

**MEMORANDO**

**PARA:** MARTHA PATRICIA AGUILAR COPETE  
SECRETARIA GENERAL

**DE:** LUZ DARY CASTAÑEDA HERNÁNDEZ  
JEFE OFICINA JURÍDICA

**ASUNTO:** Respuesta a Radicado Orfeo No 20231130138093 de fecha 1 de junio del año 2023. Concepto Jurídico.

Cordial saludo,

La Oficina Jurídica procede a emitir el concepto jurídico solicitado con base en la competencia asignada en el numeral 2, artículo 4, del Acuerdo 02 del 2 de mayo de 2023 "Por el cual se establece la estructura organizacional de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial y las funciones de sus dependencias". No obstante, es preciso advertir que las referidas funciones no facultan a la Oficina Jurídica para dirimir controversias, ni declarar derechos, dado que esto es competencia de los honorables Jueces de la República o de más instancias de mecanismos alternos de solución de controversias, aplicables a cada caso. Así las cosas, los conceptos emitidos por esta oficina tienen un carácter meramente orientador y no son vinculantes, por tanto, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>1</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

Mediante Radicado Orfeo No 20231130138093 del 1 de junio de 2023, la doctora Martha Patricia Aguilar Copete, Secretaria General de la UAERMV, solicitó el siguiente concepto:

*"La UAERMV debe proveer los cargos vacantes de trabajadores oficiales, en total cinco (5), las preguntas que surgen son las siguientes:*

*a) ¿La UAERMV está obligada a aplicar el procedimiento establecido en el artículo 10 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente, suscrita por la UAERMV y SINTRAUNIOBRAS – BOGOTÁ D.C.?*

*b) ¿La excepción prescrita en la norma convencional, la deja sin posibilidad de aplicación real y concreta?*

*c) ¿Está obligada la UAERMV convencionalmente a proveer las actuales vacantes de trabajadores oficiales, mediante el concurso de que trata el artículo 10?*

<sup>1</sup> Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.



*d) Al no existir en la planta de personal trabajadores oficiales que puedan aspirar a un ascenso, todos están nombrados en el único grupo de esta categoría de trabajadores.*

*¿Está obligada la UAERMV, respecto de las actuales cinco (5) vacantes?*

*A avisar mediante circular que se fijará en cartelera en las diferentes Dependencias para que el personal interesado se presente a concurso;*

*A avisar a la Junta Directiva del Sindicato.*

*e) En caso de que la UAERMV decida proveer las vacantes mediante el proceso de concurso.*

*¿Le surge alguna obligación convencional, del artículo 10, en cuanto al grupo de personas al que dirigirá la convocatoria?*

*¿Estaría obligada la UAERMV a convocar al Comité Obrero Empleador, conformado por representantes de la entidad y del sindicato, para que haga las veces de comité de concursos?*

*f) ¿En la hipótesis de la inaplicabilidad de la norma convencional, artículo 10, el director general de la UAERMV en su condición de representante legal y nominador, estaría facultado para proceder a la provisión de los cargos vacantes de la forma que decida, siempre ajustándose a la demás normatividad que rige la materia??”*

## **II. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA JURÍDICA**

Una vez revisada la consulta, se procede a dar respuesta a los planteamientos realizados en el mismo orden en que fueron formulados, partiendo de la premisa que todos están relacionados con la provisión de cargos vacantes de trabajadores oficiales de la UAERMV.

**“La UAERMV debe proveer los cargos vacantes de trabajadores oficiales, en total cinco (5), las preguntas que surgen son las siguientes:**

**“a) ¿La UAERMV está obligada a aplicar el procedimiento establecido en el artículo 10 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente, suscrita por la UAERMV y SINTRAUNIOBRAS – BOGOTÁ D.C.?”**

En vista que la pregunta plantea la obligatoriedad de una cláusula específica de la convención colectiva sin mencionar a quién obliga, es necesario precisar dos aspectos importantes: en primer lugar, la Cláusula 10 es de obligatorio cumplimiento para el sindicato (SINTRAUNIOBRAS) y para la UAERMV, que son las partes que suscribieron la convención colectiva. En segundo lugar, dado que en la cláusula se pactaron aspectos relacionados con la forma en la que se deben proveer los cargos vacantes y dicha provisión está regulada en la Constitución y la Ley, la cláusula debe ser interpretada armónicamente con las disposiciones normativas previstas para dicha provisión, de



manera que bajo ningún entendido se permitiere que la convención colectiva contravenga reglas de orden público relativas a la manera como se proveen los cargos en la entidad.

