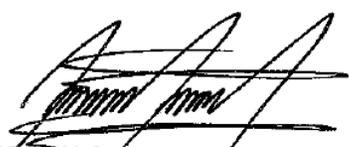
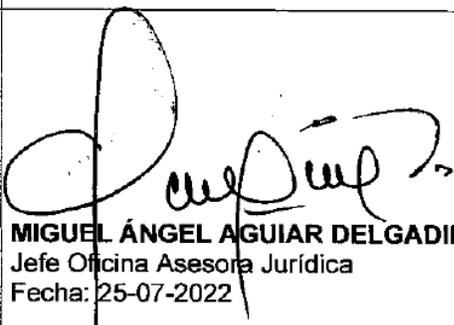


	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

## POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO PPDA

REVISÓ	APROBÓ
 <b>JOHAN ALBERTO ZAPATA OME</b> Coordinador Grupo de Atención de Procesos Judiciales y Jurisdicción Coactiva Oficina Asesora Jurídica Fecha: 25-07-2022	 <b>MIGUEL ÁNGEL AGUIAR DELGADILLO</b> Jefe Oficina Asesora Jurídica Fecha: 25-07-2022

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b> FECHA EDICIÓN 25-07-2022

### **CONTENIDO**

1. MARCO LEGAL
2. JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA
3. POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO
4. HISTORIAL DE CAMBIOS

 <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center;"> <b>El campo es de todos</b> </span> <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center; margin-left: 20px;"> <b>Minagricultura</b> </span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

## 1. MARCO LEGAL

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 1444 de 2011- Artículo 5º
- Ley 6 de 1992.
- Ley 489 de 1998.
- Ley 1066 de 2006.
- Ley 1395 de 2010.
- Ley 1753 de 2015.
- Ley 1955 de 2019
- Decreto 1499 de 2017.
- Decreto 4085 de 2011.
- Decreto 1716 de 2009 compilado en el Decreto 1069 de 2015.
- Decreto 1859 de 2021.
- Circular Externa No.05 del 27 de septiembre de 2019. ANDJE.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011.
- Código General del Proceso-Ley 1564 de 2012
- Lineamiento No. 1 de 2021 ANDJE Costas Procesales
- Circular Externa No.09 del 11 de marzo de 2015.ANDJE.
- Circular Externa No.05 del 27 de septiembre de 2019. ANDJE.
- Análisis de fallos contra el Estado e identificación de errores y debilidades en materia contractual-ANDJE.
- Lineamientos sobre desequilibrio contractual por Covid-19. Septiembre 2020

## 2. JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA

### I. RECONOCIMIENTO PENSIÓN CONVENCIONAL EN INSTANCIA ADMINISTRATIVA Y POLÍTICAS PREVENTIVAS DE DIVULGACIÓN EN MATERIA CONTRACTUAL

A través de la Circular N° 05 del 27 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, determinó que las entidades deben formular su política de prevención del daño antijurídico de acuerdo con la metodología elaborada por dicha agencia.

En la citada circular se indica que para efectos de la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico las entidades podrán tomar como insumo, entre otros:

- a) La litigiosidad a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, por el periodo comprendido entre el 1º enero de 2020 y el 30 de septiembre de 2021.

 <span style="display: inline-block; background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">El campo es de todos</span> <span style="display: inline-block; background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minagricultura</span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

- b) 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, en el mismo lapso del literal anterior.
- c) Las solicitudes de conciliación extrajudicial a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.
- d) Las reclamaciones administrativas a la fecha de corte de la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, también en el periodo comprendido precitado anteriormente.

Para dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Oficina Asesora Jurídica ha identificado una causa de litigiosidad que afecta directamente los intereses de este Ministerio, la cual se origina en la negativa de reconocer en sede administrativa la “*pensión de jubilación convencional*” prevista en el artículo 98 de la Convención Colectiva de Trabajo, suscrita entre el Instituto de Mercadeo Agropecuario - IDEMA y SINTRAIDEMA. En razón a dicha negativa, este Ministerio ha sido objeto de un considerable número de demandas ante los Jueces de la Jurisdicción Laboral Ordinaria y condenado en múltiples ocasiones al reconocimiento y pago de la mencionada prestación convencional, hasta el punto que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, reiteradamente ha proferido fallos condenatorios en los que se ha ordenado el reconocimiento de la pensión de jubilación convencional con la indexación de la primera mesada, acompañados de una condena en costas considerable.

