REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DEL TRABAJO

RESOLUCION NUMERO 5502 **DE** **DE 2023**

(29 DIC 2023)

Por la cual se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico periodo 2024- 2025 del Ministerio del Trabajo

LA MINISTRA DEL TRABAJO

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 6 del Decreto 4108 de 2011, el artículo 1.1.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015 del Sector Trabajo, y en desarrollo de lo establecido en el artículo 2.2.4.3.1.2.3.del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 del Sector Justicia y del Derecho modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 1167 de 2016, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 117 de la ley 2220 del 2022 "por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones." El cual reemplazó el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 define al Comité de Conciliación, como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Que conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 120 de la Ley 2220 del 2022, son funciones de los Comités de Conciliación de las entidades públicas, entre otras *"Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico* "y "*Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad*". Como consecuencia de dichas funciones, realiza el seguimiento a las políticas en materia de prevención del daño antijurídico del Ministerio del Trabajo.

Que la Circular Externa N°.09 del 24 de julio del 2023 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), modifica y complementa la Circular No.05 del 27 de septiembre del 2019 y formula los siguientes lineamientos para las entidades públicas del orden nacional, en los siguientes términos:

"(…).

*2. **LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO***

2.1. Las entidades públicas del orden nacional deben formular la política de prevención del daño antijurídico, de acuerdo con la metodología establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en esta Circular, en la Circular No. 5 de 2019 "Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico" y en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, en el cual debe ser diligenciada.

6/6

La Circular No. 5 puede ser consultada a través de la página de la Agencia en el siguiente vínculo: https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/gerenciajuridica/

2.2 Para efectos de la formulación de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, las entidades deben realizar un estudio integral de su actividad litigiosa. El periodo de tiempo que debe tomarse como insumo de análisis son veintiún (21) meses contados desde el primero de enero del año anterior al año de formulación.

Una vez realizado el estudio, deben priorizar como insumo para la construcción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, la relación de las demandas frente a las condenas desfavorables, teniendo en cuenta cantidad y valor de estas últimas.

Posteriormente, deben ¡identificar con precisión los hechos concretos que generan el daño que se busca prevenir y los posibles responsables de ese daño. Es decir, las dependencias o áreas de la - entidad que con su acción u omisión contribuyen a la generación del daño antijurídico.

2.3 Si realizado el respectivo análisis, la entidad considera que la relación de las demandas frente a las condenas desfavorables no es representativa, su política podrá basarse en cualquiera de los siguientes insumos, no obstante, ninguno de los criterios es excluyente entre sí:

a) Sentencias o laudos condenatorios.
b) Solicitudes de conciliación extrajudicial a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
c) Reclamaciones administrativas a. la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
d) Derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras.
e) Riesgos jurídicos que puedan llegar a constituir un daño y en consecuencia puedan generar el inicio de la actividad judicial.
f) La posibilidad de aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia en sede administrativa.
g) Otros factores relevantes que la entidad considere que pueden ser fuente futura de litigiosidad.

2.4 La construcción de una política de prevención sistémica al interior de cada entidad, debe involucrar la participación de todas las áreas de la entidad que con su acción u omisión puedan contribuir a la generación del daño.

2.5 La construcción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico debe incluir indicadores de gestión, resultado e impacto.

2.6 Los Comités de Conciliación de las entidades públicas del orden nacional deben aprobar la Política de Prevención del Daño Antijurídico de forma previa al registro de la aprobación de esta en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui. La aprobación debe constar en el acta de la respectiva sesión del Comité, y el texto de la política aprobada debe formar parte integral del acta.

El software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, permite que la política se registre en forma simultánea al proceso de construcción, siempre teniendo en cuenta que una vez que cada entidad la apruebe en el sistema, se entiende finalizado el trámite, y por ende ha sido aprobada por el Comité de Conciliación.

2.7 Las entidades públicas del orden nacional deben registrar la Política de Prevención del Daño Antijurídico aprobada por el Comité de Conciliación en el software de prevención Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado e-Kogui, dentro de los meses de noviembre y diciembre de 2023 y a partir de allí cada dos (2) años durante el mismo período.

2.8 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se reserva el derecho de revisar las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico que seleccione aleatoriamente, con el fin de verificar su conformidad con los lineamientos pertinentes impartidos por la Agencia y su impacto en la prevención del daño antijurídico.

3. ***LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO.***

3.1 Las entidades públicas del orden nacional deben hacer el seguimiento a los indicadores aprobados en sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e información litigiosa del Estado eKogui.