En cuanto al primer aspecto –la obligatoriedad del clausulado de la convención–, no debe perderse de vista que la naturaleza jurídica de toda convención colectiva es un acuerdo de voluntades entre un sindicato y un empleador que solo es aplicable y exigible a quienes lo celebran y que en esencia busca la mejora de los derechos laborales que sean susceptibles de mejoras convenidas entre empleador y trabajadores. De esta manera, cualquier pacto que afecte derechos, que imponga obligaciones a terceros o que afecte normas de orden público, no es vinculante.

En cuanto al segundo aspecto, atendiendo que la Cláusula 10 pactó la forma en la que se deber llevar a cabo la provisión de cargos vacantes de trabajadores oficiales de la UAERMV, es necesario interpretar la cláusula de manera armónica con la Constitución y la Ley y, en caso de contradicción, aquella se debe interpretar conforme las normas en que se funda antes que preferir su inaplicación.

La Cláusula 10 de la Convención Colectiva vigente prevé:

**“ARTICULO 10.- PROVISION DE VACANTES Y ASCENSOS; *Producida toda vacante por cualquier causa* en los cargos de trabajadores oficiales de la Secretaría de Obras Públicas de Bogotá, Distrito Capital excepto en el primer nivel salarial *se proveerá mediante concurso. El concurso se sujetará a las siguientes normas:***

- 1.- *El Comité Obrero - Empleador hará las veces de Comité de concursos y ascensos.*
- 2.- *Producida la vacante en cualesquiera de los cargos antes mencionados, la Administración avisará mediante circular que se fijará en cartelera en las diferentes Dependencias para que el personal interesado se presente a concurso. Igual aviso se dará a la Junta Directiva del Sindicato.*
- 3.- *Podrán participar en los concursos únicamente los Trabajadores Oficiales de la Secretaría de Obras Públicas.*
- 4.- *El cargo o cargos vacantes se adjudicarán en orden descendente de puntaje.*

*En la evaluación se tendrán en cuenta los siguientes criterios;*

- a.- *Antigüedad.*
- b.- *Antecedentes Disciplinarios.*
- c.- *Antecedentes médicos.*
- d.- *Estudios y capacitación.*

*El Comité Obrero - Empleador será convocado en un plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la firma de la presente Convención, para reglamentar y dar aplicación al artículo anterior”.*



Se observa que la Cláusula 10 establece en las palabras destacadas en negrilla, cursiva y subraya, que las vacantes en los cargos de trabajadores oficiales de la entidad se proveerán mediante “concurso” conforme las normas que enseña.

Por lo anterior, se considera que la Cláusula 10 está en armonía con la línea jurisprudencial de interpretación que la Honorable Corte Constitucional ha desarrollado del **artículo 125 de la Constitución Política de Colombia que consagra el principio de meritocracia en el servicio público y de conformidad con la cual, el concurso es la regla general de vinculación con la administración y es el mecanismo adecuado para proveer cargos en la administración, dado el mérito que atiende.** En la **Sentencia SU-466 de 2011**, la cual se trae a colación dada su importancia en la realización de concursos públicos de méritos, la Alta Corporación indicó:

*“El mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración y que consiste en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, en que el Estado pueda “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública”. Igualmente, el mismo precepto establece que el mecanismo idóneo para hacer efectivo el mérito es el concurso público. En los términos de este artículo: “**Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.**” (Negrilla, Cursiva y Subraya no son del texto)*

Asimismo, el Artículo 127 del Decreto Distrital 1421 de 1993 “*Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*” establece:

*Artículo 127: Selección de trabajadores. La selección de los trabajadores oficiales se hará mediante convocatoria pública que debe realizarse con la antelación y publicidad suficientes para garantizar el mayor número posible de candidatos. El aspirante seleccionado se vinculará mediante contrato. El Concejo dictará la reglamentación correspondiente. (Resaltado y subrayado nuestro).*

A la luz entonces de la precitada sentencia de unificación y de la norma distrital, se debe indicar que, una vez producida toda vacante por cualquier causa, la entidad debe proceder a proveer dicha vacante mediante el concurso que se diseñe conforme las reglas de la Cláusula 10 de la Convención Colectiva pero en armonía con la Constitución y la Ley.

Ahora, la cláusula en cuestión pactó dos excepciones al concurso según las cuales, se prohíbe proveer los empleos del primer nivel salarial y que –en los restantes– solo puedan participar los “Trabajadores Oficiales de la Secretaría de Obras Públicas”. No obstante, en el numeral segundo de la solicitud de concepto la Secretaría General plantea lo siguiente: **“EXPOSICIÓN DE LA APLICACIÓN PRÁCTICA”**, a consecuencia de la reclasificación



adelantada por la entidad, todos los trabajadores oficiales de la misma quedaron en un solo grupo.