Acto seguido se relacionan las sentencias proferidas en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, condenando a reconocimiento y pago de la “*pensión de jubilación convencional*” prevista en el artículo 98 de la Convención Colectiva de Trabajo, suscrita entre el Instituto de Mercadeo Agropecuario - IDEMA y SINTRAIDEMA, a extrabajadores que cumplieron el requisito de edad después del 31 de julio de 2010:

1. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno N° 46258, Magistrado Ponente: GERARDO BOTERO ZULUAGA, Sentencia del 13 de julio de 2016, Demandante: BEATRIZ GRAJALES ORREGO, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
2. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno N° 50932, Magistrado Ponente: JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ, Sentencia del 21 de septiembre de 2016, Demandante: EMIL FAUSTINO SOLIS MANJARRES, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
3. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno N° 50082, Magistrado Ponente: LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS, Sentencia del 5 de octubre de 2016, Demandante: MEDARDO MERA SANDOVAL, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
4. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno N° 64631, Magistrado Ponente: FERNANDO CASTILLO CADENA, Sentencia del 14 de noviembre de 2018,

 <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center;"> <b>El campo es de todos</b> </span> <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center; margin-left: 20px;"> <b>Minagricultura</b> </span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

Demandante: DIEGO ERNESTO JAIMES SARMIENTO, Demandado: La Nación- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

5. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno N° 73834, Magistrado Ponente: CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO, Sentencia del 5 de diciembre de 2018, Demandante: DAGOBERTO MESA RAMOS, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
6. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno No.66269, Magistrado Ponente: CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO, Sentencia del 01 de agosto de 2018. Demandante: JACQUELINE MERCADO FERREIRA, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
7. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno No.74096, Magistrado Ponente: ERNESTO FORERO VARGAS, Sentencia del 29 de enero de 2020. Demandante: HERNANDO BUSTOS TORRES, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
8. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno No.66349, Magistrado Ponente: DONAL JOSE DIX PONNEFZ, Sentencia del 11 de diciembre de 2019. Demandante: ELDER MANUEL RIVERA RODRIGUEZ, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
9. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno No.70430, Magistrado Ponente: FERNANDO CASTILLO CADENA, Sentencia del 04 de diciembre de 2019. Demandante: LUIS EDUARDO LOPEZ GIRALDO, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
10. Corte Suprema de Justicia-Sala Laboral. Radicado interno No.75399, Magistrado Ponente: FERNANDO CASTILLO CADENA, Sentencia del 04 de diciembre de 2019. Demandante: EUSEBIO PACHECO PIMIENTA, Demandado: La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Sobre la aplicación del precedente jurisprudencial por parte de la autoridades administrativas, la Corte Constitucional tiene establecido que *“Todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional.”* (Sentencia C-539/11)

La anterior justificación estuvo vigente en la PPDA 2022-2023 hasta el 30 de junio de 2022, oportunidad en la cual terminó el proceso de modificación de la política con la aprobación por parte del Comité de Conciliación en la sesión del 23 de mayo de 2022, según consta en acta No. 06, y por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica-ANDJE mediante Oficio N° 202230000054671 del 1 de julio de 2022.

En virtud del Decreto 1859 del 24 de diciembre de 2021, artículo 2.2.10.46.1, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hizo entrega de la función pensional de los ex trabajadores del IDEMA a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales

 <span style="display: inline-block; background-color: #4a7ebb; color: white; padding: 2px;">El campo es de todos</span> <span style="display: inline-block; background-color: #4a7ebb; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minagricultura</span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

de la Protección Social–UGPP, así señaló la norma precitada:

