



POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO. (PPDA)

**AGENCIA DE EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA DE
MEDELLÍN – SAPIENCIA.**

DICIEMBRE DE 2024



- I. INTRODUCCIÓN.**
- II. GENERALIDADES.**
 - 2.1. Naturaleza de la entidad.
 - 2.2. Comité de conciliación de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA.
 - 2.3. Objetivo.
 - 2.4. Objetivos específicos.
 - 2.5. Alcance de la política
- III. TÉRMINOS Y DEFINICIONES.**
 - 3.1. Definiciones.
 - 3.2. Marco normativo.
- IV. METODOLOGÍA APLICADA.**
 - 4.1. Análisis de la información.
- V. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A RESOLVER.**
 - 5.1. información total litigiosa de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – SAPIENCIA.
 - 5.2. Relación de causas generales.
 - 5.3. Procesos con sentencias favorables y desfavorables.
 - 5.4. Tutelas.
 - 5.5. Conclusiones generales.
- VI. IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA A RESOLVER.**
 - 6.1. Causas primarias y sus causas generadoras de la problemática a resolver.
 - 6.2. Sub-Causas generadoras del problema.
- VII. MEDIDAS Y MECANISMOS QUE SE ADOPTARÁN PARA CORREGIR EL PROBLEMA A RESOLVER Y ACCIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN.**
- VIII. APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.**

I. INTRODUCCIÓN.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 90¹ dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas; respecto al daño antijurídico, la jurisprudencia ha indicado que, *“equivale a la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en obligación de soportar (...)”* En consecuencia, *“sólo habrá daño antijurídico cuando se verifique una modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir no está en la obligación de soportar porque la normativa no le impone esa carga”*²

Es importante resaltar que el contenido y alcance del artículo 90 de la Carta Política no se agota con la función reparadora de este precepto constitucional. En efecto, de la lectura de los dos (2) incisos del artículo 90 se observa también un contenido preventivo. Por una parte, cuando el Estado es condenado patrimonialmente por una falencia de una autoridad pública, el juez, además de garantizar a través de su fallo la reparación de la víctima, está ejerciendo una especie de función de control sobre la actividad de esa autoridad pública, porque deja en evidencia las fallas cometidas, que a su vez pueden tener un análisis que permita la toma de acciones para prevenir nuevamente su ocurrencia. Por otra parte, cuando el Estado repite contra sus servidores públicos en razón a la conducta dolosa o gravemente culposa de éstos, busca recuperar el dinero pagado y que este tipo de conductas no se vuelvan a producir; es decir, se trata de tomar una medida correctiva frente a una situación no deseable.

En este orden de ideas, dicha disposición constitucional, se convierte en una herramienta preventiva a través del ejercicio de la acción de repetición, en la medida que una *“sanción patrimonial”* contra el responsable del daño antijurídico, sirve como desincentivo para la ejecución de conductas que vulneren el ordenamiento jurídico.

¹Constitución Política Colombiana - Artículo 90. *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”.*

² Sentencia SU-337 Expediente: 05001232500019942279 01 del 25 de abril de 2012 de 1999. M.P. Enrique Gil Botero.

El Decreto 1069 del 2015³, establece que el Comité de Conciliación de una entidad pública es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Entre las funciones que esta norma se le adjudica al Comité, se resaltan las siguientes:

“1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

(...)

3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos”.

De igual manera, mediante Ley 1444 de 2011, se modificó la estructura de la administración pública nacional y se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como Unidad Administrativa Especial, que, como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene un enfoque orientado al diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de Defensa Jurídica de la Nación y del Estado; formular, evaluar y difundir las políticas de prevención de las conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Nación. Con la ANDJE, el Gobierno busca unificar las políticas de defensa e información del Estado en casos de interés estratégico. Los lineamientos formulados por la Agencia, si bien no tienen carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional, constituyen referente de

³ Decreto 1069 de 2015 artículo 2.2.4.3.1.2.2. Comité de Conciliación. *El Comité de Conciliación es 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. Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.*



buenas prácticas en materia de gestión jurídica pública para las entidades del orden territorial.⁴

Es por medio de la creación de la mencionada agencia, que se han ido generando parámetros para que en cada entidad territorial se lideren procesos y se desarrollen políticas y estrategias para la prevención del daño antijurídico y defensa jurídica de cada una de ellas, para que de esta manera se proteja la legitimidad de las instituciones, protegiendo el patrimonio público y cumpliendo de esta manera los fines del estado y por consiguiente los deberes misionales de cada entidad.