3.2 Las entidades públicas del orden nacional, a más tardar el 28 de febrero de cada año, deben registrar en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado ekogui, el informe anual de cumplimiento del plan de acción. Dicho informe debe incluir los resultados de los indicadores de gestión, resultado e impacto.

3.3 Con el propósito de continuar fortaleciendo la prevención al interior de las entidades públicas del orden nacional, en adelante deben incluir dentro de sus Planes de Acción Institucional, las actividades definidas dentro de sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico aprobadas por el Comité de Conciliación. Si bien las políticas se formulan para un periodo de dos años, los planes de acción de la política previstos para cada año deben ser incluidos en el Plan de acción anual de la entidad.

Las entidades deberán revisar los avances de su política de prevención del daño antijuridico y los resultados de sus indicadores en el marco de su Comité Institucional de Gestión y Desempeño. Lo anterior en concordancia con la obligación de seguimiento de la Política de Defensa Jurídica que hace parte del Modelo integrado de Planeación y Gestión.

Las entidades incluirán dentro de su Sistema de Gestión de Calidad, los procesos y procedimientos que requieran para institucionalizar la formulación de sus políticas de prevención del daño antijurídico, así como su seguimiento, evaluación y control.

3.4 Las oficinas de control interno de las entidades públicas del orden nacional, en cumplimiento de sus objetivos previstos en el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, deben velar y garantizar la correcta implementación y el seguimiento a las Políticas de Prevención del Daño Antijuridico aprobadas por los Comités de Conciliación.

Que la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Ministerio del Trabajo para los años 2024 y 2025, fue formulada y desarrollada con el acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). Para su elaboración se tomaron insumos del Plan de Acción de este Ministerio, así como también la metodología para la formulación y seguimiento establecido para esta política, la cual se encuentra contenida en el anexo que hace parte integral de esta resolución.

La Política de Prevención del Daño Antijurídico de este Ministerio fue socializada y aprobada por el Comité de Conciliación del Ministerio del Trabajo en sesión del día 29 de diciembre de 2023, tal como consta en el Acta No. 43 del 2023.

Que la metodología de la Política de Prevención de Daño Antijurídico para los años 2024 – 2025 aprobada para el Ministerio del Trabajo, consiste en identificar y elaborar un diagnóstico de causas y sub-causas que podrían generar riesgos litigiosos para la entidad. Así mismo, que como consecuencia de ese diagnóstico mediante este instrumento se pretende mitigar y corregir las causas de dichos riesgos, materializando las actividades consolidadas en el Plan de Acción.

5502 29 DIC 2023

RESOLUCION NUMERO DE 2023

Por la cual se adopta la política de prevención del daño antijuridico del periodo 2024 – 2025 del Ministerio del Trabajo

Que, en desarrollo de este Plan de Acción el Ministerio del Trabajo durante los años 2022 y 2023 ha llevado a cabo capacitaciones virtuales y presenciales en las direcciones territoriales en materia de política del daño jurídico.

En mérito a lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Adoptar la Política de Prevención del Daño Antijurídico para el Ministerio del Trabajo en las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales y el Nivel Central para la vigencia 2024 - 2025, conforme a la aprobación impartida por el Comité de Conciliación del Ministerio del Trabajo, la cual se encuentra anexa a esta resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Las áreas responsables de las actividades establecidas en el Plan de Acción del Ministerio del Trabajo entre ellos la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y la Dirección de Riesgos Laborales, deberán implementar las acciones y realizar en conjunto con la Oficina Asesora Jurídica y la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación, el seguimiento correspondiente, el cual deberá ser reportado al Comité de Conciliación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

ARTÍCULO TERCERO. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en Bogotá D.C, a los 29 DIC 2023

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS
Ministra del Trabajo

Elaboró// D Mora
Aprobó /W. Pachón

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO
2024 - 2025

MINISTERIO DEL TRABAJO

I. INTRODUCCION

Las políticas de prevención del daño antijurídico tienen sustento en lo señalado en el artículo 90 de la Constitución Nacional, en donde se consagro que el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por acción o la omisión de las autoridades públicas.

Es por lo que cobra importancia la prevención del daño antijurídico como una política de la administración pública, al punto que su formulación e implementación constituyen un deber funcional asignado fundamentalmente a los órganos directivos de las entidades públicas a través del Comité de Conciliación y Defensa Judicial que, también por mandato legal expreso, deben ser constituidos en tales entidades.