**“ARTÍCULO 2.2.10.46.1. Asunción de Competencias.** *A más tardar el 30 de diciembre de 2021, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP asumirá la función pensional y la administración de la nómina de los pensionados del liquidado Instituto de Mercadeo Agropecuario - IDEMA. Para el efecto, en la indicada fecha la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP deberá recibir la información correspondiente, y en el mes siguiente, el Fondo Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP efectuará el pago de la respectiva nómina.*

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entregará un archivo plano con todos los datos necesarios que contenga la nómina de pensionados y los pagos de carácter pensional realizados, al administrador del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, con antelación a la fecha en que se autorice el traslado por parte del Consejo Asesor al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP y una vez se haya aprobado el correspondiente cálculo actuarial. Para los anteriores efectos, se levantará un acta de entrega que deberá ser firmada por las entidades antes del traspaso al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP. Dichos archivos deberán ser actualizados para la fecha en la cual se inicien los pagos por parte del Fondo”.*  
(Subraya fuera de texto)

Una vez confirmada con el Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas, de la imposibilidad de hacer reconocimientos de pensión de jubilación en instancia administrativa por parte del Ministerio ante la falta de competencia para ello, con acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se inició el procedimiento de modificación de la parte de la PPDA 2022-2023 aprobada. En consecuencia, se materializó la inclusión de políticas preventivas a manera de divulgación ante el interior del Ministerio en materia contractual, haciendo uso de los lineamientos proferidos por la ANDJE en dicha materia y que se encuentran publicados en la comunidad jurídica del conocimiento, así como de todos aquellos que con ella se acuerden.

De acuerdo con el diccionario de la real academia de la lengua *“prevenir”* se define como tomar precauciones o medidas por adelantado para evitar un daño, un riesgo o un peligro. Así las actividades preventivas son todas aquellas que corresponden a medidas que se toman para reducir las probabilidades de que se concrete un perjuicio o un daño. La política de prevención del daño antijurídico involucra herramientas encaminadas a hacer prevención con el fin de que no se concrete el daño antijurídico; estas son las conocidas como políticas preventivas.

Uno de los objetivos del Modelo de Gestión Jurídica Pública corresponde a promover la cultura de prevención del daño antijurídico y establecer medidas y acciones de defensa judicial para la protección del patrimonio público. En materia contractual Transparencia por Colombia, ha liderado procesos formulando recomendaciones para evitar riesgos en la contratación pública, especialmente de corrupción, y facilitar el ejercicio de control ciudadano. En concordancia con lo anterior, la política pública de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción ha identificado a nivel nacional, como problema central *“la debilidad institucional para prevenir, investigar y sancionar las prácticas corruptas”*, especialmente en materia de contratación estatal, involucrando como agentes en este proceso al sector público, al sector privado y a la ciudadanía<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Ibidem 1

 <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">El campo es de todos</span> <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">Minagricultura</span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

La importancia de dichos ejercicios, hacer recomendaciones y fijar lineamientos, son resultado del seguimiento que se realiza a la contratación pública, acompañado de la labor de los distintos agentes involucrados. Se ha concluido entonces que al involucrar la contratación estatal el manejo de recursos del Estado, las buenas prácticas en la actividad contractual propenden a salvaguardar a las personas desde distintos escenarios, así toda irregularidad en relación con el manejo de los recursos pone en riesgo al Estado y a las mismas personas<sup>2</sup>.

En este orden de ideas, dentro de las recomendaciones permanentes de la actividad contractual, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, ha resaltado la importancia de *“mejorar la calidad de los datos públicos y de promover el acceso a la información como un derecho y una tarea permanente”*. Así frente a la prevención del daño antijurídico, el manejo de información veraz, oportuna y útil para adelantar procesos de contratación es una medida de prevención eficaz, ya que contribuye a las buenas prácticas en la materia. El Comité de Conciliación del Ministerio, con apoyo y aprobación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, en el marco de la cultura de la prevención del daño antijurídico propuso como acciones de prevención la divulgación de lineamientos impartidos en materia contractual a los agentes, que, al interior del Ministerio, intervienen en el proceso de contratación estatal.