En este contexto, la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA, ha demostrado ser una entidad comprometida con la correcta gestión de los procedimientos administrativos, jurídicos, contractuales y financieros internos y con el cumplimiento de la normativa vigente en cada una de estas áreas. Esto ha permitido a la entidad mantener un índice bajo de fallos condenatorios en los últimos años, lo cual evidencia la adopción de buenas prácticas en la ejecución de sus procesos.

El objetivo de la política que se presenta es prevenir cualquier situación interna o externa que pueda generar responsabilidades jurídicas que afecten patrimonialmente a la entidad o que impliquen demandas, las cuales podrían generar no solo costos monetarios, sino también repercusiones humanas y técnicas.

En este sentido, la entidad adopta la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, para la formulación, evaluación e implementación de una política de prevención del daño antijurídico, orientada al cumplimiento continuo de la normativa vigente y a la regulación de las actuaciones de los funcionarios de las diferentes dependencias que componen la entidad.

⁴ Circular Externa 5 de 2019 ANDJE – lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de la prevención del daño antijurídico.

II. GENERALIDADES:

2.1. Naturaleza de la entidad.

SAPIENCIA fue creada como Agencia de Educación Superior de Medellín mediante el Decreto con fuerza de Acuerdo No. 1364 de 2012, y posteriormente, a través del Acuerdo Municipal 019 de 2020 se modificó su denominación a Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín, ajustándose además su objeto y funciones, colocando el énfasis de su quehacer misional en liderar la formulación, implementación, seguimiento y/o evaluación de políticas, planes, programas y proyectos para la consolidación de la Educación Postsecundaria en el Distrito Especial en Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, promoviendo, en el marco del principio de autonomía, que las entidades presten el servicio público de educación postsecundaria de manera integral, complementaria, con calidad y pertinencia, de acuerdo con las necesidades y demandas para el desarrollo del Distrito, el departamento y el país. (Acuerdo Municipal 019 de 2020, Artículo 2).

Al igual que el resto de entidades públicas, la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - Sapiencia es responsable de asegurar la operación institucional de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo, de control y evaluación, enfatizando en la capacidad de satisfacer las necesidades de los grupos de valor, fortalecer y mejorar los planes, programas y proyectos institucionales bajo los principios de eficacia y eficiencia, y propiciar estrategias que contribuyan con la consolidación del ecosistema educativo y la educación postsecundaria desde una perspectiva integral, de calidad y flexible.

La Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA se regirá por las reglas señaladas en la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998 o la normativa que la reglamente o modifique, en el Decreto 1364 de 2012, en los Acuerdos que las crean⁵ o autorizan, en su estructura orgánica o estatuto básico y en sus estatutos internos.

2.2. Comité de conciliación de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA.

⁵ Decreto Municipal 1364 de 2012, modificado por el Decreto municipal 883 de 2015 y el Acuerdo Directivo 003 de 2013, modificado por el Acuerdo 014 de 2015 por el cual se expide el estatuto general de la Agencia de Educación Superior de Medellín – SAPIENCIA.



La Ley 446 de 1998 en su artículo 75⁶ establece la creación de comités de conciliación en las entidades públicas y organismos de derecho público del orden nacional, departamental y municipal, en concordancia con la citada norma, el Decreto 1069 de 2015 en su capítulo 3, subsección 2 reglamenta lo concerniente a los Comités de Conciliación. En ese orden de ideas, y en armonía con las disposiciones mencionadas la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – SAPIENCIA, por medio de Resolución Nro. 018 de 2013 ⁷ creó el comité de conciliación y estableció sus funciones, Resolución modificada por la Resolución Nro. 9532 del 27 de diciembre de 2018⁸ y por medio de la Resolución Nro. 1044 de 2020⁹ de adoptó el reglamento interno del comité de conciliación de la Agencia.