En consecuencia, las excepciones de “un mismo nivel salarial” y la posibilidad que en el concurso participen “únicamente los trabajadores oficiales de la entidad”, así pactadas en la Cláusula 10 de la convención, contradicen la Constitución y la Ley, razón por la cual, para la provisión de vacantes y ascensos, no deberán tenerse en cuenta esas excepciones para efectos de establecer los requisitos y reglas del concurso.

La excepción de concursar para los trabajadores del primer nivel salarial, así como la excepción establecida en el numeral 3 de la Cláusula 10 de la convención colectiva, contradicen la Constitución y la Ley y, por tanto, no deben incluirse en las reglas del concurso.

En la solicitud de concepto se informó que “La planta de personal después de la materialización del proceso de reclasificación quedó conformada por un solo grupo o categoría de trabajadores oficiales”, lo cual significa que a la fecha no existe un primer nivel salarial y, por tanto, no existe en la entidad un “primer nivel salarial”. Incluso, si existiera, la excepción para que los trabajadores que estuviesen en dicho nivel salarial no concursaran, devendría en inconstitucional y violatoria de la Ley.

Además son reglas violatorias del principio de igualdad toda vez que fueron pactadas en una convención colectiva que solo obliga a las partes que la suscribieron, restringiendo el mérito y las oportunidades de acceso a un grupo amplio de personas que pueda contar con las aptitudes y actitudes para acceder a los empleos vacantes. En la sentencia **SU-466 de 2011** precitada, la cual resulta de importancia en virtud del contenido interpretativo que contiene sobre el tema, la Corte Constitucional sostiene:

***“Las reglas del concurso son invariables tal como lo reiteró esta Corporación en la sentencia SU-913 de 2009 al señalar “...resulta imperativo recordar la intangibilidad de las reglas que rigen las convocatorias de los concursos públicos para acceder a cargos de carrera en tanto no vulneren la ley, la Constitución y los derechos fundamentales en aras de garantizar el derecho fundamental a la igualdad, así como la inmodificabilidad de las listas de elegibles una vez éstas se encuentran en firme como garantía de los principios de buena fe y confianza legítima que deben acompañar estos procesos.”*** (Negrilla, Cursiva y Subraya no son del texto)

En esa línea argumentativa, sí al establecer las reglas del concurso se exceptúan a los trabajadores oficiales del primer nivel salarial de la entidad de participar en el mismo o si solo pudieran participar los que actualmente están vinculados, solo porque así quedó pactado en una convención colectiva que solo es exigible a las partes que la celebraron, tales reglas del concurso sería susceptibles de ser impugnadas mediante la interposición de acciones de tutela por personas interesadas en vincularse a la entidad, razón por la cual no se comparte la lectura de la Cláusula 10 de la Convención expuesta en el numeral tercero de la solicitud de concepto titulada “3. ANÁLISIS DE LA NORMA CONVENCIONAL artículo 10 (Postura Institucional)” y, en consecuencia, la respuesta de



esta Oficina Jurídica a la pregunta es: sí, la entidad está obligada a adelantar el concurso previsto en el numeral 10 de la Convención Colectiva, pero sin aplicar la excepción pactada en la misma, esto es, permitiendo que participe cualquier persona interesada en vincularse con la entidad y no solamente a los trabajadores oficiales vinculados.

**b) ¿La excepción prescrita en la norma convencional, la deja sin posibilidad de aplicación real y concreta?**

No, por las razones expuestas anteriormente según las cuales, la Cláusula 10 de la Convención Colectiva es de obligatorio cumplimiento para la entidad y para el sindicato, pero debe interpretarse armónicamente con el artículo 125 de la Constitución Política, con el desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado y con el artículo 127 del Decreto 1421 de 1993 Régimen Distrital. Por lo tanto, la excepción prescrita en la norma convencional no la deja sin posibilidad de aplicación real y concreta, pues basta no tenerla en cuenta al momento de establecer las reglas del concurso, para que las reglas del mismo no sean objeto de impugnación por parte de personas interesadas en participar.

*Lo anterior no implica el desconocimiento del principio de inescindibilidad normativa del artículo 10 de la Convención Colectiva, “esto es, (su) aplicación de manera íntegra en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece.”<sup>2</sup> Pues como se ha expuesto, lo aquí planteado consiste en la interpretación de la misma a la luz de la Constitución y la Ley.*

**c) ¿Está obligada la UAERMV convencionalmente a proveer las actuales vacantes de trabajadores oficiales, mediante el concurso de que trata el artículo 10?**

Sí, teniendo en cuenta lo ya expuesto, en relación con la interpretación armónica de la Convención Colectiva con la Constitución y la Ley, y que dicha interpretación no le resta obligatoriedad a lo pactado en la convención, toda vez que la misma solo le es oponible a quienes la suscribieron.