Busca a partir de instrumentos de divulgación generar buenas prácticas en materia contractual que permitan a los servidores y colaboradores identificar en dicha área las causas que puedan derivar en un daño antijurídico para la entidad, con sus consecuentes investigaciones administrativas, fiscales y disciplinarias por acción u omisión de quienes adelantan la actividad contractual al interior del Ministerio. Es como generar una estrategia de divulgación cuyo componente fundamental es la socialización de la información con el objetivo general de garantizar que los distintos actores de la gestión contractual al interior del Ministerio tengan acceso a la información necesaria para adelantar un proceso contractual eficaz y transparente.

En consecuencia, se remitirá especialmente a aquellos servidores públicos asignados como supervisores o quienes tengan tal potencialidad, y a las áreas directamente involucradas, los documentos contentivos de lineamientos en materia contractual destinados a evitar la consolidación del daño antijurídico en contra de la entidad, divulgación como herramienta preventiva en cuanto permite el acceso útil, oportuno y veraz de la información en materia contractual, en búsqueda del manejo de información actualizada en la materia y en todos los temas relacionados.

## **2. COBRO COACTIVO DE COSTAS PROCESALES CUYOS MONTOS SON MÍNIMOS FRENTE AL COSTO DEL PROCESO EJECUTIVO JUDICIAL**

### **A. LINEAMIENTO DE DEFENSA JURÍDICA No. 1 de 2021-ANDJE**

El 18 de marzo de 2021, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, profirió un lineamiento para garantiza la defensa de los intereses litigiosos del Estado cuando se condena en costas o se reconocen a su favor. Fueron presentados los principales elementos a tener en cuenta en materia de costas judiciales, brindando una orientación sobre las actuaciones que se

<sup>2</sup><https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/05/recomendaciones-para-evitar-riesgos-de-corrupcion-en-la-contratacion-publica-y-facilitar-ejercicios-ciudadanos/>

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

deben adelantar en el proceso judicial para la defensa de los intereses litigiosos del Estado. Se contemplan los dos escenarios, cuando se condena en costas a una entidad, evento en que se genera un egreso o pago de dinero a favor de terceros y a cargo de la entidad, y cuando se reconocen a favor de la entidad costas, generándose para el Estado unos créditos que deben ser recaudados, este último escenario en el que se enfoca esta justificación.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, recomienda tener en cuenta:

- Si es procedente o no la condena en costas, según la naturaleza del proceso.
- Si a la contraparte le fue concedido amparo de pobreza, ya que, en ese caso, no procederá condena en costas en su contra.
- Identificar cuáles son las expensas y gastos del proceso.
- Determinar cuáles serían gastos propios y cuáles se deben compartir con la otra parte por ser de mutuo beneficio. Revisar las pruebas y diligencias solicitadas, así como examinar los gastos y honorarios que pueden causarse en la práctica de las mismas, incluyendo aquellos gastos originados en diligencias que deban practicarse fuera del despacho judicial.
- Los honorarios de peritos estarán a cargo de la parte que solicitó la prueba, pero se tendrán en cuenta cuando se liquiden las costas.
- Analizar si se trata de gastos útiles y si corresponden a actuaciones autorizadas por la ley.

Este lineamiento, advierte entre los aspectos más relevantes, que es recomendable incluir la solicitud de condena en costas en contra de la parte demandada en las pretensiones de la demanda. Igualmente, pone de expresamente que es conveniente oponerse expresamente a la solicitud de condena en costas en la contestación de la demanda. En caso de que la entidad formule demanda de reconvenición en los términos previstos en el artículo 177 del CPACA, también es recomendable incluir la pretensión de condena en costas de forma expresa. Advierte que las partes pueden indicar que las pruebas de causación de los gastos y expensas, así como de agencias en derecho, se allegarán en etapas procesales posteriores y con la comparecencia al proceso y la gestión realizada por el apoderado respectivamente.