2.3. Objetivo.

Establecer la política de prevención del daño antijurídico y de la defensa de los intereses de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA para el año 2025 - 2026, a partir de las causas determinantes del daño, con el fin de evitar que se produzcan hechos u omisiones que, en la toma de decisiones, o actuaciones administrativas, vulneren el régimen jurídico o los intereses de terceros.

2.4. Objetivos específicos.

2.4.1. Identificar los hechos generadores de daño antijurídico derivados de las actuaciones de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA, en cumplimiento de las funciones constitucional y legalmente asignadas.

2.4.2. Promover una cultura proactiva de prevención del daño antijurídico al interior de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA, mediante la identificación, análisis y disminución de los hechos potencialmente generadores de

⁶ Artículo 75. Comité de conciliación. Modificado por la Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así: "Artículo 65-B. Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen. Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad."

⁷ Resolución Nro. 018 del 26 de junio de 2013 "Por la cual se crea el comité de conciliación y se establecen sus funciones"

⁸ Resolución Nro. 9532 del 27 de diciembre de 2018 "Por la cual se modifica la resolución 018 de 2013 "Por la cual se crea el comité de conciliación y se establecen sus funciones" y se suprimen algunas disposiciones"

⁹ Resolución Nro. 1044 de 19 de marzo de 2020 "Por medio de la cual se adopta el reglamento interno del comité de conciliación de la Agencia de Educación Superior de Medellín – SAPIENCIA"



daño antijurídico por deficiencias administrativas, operativas, procedimentales o normativas de la entidad.

2.4.3. Establecer acciones que permitan adoptar medidas para reducir los riesgos y los costos de enfrentar un proceso judicial en contra de la entidad, en el mediano plazo, y la disminución del riesgo de pagos por concepto de sentencias y conciliaciones.

2.4.4. Definir las estrategias de implementación, seguimiento y evaluación de las acciones de prevención del daño antijurídico.

2.5. Alcance de la política.

La política de prevención del daño antijurídico está dirigida a las áreas y dependencias de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA en las cuales se identifique que el ejercicio propio de su actividad podría generar riesgos litigiosos.

III. TÉRMINOS Y DEFINICIONES:

3.1. Definiciones.

- **ANDJE:** Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- **Caducidad:** Es una figura jurídico procesal a través de la cual se limita en el tiempo, el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia.
- **Causa Primaria Del Daño Antijurídico:** Falencia administrativa o misional que da origen a los diferentes medios de control y que generan para la entidad un riesgo de litigiosidad.
- **Comité de Conciliación:** Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses de la entidad.
- **Daño Antijurídico:** Lesión o perjuicio a un derecho o bien jurídico o interés legítimo protegido por el ordenamiento jurídico; quien lo sufre no está en el deber de soportar y por tanto potencialmente puede demandar su reparación. *“La lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra - patrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”; o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona “a pesar de que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”, (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera- C.P. María Elena Giraldo Gómez 2000 Expediente 11945).*
- **Defensa Jurídica del Estado:** Entiéndase como el conjunto de actuaciones dirigidas a la garantía de los derechos de una entidad, de los principios y postulados fundamentales que lo sustentan y de la protección efectiva del patrimonio público.
- **Medio de Control:** Mecanismos judiciales diseñados para acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controlar las actividades del Estado.
- **Nivel de Litigiosidad:** Medida de los medios de control en los cuales es parte la entidad según los criterios identificados por la ANDJE.