Así las cosas, el Decreto 1716 de 2009 compilado en el Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", en su artículo 2.2.4.3.1.2.2 dispone que el Comité de Conciliación constituye una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de Políticas sobre Prevención del Daño Antijurídico y defensa de los intereses de las entidades, dentro de las funciones de dicho órgano se encuentra formular, aprobar y hacer seguimiento a la PPDA en consecuencia se debe realizar el análisis respectivo e involucrar a las áreas misionales si lo requieren.

Conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 120 de la Ley 2220 del 2022, son funciones de los Comités de Conciliación de las entidades públicas, entre otras "Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico "y "Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad". Como consecuencia de dichas funciones, realiza el seguimiento a las políticas en materia de prevención del daño antijurídico del Ministerio del Trabajo.

Con base en lo expuesto, el Ministerio del Trabajo representado por el Comité de Conciliación y la Oficina Asesora Jurídica orientan sus esfuerzos con las demás dependencias de la entidad hacia una labor preventiva, para contribuir a la reducción del índice de litigiosidad respecto de los asuntos extrajudiciales y judiciales, así como las reclamaciones administrativas a partir del mejoramiento de su gestión.

II. OBJETIVO

Implementar una Política de Prevención de Daño Antijurídico en el Ministerio de Trabajo, mediante acciones que permitan identificar, analizar y corregir conductas que puedan generar lesión ilegitima o daño antijurídico, además evitar demandas judiciales en contra de la entidad.

III. ALCANCE

Establecer La Política de Prevención del Daño Antijuridico de conformidad con la circular 005 de 2019 y 009 de 2023 de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado para que sea aplicable a todas las dependencias y Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo que tienen a su cargo procedimientos, investigaciones y sanciones administrativas.

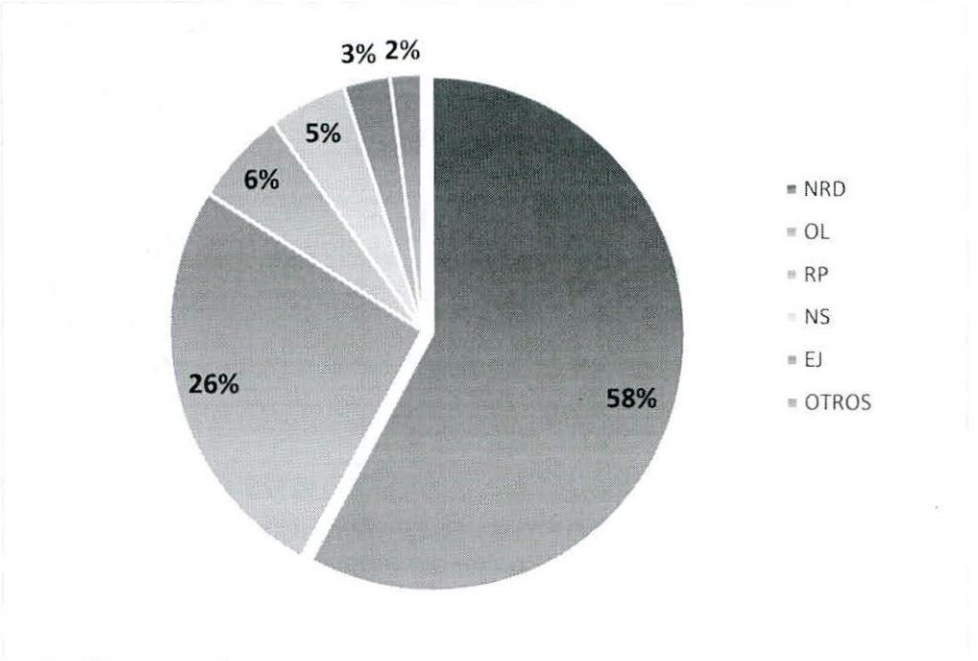
IV. DECISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVO EN LOS TÉRMINOS DEL ART. 52 DE LA LEY 1437 DE 2011 INCLUIDA SU NOTIFICACIÓN

i. DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PREVENCION DEL DAÑO ANTIJURIDICO

La finalidad del presente programa de prevención implementado de conformidad con las disposiciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es prevenir la ocurrencia de perjuicios judiciales y extrajudiciales que generen detrimento patrimonial para la entidad, en consecuencia, se procede a presentar la identificación de causas y mecanismos de prevención de la siguiente manera:

Para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico y la estructuración de la matriz se analizó inicialmente la causa más representativa de los procesos en contra de la entidad, encontrando un total de 1.803 procesos activos en contra del Ministerio del Trabajo a corte 24 de noviembre de 2023, de los cuales 1.045 corresponden al Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, cifra que representa el 58 (%) por ciento de la litigiosidad de la entidad.