*“En firme la providencia que ponga fin al proceso o a la actuación en la que se condenó en costas, o después de la notificación del auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, según el caso, el secretario del despacho judicial que conoció del proceso en primera o única instancia liquidará de forma concentrada todas las costas, es decir, liquidará en un solo acto las costas de todas las actuaciones procesales de ambas instancias. Corresponde al juez aprobar o rehacer dicha liquidación”<sup>3</sup>.*

Señala la Agencia que, durante el proceso, las partes deben aportar todos los documentos y demás elementos idóneos para demostrar la causación de las costas y nos proporciona un listado enunciativo de los gastos y expensas que pueden surgir, y las pruebas pertinentes y conducentes

<sup>3</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Lineamiento No. 1 de 2021. Costas procesales.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

para acreditarlos. Concluye con la afirmación según la cual *“las costas solo pueden decretarse cuando existan pruebas de que se causaron, y siempre que esas pruebas obren en el expediente”*<sup>4</sup>.

Resalta el lineamiento, como de acuerdo con el artículo 365 del CGP se condena en costas a:

- a) La parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente un recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación, revisión, extensión de jurisprudencia o de unificación de jurisprudencia.
- b) La parte a la que se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, la solicitud de nulidad o la de amparo de pobreza.
- c) Al apelante, en las costas de la segunda instancia, cuando la providencia del superior confirme en todas sus partes la de primera instancia.

Se analiza igualmente la viabilidad de desistir de las costas y como, si el apoderado de la entidad pretende desistir de un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, deberá contar además con la autorización previa y escrita del representante legal de la entidad. Al respecto el artículo 268 CPACA, modificado por el artículo 76 de la Ley 2080 de 2021, dispone: *“(...) A la solicitud le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 316 del Código General del Proceso, en lo pertinente, incluida la condena en costas. Cuando el recurrente sea una entidad, órgano u organismo estatal, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial con autorización previa y escrita de su representante (...)”*<sup>5</sup>.

En concordancia con lo anterior, señala la Agencia que las entidades públicas del orden nacional deben tener en cuenta que las costas procesales constituyen un derecho patrimonial a su favor y son dineros públicos cuando ellas son las beneficiarias. Por lo anterior, el desistimiento de las costas por parte de una entidad debe responder a un lineamiento o política del Comité de Conciliación o estar acorde a una estrategia jurídica de defensa predefinida.

Es relevante destacar, que la Agencia es enfática en advertir que, si la entidad acreedora de costas es una entidad pública de acuerdo con el artículo 104 del CPACA, además de poder iniciar un proceso ejecutivo judicial está revestida de la prerrogativa de cobro coactivo para exigir el pago de las costas. También la Agencia es enfática en advertir que, si la entidad acreedora de costas es una entidad pública de acuerdo con el artículo 104 del CPACA, además de poder iniciar un proceso ejecutivo judicial. Al respecto el artículo 268 CPACA, modificado por el artículo 76 de la Ley 2080 de 2021, dispone: *“(...) A la solicitud le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 316 del Código General del Proceso, en lo pertinente, incluida la condena en costas. Cuando el recurrente sea una entidad, órgano u organismo estatal, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial con autorización previa y escrita de su representante (...)”*.

## **B. CONCEPTO ANDJE No. 20216040067821-GRAT**

<sup>4</sup> AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Lineamiento No. 1 de 2021. Costas procesales.

<sup>5</sup> *Ibidem* 4

 <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">El campo es de todos</span> <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">Minagricultura</span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con fundamento en el lineamiento impartido y en las situaciones planteadas por su apoderado judicial, mediante Radicado Orfeo No 20211130148651 del 12 de julio de 2021, elevó consulta a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE. La Agencia mediante Radicado No 20215040067821-GRAT de fecha 12 de agosto de la presente anualidad, emite concepto dentro del radicado 2442 en la mesa de ayuda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, el Decreto 4085 también de 2011 modificado parcialmente por el Decreto 2269 de 2019, y el Acuerdo No. 0001 de 2017 expedido por el Consejo Directivo de la Agencia, este último que menciona el tema de la asistencia, concepto y asesoría a brindar dentro del Ciclo de Defensa Jurídica.