A este respecto cabe recordar el concepto de oponibilidad a la luz de la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, que indica:

*“lo pactado entre las partes de un acuerdo, solamente les es exigible a quienes lo celebraron”: “(...) (L)os efectos del negocio jurídico son plenos entre las partes y no respecto de terceros, cuyos intereses escapan a la esfera dispositiva de las partes, careciendo de eficacia”<sup>3</sup>*

—

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-023 de 2018

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 1 de julio de 2008. Exp. 2001-00803-01





- d) **Al no existir en la planta de personal trabajadores oficiales que puedan aspirar a un ascenso, todos están nombrados en el único grupo de esta categoría de trabajadores.**

**¿Está obligada la UAERMV, respecto de las actuales cinco (5) vacantes?**

***A avisar mediante circular que se fijará en cartelera en las diferentes Dependencias para que el personal interesado se presente a concurso;***

***A avisar a la Junta Directiva del Sindicato.***

Corresponde precisar que “no es que no existan en la planta de personal trabajadores oficiales que puedan aspirar a un ascenso”, sino que los actuales deben concursar con las mismas reglas que se establezcan para las personas que aspiren a vincularse con la entidad, pues como ya se ha expuesto, a consecuencia de la reclasificación, no hay un primer nivel salarial, pero si lo hubiera, excluirlos devendría en violatorio de la Constitución y la Ley.

Las demás reglas del concurso en cuanto a avisos y demás sí deben cumplirse adicionando los avisos y publicidad que habrá de dársele al concurso para que se cumpla un mínimo de publicidad y puedan participar quienes estén interesados en vincularse a la entidad.

- e) **En caso de que la UAERMV decida proveer las vacantes mediante el proceso de concurso.**

**¿Le surge alguna obligación convencional, del artículo 10, en cuanto al grupo de personas al que dirigirá la convocatoria?**

**¿Estaría obligada la UAERMV a convocar al Comité Obrero Empleador, conformado por representantes de la entidad y del sindicato, para que haga las veces de comité de concursos?**

Por las razones expuestas, el artículo 10 de la Convención Colectiva es de obligatorio cumplimiento tanto para la entidad como para el sindicato. Sin embargo, la convocatoria a concurso deberá dirigirse y dársele la publicidad que corresponda, para que participe cualquier persona interesada en vincularse con la entidad.

- f) **¿En la hipótesis de la inaplicabilidad de la norma convencional, artículo 10, el director general de la UAERMV en su condición de representante legal y nominador, estaría facultado para proceder a la provisión de los cargos vacantes de la forma que decida, siempre ajustándose a la demás normatividad que rige la materia?**



Por las razones expuestas, no se trata de inaplicar la totalidad de la norma convencional sino tan solo los apartes que de la misma harían que el concurso pueda vulnerar el artículo 125 de la Constitución Política y el artículo 127 del Decreto 1421 de 1993 del Régimen Especial del Distrito Capital.

En cuanto a las facultades del Director General de la UAERMV, resulta necesario precisar que **el numeral 5 de artículo 16 del Acuerdo 10 de 2010<sup>4</sup>**, en el que se instituye el Consejo Directivo de la entidad, atribuye la función de *“adoptar la estructura organizacional de la unidad, establecer las funciones de sus dependencias y determinar la planta de personal y sus grados de remuneración”*. Por lo tanto, el Consejo Directivo de la UAERMV es el órgano facultado para determinar los requisitos mínimos para sus Trabajadores Oficiales y para establecer los requisitos mínimos que deberán acreditar las personas interesadas en participar en el concurso, así como las reglas del mismo.

En conclusión: el Consejo Directivo de la UAERMV debe establecer los requisitos y reglas del concurso para proveer las 5 vacantes de trabajadores oficiales de la entidad, inaplicando los apartes de la Cláusula 10 de la Convención Colectiva que resultan contrarios al ordenamiento jurídico, entre otros, el artículo 125 de la Constitución Política de y al artículo 127 del Decreto 1421 de 1993 Régimen Especial del Distrito Capital.