- **PPDA:** Política de Prevención del Daño Antijurídico.
- **Prevención:** Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. A su vez, prevenir significa “prever, ver y conocer de antemano un daño o perjuicio”.
- **Prevención del Daño Antijurídico:** Se entiende como la organización de la gestión pública oportunamente, identificando y analizando los actos, hechos u operaciones administrativas que potencialmente puedan causar daño a un particular y que a su vez pueden revertir en el Estado, tomando las medidas necesarias tendientes a evitar su concreción o materialización.
- **Política:** “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”, (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado).
- **Política Pública de Prevención del Daño Antijurídico:** Es el tratamiento de los problemas y situaciones que potencialmente puedan generar litigiosidad e implican el uso de recursos públicos para reducir o minimizar las causas que lo producen.
- **Proceso Judicial:** Es la sucesión de fases jurídicas concatenadas realizadas conforme al orden trazado por la ley, el juez, las partes y los terceros en ejercicio de los poderes, derechos, facultades y cargas que les atribuye la ley procesal o en cumplimiento de los deberes y obligaciones que la misma les impone, cursadas ante órgano jurisdiccional.

3.2. Marco normativo.

- **Constitución Política de Colombia:** artículos 6, 90, 95, entre otros.
- **Ley 1437 de 2011:** “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, el cual tiene por finalidad en la primera parte, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, advirtiendo que las mismas tienen como fuente a quienes ejerciten el derecho de petición en interés general, por quienes ejerciten el derecho de petición en interés particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal o por las autoridades, oficiosamente.



- **Decreto 1716 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”, con las modificaciones del Decreto 1069 de 2015 y 1167 del 19 de julio de 2016; desarrolla normas para los comités de conciliación y los define en su artículo 16 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”.*
- **Circular externa Nro. 05 del 27 de septiembre de 2019:** Proferido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por medio de la cual se fijan lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
- **Circular externa Nro. 22 del 05 de julio de 2024:** Proferida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la cual se realizan recomendaciones sobre la gestión jurídica para las entidades territoriales.¹⁰

¹⁰ Circular Externa Nro. 22 de 2024 - ANDJE: “Se recomienda a las entidades públicas del orden territorial contar con Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) teniendo en cuenta sus principales causas de litigio y de condena. Las PPDA tienen diferentes fases que las entidades deberían desarrollar: (a) formulación, (b) aprobación, (c) implementación y (d) seguimiento”

IV. METODOLOGÍA APLICADA:

La oficina Asesora Jurídica de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA, tiene la función de representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en todos los procesos,¹¹ así como coordinar, atender y hacer seguimiento oportuno a los procesos judiciales y extrajudiciales, acciones constitucionales, vía gubernativa y demás acciones jurídicas en los que la Agencia sea parte, así mismo, la oficina asesora jurídica integra el comité de conciliación de conformidad con la Resolución Nro. 018 de 2013, por la cual se crea el comité de conciliación y se establecen sus funciones, entre las cuales se identifican las de formular y ejecutar las políticas de prevención del daño antijurídico, diseñar las políticas generales que orientan la defensa de los intereses de la Agencia, así como la evaluación de los procesos en lo que haya sido condenada la entidad con el fin de determinar las acciones correspondientes.¹² Por consiguiente, de manera conjunta la oficina asesora jurídica y el comité de conciliación identificaron las situaciones que potencialmente pueden generar daño antijurídico, tomando como fundamento los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La Política de Prevención del Daño Antijurídico será formulada cada dos años para ser implementada por un término de dos (2) años calendario, así:

ACTIVIDAD	PERIODO
Cumplimiento de la implementación	30 de noviembre de 2024.
Aplicación de la política	01 de enero de 2025 a 31 diciembre de 2026

4.1. Análisis de la información.

¹¹ Acuerdo 029 de 2021 Por el cual se expide el Estatuto General de la Agencia de Educación Superior – SAPIENCIA - Artículo Décimo Cuarto “*son funciones de la oficina asesora jurídica (...) numeral 5. Coordinar, atender y hacer seguimiento oportuno a los procesos judiciales y extrajudiciales, acciones constitucionales, vía gubernativa y demás acciones jurídicas en los que la Agencia sea parte. Numeral 7. Representar judicialmente a la Agencia en los procesos que cursen contra la misma, y otorgar los poderes que sean necesarios. (...)*”