Del anterior concepto es preciso resaltar los siguientes aspectos:

-Inicialmente era una prerrogativa de las entidades públicas (Nación y entidades territoriales) no ser condenadas en costas, sin embargo, con la reforma que hizo el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 al artículo 171 del C.C.A. se permitió la condena en costas en contra del Estado, norma que fue objeto de aclaración por la sentencia de la Corte Constitucional C-539 de 1999, que consideró que la exención de condena en agencias en derecho a favor de la Nación era inconstitucional incluso que la condena en costas contra entidades públicas era posible, al advertir un tratamiento discriminatorio que vulnera el principio de igualdad procesal entre las partes.

-El reconocimiento de costas procesales es un derecho subjetivo, dado su carácter indemnizatorio y retributivo, razón por la cual su condena es resultado de compensar el esfuerzo realizado y la afectación patrimonial que le implicó la causa a quien resultó victorioso<sup>6</sup>.

-En cuanto a la liquidación de costas, se hace remisión expresa a lo consagrado en los artículos 361 y 366 del CGP.

-Las entidades públicas tiene varios deberes en relación con las costas procesales:

a. Antes que se reconozcan costas a su favor, tiene la carga de solicitarlas, aportar pruebas necesarias para que estas sean tasadas de conformidad con los parámetros objetivos fijados e interponer recursos necesarios cuando no son reconocidas en la magnitud correcta.

b. Una vez decretadas, debidamente tasadas, surge un derecho en cabeza de la entidad, que en principio estaría en la obligación de recaudar por tratarse de dineros públicos incluidos los intereses causados, o puede renunciar a las mismas en el marco del proceso bajo criterios que justifique su decisión de disponer del mismo.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Radicado No. 15001-33-33-007-2017-00036-01 AP-REV-SU. Agosto 6 de 2019. M.P. Rocío Araujo Oñate.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

-En cuanto a las vías de recaudación, se cuenta con dos, primero la procedencia del cobro coactivo en virtud de lo dispuesto en los artículos 99 y 104 de la Ley 1437 de 2011; y con la judicial a través de un proceso ejecutivo. Así es apresurado desistir de costas procesales teniendo únicamente en cuenta los costos que suponen el proceso ejecutivo judicial existiendo otra vía.

-No establece la normatividad monto máximo para el ejercicio de la facultad de cobro coactivo, sin perjuicio de que sea relevante frente a otros aspectos como las medidas cautelares y procedimiento interno para recaudo.

-Una vez decretadas las costas, según el artículo 365 del CGP, pueden renunciar a las costas, pero este proceder debe responder a un lineamiento del Comité de Conciliación o estar acorde con una estrategia jurídica de defensa.

-Se trae a colación el Concepto No. 1552 del 8 de marzo de 2004, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que permite depurar o castigar la respectiva cuenta cuando evaluada o establecida la relación costo/beneficio se encuentre que resulta más oneroso seguir adelante el proceso de cobro para la recuperación del dinero frente a la cantidad a recuperar, escenario en que el ejecutor podrá terminar el cobro coactivo librando el archivo, siempre y cuando se cuenten con los soportes que se requieran.

-Luego, señala lo dicho en el Concepto No. 2170 de 2013<sup>7</sup>, indicó que la finalidad de los cobros coactivos es obtener el pago de las obligaciones insolutas a favor de las entidades públicas que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, ante todo se trata de recuperar efectivamente el dinero para la administración sin generar pérdidas.

-Concluye la Agencia:

a. Es viable analizar el desistimiento de las costas dentro del escenario judicial como el mejor escenario para renunciar a ellas, lo cual debe obedecer a una política o a un lineamiento de defensa judicial del Comité de Conciliación de la entidad.

Acudir al escenario contable, debe ser una medida final ante la pérdida de las oportunidades procesales que se tuvieron en el marco del proceso frente a la tasación y frente a la renuncia, pero no puede ser un proceso generalizado.

b. Se recomienda realizar un estudio pormenorizado por cada caso, desde el cual se evidencia no solo el costo beneficio, sino la conveniencia, las dificultades que se tiene de cara a un trámite de cobro colativo, descartar la posibilidad de la recuperación en un cobro acumulado, tener la

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2170 de 2013. Radicado No. 11001-03-06-000-2013-00418-00

 <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">El campo es de todos</span> <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">Minagricultura</span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

constancia de los cobros persuasivos, el concepto del área financiera competente y la decisión del Comité de Conciliación sobre el asunto.