### **III. APLICACIÓN DEL CONCEPTO JURÍDICO NO. 20211400097493 DE 21-09- 2021**

Como complemento, la Oficina Jurídica sugiere remitirse a las consideraciones y conclusiones contenidas en el Concepto Jurídico No. 20211400097493 de fecha 21-09-2021, en el cual, esta dependencia se pronunció sobre el procedimiento para la provisión de vacantes y ascensos de los trabajadores oficiales de la entidad conforme el ordenamiento jurídico vigente. En aquella oportunidad se resolvió el problema jurídico a partir de las siguientes conclusiones:

“Procedimiento para la provisión de vacantes: El procedimiento que corresponde implementar es el de carácter legal y no el convencional. Esto, en razón a que aun cuando las convenciones colectivas celebradas entre el sindicato y la entidad han sido consideradas como verdaderas normas, éstas no suplen lo previsto en el artículo 127 del Decreto Ley 1421 de 1993 “Por medio del cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”. En consecuencia, para la provisión de vacantes y ascensos de los trabajadores oficiales, la entidad debe proceder de conformidad con lo previsto en dicha norma.

En este mismo sentido y tomando como referente lo dispuesto en el Decreto 1421 de 1993, la Dirección de la UAERMV tampoco podría suplir directamente las vacantes”.

---

<sup>4</sup> Del Consejo Directivo de la UAERMV y por el cual se reforman los Estatutos de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial del Distrito Capital







Téngase de presente en este aspecto que las Cláusula 10 de la Convención Colectiva debe armonizarse –no inaplicarse– con las normas superiores en que se funda y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, conforme lo señalado in extenso en esta respuesta.

“Proceso para el ingreso de Trabajadores Oficiales: Es necesario mencionar que, aunque el Decreto Ley 1421 de 1993 estableció que “El Concejo dictará la reglamentación correspondiente” y esto no ha ocurrido, a pesar de ser una norma proferida en el año 1993, la UAERMV, a través de su Consejo Directivo, estaría facultada para determinar los requisitos mínimos para sus Trabajadores Oficiales y establecer el procedimiento de selección para los mismos. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 de artículo 16 del Acuerdo 10 de 2010, donde se instituye el Consejo Directivo tendrá la atribución de “adoptar la estructura organizacional de la unidad, establecer las funciones de sus dependencias y determinar la planta de personal y sus grados de remuneración”.

Ascensos: Como ya se indicó, el legislador no previó diferencia alguna en la forma de suplir una vacante cuando el interesado ya es un Trabajador Oficial de la entidad y aspira a un ascenso o cuando ingresa por primera vez. En este aspecto, es necesario tener en cuenta el principio jurídico de interpretación normativa que indica: “donde no distingue el legislador no le es lícito distinguir al intérprete”. En este orden, y de acuerdo con lo estipulado en el artículo 127 del Decreto Ley 1421 de 1993, se tiene en cuenta solamente el término de vacante y no de vacantes y ascensos. Lo anterior sin perjuicio de la reglamentación sobre la convocatoria para suplir cargos de Trabajadores Oficiales, donde se privilegia de alguna manera la experiencia específica cuando ya se es Trabajador Oficial de la UMV y se pretende un cargo mejor.

Por último estimamos del caso tener presente que si el sindicato interpretare las normas convencionales referidas, con independencia de la Constitución y la ley que es el deber ser acorde con lo hasta acá analizado, es probable que intente acciones administrativas o judiciales tendientes (i) a que se sancione a la entidad por supuesto incumplimiento convencional” (las primeras) o a exigir la aplicación de la convención a su unilateral interpretación (las segundas) casos en los que consideramos que la armonización de la norma convencional con la Constitución y la ley, se convierten a su turno a argumentos sólidos de defensa en uno y otro caso.

Cordialmente,

<b>Documento 20231400146763 firmado electrónicamente por:</b>	
<b>LUZ DARY CASTAÑEDA HERNÁNDEZ</b>	Jefe Oficina Jurídica OFICINA JURÍDICA luz.castaneda@umv.gov.co Fecha firma: 13-06-2023 18:04:15
<b>Revisó:</b>	FRANCISCO JAVIER NUÑEZ VARELA - Abogado Contratista - OFICINA JURÍDICA - francisco.nunez@umv.gov.co






UNIDAD DE  
**MANTENIMIENTO VIAL**



Radicado: **20231400146763**

Fecha: **13-06-2023**

Pág. 10 de 10

<b>Proyectó:</b>	ERIKA VIVIANA ORTIZ RODRIGUEZ - OFICINA ASESORA JURIDICA - OFICINA JURÍDICA - erika.ortiz@umv.gov.co
 8ca2021e6efc9dcb66b71aa6460ed1f8ee21c811f8240874bbf1f61e981af23e Codigo de Verificación CV: 05985 Comprobar desde: <a href="https://www.umv.gov.co/portal/verificar/">https://www.umv.gov.co/portal/verificar/</a>	