¹² Resolución 018 de 2013 por la cual se crea el comité de conciliación y se establecen sus funciones – Artículo 4 funciones del comité (..) literal “*f. evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo las correspondientes decisiones anexando copio de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.*”

De acuerdo con el instructivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA, posee una baja litigiosidad, toda vez que cuenta con menos de cien (100) procesos en curso, razón por la cual se consideró pertinente hacer un análisis cualitativo de la información, tomando como fuentes y formas de datos los provenientes de los ítems que a continuación se describen:

- Litigiosidad de la Agencia entre el 2016 al 2024.
- La litigiosidad de la entidad con corte a 30 de noviembre de 2024.

Así mismo, en el marco de la aplicación de la PPDA, todos los profesionales de la entidad deberán adoptar las medidas y acciones que consideren necesarias al interior de cada dependencia, con el fin de lograr el cabal cumplimiento de la política y reportar semestralmente, o cuando se considere necesario, a la Oficina Asesora Jurídica los avances, logros o dificultades que se presentarán en el cumplimiento de la misma, a fin de analizar los resultados en el Comité de Conciliación y tomar las medidas a que haya lugar.



V. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A RESOLVER:

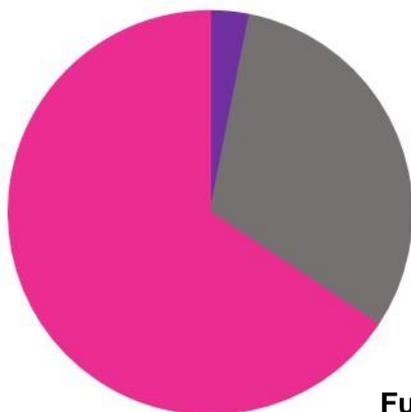
5.1. Información total litigiosa de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – SAPIENCIA.

En el periodo comprendido entre 2016 y 2024, con corte a 30 de noviembre del año en curso, se registran treinta y tres (33) procesos judiciales en total, de los cuales en dos (2) procesos la Agencia actúa en calidad de Demandante y en treinta y un (31) procesos actúa en calidad de Demandada, así las cosas, fue en estos últimos procesos en los cuales se centró el desarrollo de la presente Política, es decir que las medidas, mecanismos y acciones a implementar están orientados en su totalidad a los casos en que la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – SAPIENCIA, actúa en calidad de demandada.

A continuación, se presenta la relación del total de los procesos que se analizan en la presente política, en la cual se podrá observar, la causa, la frecuencia y el valor de las pretensiones:

MEDIO DE CONTROL	TOTAL	PORCENTAJE %
Nulidad y restablecimiento del derecho.	11	33,3 %
Insolvencia persona natural.	21	63,7 %
Controversias contractuales.	1	3 %
TOTAL	33	100%

Fuente: Información suministrada por la oficina asesoría jurídica con corte a 30 de noviembre de 2024.



MEDIOS DE CONTROL SAPIENCIA.

3% Controversias contractuales.
33,3% Nulidad y restablecimiento del derecho.
63,7% Insolvencia persona natural.

Fuente: Información suministrada por la oficina asesoría jurídica con corte a 30 de noviembre de 2024.

5.2. Relación de causas generales.

Las causas generales de litigio en los procesos judiciales de una entidad se evidencian a través de las disputas que surgen entre las partes involucradas, ya sea por cuestiones contractuales, administrativas o de derechos. En el ámbito judicial, estos conflictos pueden manifestarse cuando una de las partes considera que los actos, decisiones o contratos de la entidad han causado un perjuicio o han violado sus derechos. Estas disputas, que pueden involucrar desde la interpretación de cláusulas contractuales hasta la legalidad de decisiones administrativas, sirven como base para la formulación de demandas. De igual forma, en los procesos judiciales, las causas generales de litigio se reflejan en los diferentes tipos de pretensiones, como la nulidad de actos administrativos, el cumplimiento de contratos o el resarcimiento de daños.