El criterio contable no debe ser el único, pues resulta insuficiente porque no contempla el fundamento que dio origen al derecho patrimonial, motivo por el cual deben analizarse otros aspectos.

c. Se debe analizar en los casos que las costas por su monto resultan más onerosas de perseguir su cobro, que no responden a su finalidad y se puede estar ante una falta de acreditación de las mismas o un error de su tasación en instancia judicial susceptible de ser reclamado.

d. La entidad deberá analizar la pertinencia y procedencia de cada una de las acciones o actuaciones que se decida emprender, sin que estas vinculen la responsabilidad de la Agencia.

Así en el periodo comprendido entre el 1° enero de 2020 y el 30 de septiembre de 2021, en este Ministerio se encuentran costas procesales a favor del Ministerio por montos mínimos frente al costo de los procesos ejecutivos judiciales, las cuales no fueron desistidas en instancia judicial, motivo por el cual se recomienda que estos casos se adelanten, de acuerdo con lo que informe Litigar Punto Com S.A.S. y en concordancia con los lineamientos impartidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de los procesos administrativos de cobro coactivo. Litigar Punto Com S.A.S. reportó del 100% de costas pendientes de cobro en este periodo (18), un 55.56% de costas por cobrar por valor menores el monto de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha, lo cual significa que más de la mitad de las costas causadas a favor del Ministerio corresponden a montos mínimos, que, además, no fueron desistidas en la oportunidad procesal oportuna.

*(La información de la Justificación de la PPDA reposa en el documento JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO presentada a la ANDJE para la respectiva aprobación.)*

### 3. POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO-PPDA

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconociendo los lineamientos expuestos e impartidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE a través de la Circular No.05 de 2019, formuló la Política de Prevención del Daño Antijurídico-PPDA para las vigencias 2022 y 2023, la cual fue aprobada inicialmente por la ANDJE mediante Oficio N° 2022300000101-DPE del 13 de enero de 2022 y por el Comité de Conciliación en la sesión del 30 de noviembre de 2021, según consta en Acta No. 10.

Según lo señalado en precedencia, este Ministerio adoptó inicialmente como Política de Prevención del Daño Antijurídico para las vigencias 2022 y 2023, el reconocimiento y pago en sede administrativa, de la pensión convencional, indexación de primera mesada y pago de la mesada 14 o adicional de junio, a los ex trabajadores del liquidado IDEMA que acrediten los requisitos establecidos en el artículo 98 de la Convención Colectiva de Trabajo, indistintamente si cumplen la edad antes o después del 31 de julio de 2010, caso en el cual, el retroactivo

 <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center;">             El campo es de todos           </span> <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center; margin-left: 20px;">             Minagricultura           </span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

correspondiente se pagará teniendo en cuenta las reglas sobre prescripción de acciones contenidas en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, sin indexación de mesadas causadas, ni pago de intereses. Adicionalmente, se adoptó como política preventiva que, en instancia administrativa de cobro persuasivo y coactivo de las costas procesales a favor del Ministerio, condenas en cuantías mínimas y que no fueron desistidas durante el trámite judicial.

Posteriormente con ocasión de la entrega de la función pensional en virtud de lo dispuesto Decreto 1859 del 24 de diciembre de 2021, artículo 2.2.10.46.1. precitado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se vio en la necesidad de modificar su PPDA 2022-2023, la cual fue aprobada inicialmente por la ANDJE mediante Oficio N° 202230000054671 del 1 de julio de 2022 y por el Comité de Conciliación en la sesión del 23 de mayo de 2022, según consta en acta No. 06. En consecuencia, fueron adoptadas dos políticas preventivas a manera de divulgación de lineamientos que imparta la Agencia en materia contractual, buenas prácticas, y se continuó con la política preventiva la precitada en materia de cobro preventivo y coactivo de costas procesales a favor del Ministerio cuyos montos son mínimos. En este orden de ideas, fueron adoptadas dos políticas preventivas a manera de divulgación de lineamientos impartidos en materia contractual, con el fin de fortalecer el procedimiento de contratación estatal y crear buenas prácticas dentro del mismo, suprimiendo aquella adoptada con ocasión de los reconocimientos de pensión convencional ahora de competencia de la UGPP.

