2017-01-01 a 2017-12-31 TERMINAL). Bogotá, Colombia. Recuperado el 2 de mayo de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2016-01-01 a 2016-12-31

- SECTOR). Bogotá, Colombia. Recuperado el 2 de mayo de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2017-01-01 a 2017-12-31 SECTOR). Bogotá, Colombia. Recuperado el 2 de mayo de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2019). *Sistema de información de Procesos Judiciales SiprojWeb Bogotá D.C. Análisis Gerencial* (Periodo: 2017-01-01 a 2017-12-31 DISTRITO PROCESOS). Bogotá, Colombia. Recuperado el 26 de Noviembre de 2019 de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/folleto/tabkla/tabla.html>
- Congreso de Colombia. (2016). *Por medio de la cual se elimina la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso-administrativos* (Proyecto de Ley Estatutaria 233 de 2016 de la Cámara de Representantes). Recuperado el 25 de septiembre de 2017 de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=233&p_consec=44293
- Consejo Superior de la Judicatura. (2015). *¿Cuántos procesos judiciales hay en Colombia?* Recuperado el 24 de noviembre de 2019 de: https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/portal/historico-de-noticias/-/asset_publisher/OvWQxnKbfVA5/content/id/4637226
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (1999). *Constitución “Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.”* (Escritura Pública N.º 1528 del 13 de octubre de 1999). Bogotá, Colombia.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2013). *Acta N.º 96 del 15 de abril de 2013 Transmilenio S.A. – Comité de Conciliación*. Bogotá, Colombia.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2013). *Acta N.º 212 del 20 de diciembre de 2017 Transmilenio S.A. – Comité de Conciliación*. Bogotá, Colombia.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2016). *Radicado N.º 2016IE11177 del 23 de diciembre de 2016*. (Informe OCI-2016-035 / Seguimiento al

- Cumplimiento de las Funciones Propias del Comité de Conciliación y Defensa Judicial). Bogotá, Colombia.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2017). *Radicado N.º 2017IE13273 del 27 de diciembre de 2017*. (Informe OCI-2017-038 / Seguimiento al Cumplimiento de las Funciones Propias del Comité de Conciliación y Defensa Judicial). Bogotá, Colombia.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2017). *Organigrama de Transmilenio S.A.* Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/146253/organigrama-de-transmilenio/>
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2017). *Informe de gestión 2016 Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.* Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/149454/informe-de-gestin-de-2016/>
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2017). *Trámite de conciliaciones y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos* (Código P-SJ-002). Bogotá, Colombia.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (2018). *Radicado N.º 2018EE22048 del 14 de noviembre de 2018* (Respuesta radicado Transmilenio S.A., No. 2018ER33094). Bogotá, Colombia.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (31,01,19). *Respuesta a petición información Radicado 2019ER1191 Hernán Darío Pedraza* [correo electrónico petionario] recuperado el 17 de septiembre de 2019.
- Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. (s.f.). *Informe de gestión 2017*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/149939/publicacionesinforme_de_gestion_2017_transmilenio_sa/
- Empresa Metro de Bogotá S.A. (2016). *Constitución de sociedad “Metro de Bogotá S.A.”* (Escritura Pública No. 5.291 del 14 de diciembre de 2016). Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.metrodebogota.gov.co/sites/default/files/marco->

[legal/Escritura%20P%C3%ABblica%205291%20de%20Diciembre%2014%20de%202016%20-%20Estatutos.pdf](#)

Empresa Metro de Bogotá S.A. (2017). Informe seguimiento comité de conciliación EMB. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://metrodebogota.gov.co/?q=transparencia/control/reportes-control-interno/informe-comit%C3%A9-conciliaci%C3%B3n-2017>,

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2016). *Procedimiento Conciliación Prejudicial y Judicial* (Código PR-GL-03). Bogotá, Colombia.

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2017). *Estudios previos para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión* (Proceso Número: IDU-ID-SGGC-PSP-464-2017). Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-6072221>

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2017). *Estudios previos para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión* (Proceso Número: IDU-ID-SGGC-PSP-493-2017). Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-6072377>,

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2017). *Estudios previos para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión* (Proceso Número: IDU-ID-SGGC-PSP-771-2017). Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-6143056>

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2017). *Estudios previos para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión* (Proceso Número: IDU-ID-SGGC-PSP-722-2017). Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-6099582>

Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2017). *Estudios previos para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión* (Proceso Número: IDU-ID-SGGC-PSP-784-2017). Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-6156431>

- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2017). *Informe de gestión y resultados año 2016*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Transparencia/Presupuesto/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20y%20de%20Resultados/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20y%20Resultados%20a%C3%B1o%202016.pdf
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2018). *Informe de gestión y resultados año 2017*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/2018/Transparencia/Presupuesto/Informe%20de%20Gestio%20y%20de%20resultados/01%20enero/INFORME%20DE%20GESTION%20Y%20RESULTADOS%20%20CONSOLIDADO%202017%20VF31-01-2018.pdf
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2018). *Informe de seguimiento a acciones de repetición Instituto de Desarrollo Urbano*. Bogotá, Colombia.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2018). *Oficio DTGJ 20184251085441 del 14 de noviembre de 2018* (Respuesta a derecho de petición). Bogotá, Colombia.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2019). *Oficio DTGJ 20194250080951 del 12 de febrero de 2019* (Respuesta a derecho de petición Rad. 20195260058892). Bogotá, Colombia.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (2019). *Oficio No. 20194250087901 del 13 de febrero de 2019* (Respuesta a derecho de petición). Bogotá, Colombia.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (s.f.) *Política 9 Acta Instructivo Memorando de instrucción jurídica política de prevención del daño antijurídico en la expropiación por vía administrativa*. Bogotá, Colombia.
- Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. (s.f.). *Organigrama*. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.idu.gov.co/page/transparencia/organizacion/organigrama>
- Ministerio de Interior y de Justicia. (2010). *Bases de la Política de Prevención del Daño Antijurídico*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Interior y de Justicia. (2010). *Guía para el Estudio de las solicitudes de Conciliación Extrajudicial*. Bogotá, Colombia.