PORCENTAJE MEDIOS DE CONTROL



A. **DEMANDAS:**

Se realiza indagación primaria sobre las causas generales que resultan en condenas para la entidad para posteriormente centrarnos en el insumo elegido para la presente Política de prevención:

Nulidad y Restablecimiento Del Derecho 58 (%) por ciento; Ordinario Laboral 26 (%) por ciento; Reparación Directa 6 (%) por ciento; Nulidad Simple 5 (%) por ciento; Ejecutivos 3 (%) por ciento

V. INSUMO DE LA PPDA 2024-2025

Se procedió a analizar las 34 sentencias de segundas instancia ejecutoriadas en contra del Ministerio del Trabajo por este medio de control en el periodo comprendido del primero (1) de enero de 2019 al primero (1) de diciembre de 2023, encontrando que 12 sentencias representadas en el 35% del total, además de haber conciliado en 23 ocasiones en el periodo comprendido desde el primero (1) de enero del 2020 al veintisiete (27) de diciembre del 2023 son por perdida de Competencia administrativa respecto del Articulo

52 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto al siguiente inciso "*...Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver...*"

Así las cosas, para el plan de acción de la Política de Prevención del Daño Antijuridico se tomó como insumo el literal B del punto 2.2.3 de la circular 005 de 2019 "*Las sentencias o laudos condenatorios a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, según el tipo de acciones*" con la salvedad de que luego de concertado con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se decidió ampliar el periodo dispuesto en el punto 2.2 de la circular externa 009 de 2023 a 5 años comprendidos del primero (1) de enero de 2019 al primero (1) de diciembre de 2023 puesto que, los 21 meses indicados por la Agencia resultaban un periodo muy corto para el insumo elegido por la entidad.

Este insumo nos permite un estudio más preciso sobre los hechos que generan condenas y conciliaciones para el Ministerio. Adicional a lo anterior, las sentencias condenatorias permiten a la entidad realizar seguimiento cuantitativo y cualitativo respecto de la efectividad de las actividades establecidas en el cronograma de trabajo aprobado en el plan de acción, así como un comparativo anual de efectividad.

Para la realización del presente documento con cifras y resultados se tomó como base la información del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa "eKogui" en coordinación con la información brindada por el Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica.

PORCENTAJE DE CONDENAS JUDICIALES POR SUBCAUSA

FALLOS POR ACCIÓN: Perdida de Competencia 35 (%) por ciento, equivalente a 12 sentencias; Falta y Falsa Motivación 30 (%) por ciento, equivalente a 10 sentencias; Falta de Competencia 20 (%) por ciento, equivalente a 7 sentencias; otros 15 (%) por ciento, equivalentes a 5 sentencias.

Según se observa, la causa principal de condenas para el Ministerio del Trabajo corresponde a procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (causa general) por perdida de competencia para resolver los recursos de apelación dentro del proceso administrativo sancionatorio (subcausa).

La pérdida de competencia que genera las condenas para entidad se viene presentado dado que, no se cumple con lo dispuesto en el Art. 52 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto al término para resolver los recursos interpuestos contra los actos administrativos sancionatorios expedidos por el Ministerio del Trabajo. Así entonces, la presente política se encamina a proponer actividades enfocadas en la capacitación e inducción de los funcionarios encargados de expedir las resoluciones que resuelven los recursos, de tal forma que estas actuaciones administrativas se realicen en estricto cumplimiento de la norma citada.

VI. CRONOGRAMA DE TRABAJO 2024-2025

Una vez identificada la causa especifica de las condenas que generan un perjuicio en términos patrimoniales a la entidad, se procede a coordinar las actividades del plan de acción para mitigar el riesgo del daño antijuridico del Ministerio en los siguientes términos:

Capacitaciones dirigidas a las direcciones Territoriales para el año 2024: Capacitación - Metas e implementación de la PPDA; Capacitación Hechos generadores y perdida de competencia del Art. 52 CPACA; Implementación de la PPDA y asuntos judiciales y extrajudiciales por perdida de competencia; Capacitación - Procedimiento administrativo sancionatorio y Capacitación virtual - Vigilancia Judicial - Notificación - Avances de la PPDA.

Lo anterior con el fin de que las direcciones territoriales y oficinas especiales, así como las Direcciones de Riesgos Laborales e Inspección Vigilancia Control y Gestión Territorial adquieran el conocimiento del procedimiento sancionatorio administrativo y de manera específica los términos administrativos para resolver los recursos y la correcta notificación de las resoluciones expedidas.