En consecuencia, fueron adoptadas como políticas:

- A. PREVENTIVAS:** Divulgación de los lineamientos (y recomendaciones) en materia contractual que emita la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y aquellas instrucciones relacionadas a los servidores públicos supervisores o potenciales supervisores, y a las áreas involucradas en el proceso de contratación estatal al interior del Ministerio.
- B. COSTAS PROCESALES DE MONTOS MÍNIMOS:** El cobro inicialmente persuasivo y luego coactivo en sede administrativa, de las costas procesales cuyos montos se consideran mínimos frente al costo de un proceso ejecutivo judicial, de acuerdo con las remisiones que para tales efectos realice el apoderado judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Lo anterior siempre y cuando no se haya aprovechado la oportunidad procesal para desistir de las mismas en los términos planteados en los lineamientos impartidos por la Agencia. Es así como se identificará:
  - Si el monto de las costas es inferior a la suma de **CIEN MIL PESOS CERO CENTAVOS M/CTE (\$100.000,00)**, se remitirá el título ejecutivo a la Oficina Asesora Jurídica para que adelante el cobro persuasivo de acuerdo con el Manual de Cobro Persuasivo de la entidad.
  - Si el monto de las costas es mayor a la suma de **CIEN MIL PESOS CERO CENTAVOS M/CTE (\$100.000,00)** e inferior a la suma de **DOS MILLONES DE PESOS CERO CENTAVOS M/CTE (\$2.000.000,00)**, se remitirá el título ejecutivo a la Oficina Asesora Jurídica para que adelante inicialmente el cobro persuasivo de acuerdo con el Manual de

 <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center;"> <b>El campo es de todos</b> </span> <span style="display: inline-block; vertical-align: middle; text-align: center; margin-left: 20px;"> <b>Minagricultura</b> </span>	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 2
	<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO</b>	<b>DE-GJU-01</b>
		FECHA EDICIÓN 25-07-2022

Cobro Persuasivo de la entidad, y posteriormente se continúe con el cobro coactivo de la misma.

- Si el monto es superior a la suma de **DOS MILLONES DE PESOS CERO CENTRAVOS M/CTE (\$2.000.000,00)**, se iniciará el respectivo proceso de cobro coactivo ante la autoridad judicial competente, como venía haciéndose con anterioridad.

**Nota.** Los anteriores valores serán reajustados anualmente conforme con el incremento del salario mínimo mensual de cada año y/o con el IPC consolidado, lo que más aumente porcentualmente.

En cuanto a lo anteriormente expuesto, es preciso advertir que la información de los litigios y condenas a favor y en contra del Ministerio, es conocida y gestionada por el Grupo de Atención a Procesos Judiciales y Jurisdicción Coactiva de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, a quien le ha sido designada tal función. Igualmente, dicho Grupo lidera la aplicación de la política en los casos que es aplicable formulando lineamientos de defensa que se someten a consideración del Comité de Conciliación. Los casos que son objeto de aplicación son aquellos que se identifiquen con la política aprobada. Las vigencias de las acciones que se adelanten corresponden a 2022-2023.

El Ministerio adoptará en desarrollo de la precitada política las medidas que involucren su conocimiento, así como la implementación de estrategias que promuevan la aplicación de la misma en instancias prejudiciales y judiciales. Lo anterior con apoyo de los lineamientos de defensa judicial y conciliación, judicial y extrajudicial, que se fijen por parte del Comité de Conciliación con soporte de la Oficina Asesora Jurídica, cada una de estas instancias en ejercicio de sus competencias.

### 3. HISTORIAL DE CAMBIOS

Fecha	Versión	Descripción
22-04-2020	1	Emisión del documento (Formalización de la PPDA del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aprobada por la ANDJE)
25-07-2022	2	Aprobación PPDA 2022-2023 en enero de 2022, modificada por la entrega de la función pensional y aprobada en julio de 2022. Se ajusto el texto de forma general.

Proyectó: Diana Díaz Agón