- Procuraduría General de la Nación. (2007). *Elementos para la formulación de una política de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico en la Procuraduría General de la Nación*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2015). *Manual Específico de Funciones y de Requisitos por Competencias Laborales de la Procuraduría General de la Nación* (MF-MC-00-001). Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MF\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MF(1).pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2016). *Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa indicadores de calidad 2016*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/indicadores2016.pdf>
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2016). *Estudios y documentos previos contrato de prestación de servicios* (2016-125). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2016). *Informe de Auditoría del 29 de junio de 2016* (Código: PV01-PR02-F06). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2017). *Estudios y documentos previos contrato de prestación de servicios* (2017-105). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2017). *Informe de gestión y resultados vigencia 2016*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 19 de abril de 2019 de: <https://drive.google.com/file/d/0ByNoeWkPXuHpY1NyMmtsUUI4Mzg/view>
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2017). *Manual de Políticas para la prevención del daño antijurídico de la Secretaría Distrital de Movilidad* (Código: PA05-MN03). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2017). *Procedimiento para atender las solicitudes de conciliación* (Código: PA05-PR04). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2018). *Informe de gestión y resultados vigencia 2017*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/2018-09-06/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20Y%20RESULTADOS%20SDM%202017.pdf>

- Secretaría Distrital de Movilidad. (2018). *Oficio SDM-DAL-254165 del 28 de noviembre de 2018* (Respuesta derecho de petición SDM-360856). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2019). *Oficio SDM-SGJ-66864-2019 del 27 de marzo de 2019* (Respuesta a su solicitud de alcance a derecho de petición de información SDM-18754/2019). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (2019). *Oficio SDM-SGJ-89209-2019 del 13 de mayo de 2019* (Respuesta derecho de petición SDM 18754). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Movilidad. (s.f). Organigrama. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.movilidadbogota.gov.co/web/organigrama>
- Terminal de Transporte S.A. (2016). *Procedimiento Contingencias Judiciales Gestión Jurídica y Contractual* (Código: GJC-PR02). Bogotá, Colombia.
- Terminal de Transporte S.A. (2016). *Radicado N.º 20160110035873 del 23 de diciembre de 2016* (Informe de auditoría integral proceso Gestión Contractual). Bogotá, Colombia.
- Terminal de Transporte S.A. (2016). *Terminal de Transporte S.A. Organigrama 2016*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.terminaldetransporte.gov.co/wp-content/uploads/2015/02/ORGANIGRAMA-2016.pdf>
- Terminal de Transporte S.A. (2018). *Radicado N.º 20180020074091 del 13 de noviembre de 2018* (Respuesta a su derecho de petición de información radicado No. 20180310129092 de la Terminal de Transporte S.A.). Bogotá, Colombia.
- Terminal de Transporte S.A. (2018). *Radicado N.º 20180110019783 del 12 de julio de 2018* (Informe de auditoría integral proceso Gestión Contractual). Bogotá, Colombia.
- Terminal de Transporte S.A. (2019). *Radicado N.º 20190020007501 del 30 de enero de 2019* (Respuesta a su derecho de petición de información radicado No. 20190310011412 en la Terminal de Transporte S.A.). Bogotá, Colombia.
- Terminal de Transporte S.A. (s.f.). *Informe de gestión y resultados 2016*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <http://www.terminaldetransporte.gov.co/la-entidad/transparencia-y-rendicion-de-cuentas/informes-y-reportes-de-gestion/>
- Terminal de Transporte S.A. (s.f.). *Terminal de Transporte S.A. Estatutos*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de:

<http://www.terminaldetransporte.gov.co/wp-content/uploads/2015/02/estatutos-terminal-de-transporte.pdf>

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (2016). *Reglamento Interno del Comité de Conciliación de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAERMV*. Bogotá, Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (2016) *Procedimiento JUR-PR-002 de Prevención del Daño Antijurídico y Definición de Políticas de Defensa Judicial Versión 4 de enero de 2016*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: http://www.umv.gov.co/sisgestion2017/Documentos/APOYO/JUR/JUR-PR-002-V4_Procedimiento_Prevencion_del_Dano_Antijuridico_y_Definicion_de_Policas_de_Defensa_Judicial.doc

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (2016). *Oficio 20160116010788 del 3 de junio de 2016* (Cierre auditoría al proceso de Gestión Jurídica). Bogotá, Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (2017). *Oficio 20170116007049 del 26 de abril de 2017* (Seguimiento al Comité de Conciliación). Bogotá, Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (2017). *Oficio 20171603000253 del 4 de diciembre de 2017* (Seguimiento al Comité de Conciliación). Bogotá, Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (2018). *Oficio N.º 20181400085991 del 20 de noviembre de 2018* (Respuesta derecho de petición, radicado UMV 20181120155552 del 6 de noviembre de 2018). Bogotá, Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (2019). *Oficio N.º 20191400006511 del 5 de febrero de 2019* (Respuesta derecho de petición, radicado UMV 201911200005372 del 18 de enero de 2019). Bogotá, Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAEMV. (s.f.). Estructura organizacional. Recuperado el 17 de septiembre de 2019 de: <https://www.umv.gov.co/portal/estructura-organica/>