Además, las causas de litigio también se evidencian a través de los argumentos presentados por las partes en la fase probatoria y la argumentación jurídica que justifica la existencia de la controversia. El litigante deberá demostrar cómo la actuación de la entidad ha violado normas legales, derechos fundamentales o principios de justicia, mientras que la entidad defenderá la legalidad de su actuación. En este sentido, el proceso judicial se convierte en un medio para resolver el conflicto, permitiendo que un juez o tribunal evalúe las pruebas, las normativas aplicables y emita una sentencia que resuelva las causas generales de litigio.

Teniendo en cuenta la información suministrada por parte de la oficina asesora jurídica, se concluyen las siguientes como causas generales del litigio de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – SAPIENCIA en un histórico entre el (2016-2024).

RELACIÓN DE CAUSAS GENERALES	FRECUENCIA	VALOR DE LAS PRETENSIONES
Nulidad de las resoluciones que consolidan créditos.	9	\$ 121.997.865
Liquidación del patrimonio del demandante.	21	\$ 142.186.330,00
Nulidad de resolución por violación al debido proceso.	1	\$ 10.003.823
Nulidad de acto de liquidación bilateral del contrato.	1	\$ 626.193.762

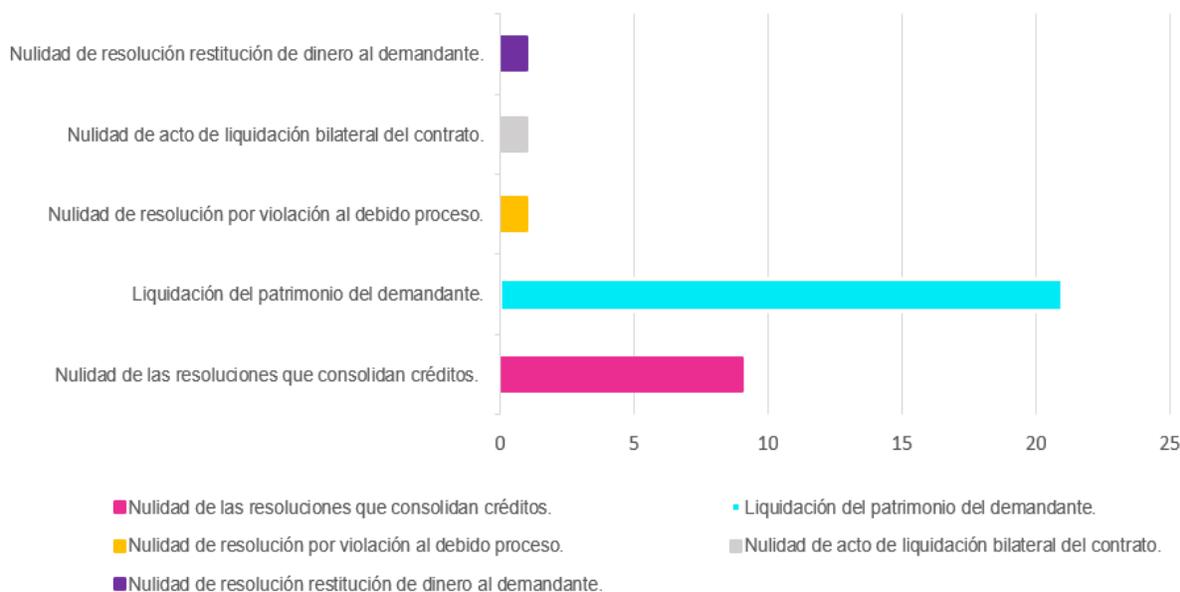


Nulidad de resolución restitución de dinero al demandante. 1 \$ 169.736.518

CAUSAS: 5 33 \$ 1.070.118.298

*Dentro de esta relación se encuentran los procesos en calidad de demandante y demandado. Así mismo, el valor de las pretensiones de la tabla anterior, corresponde al valor bruto, sin considerar el número de demandados en algunos procesos, lo cual, puede variar el valor total de las misma de conformidad con lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación.

RELACIÓN DE CAUSAS GENERALES DE LITIGIO

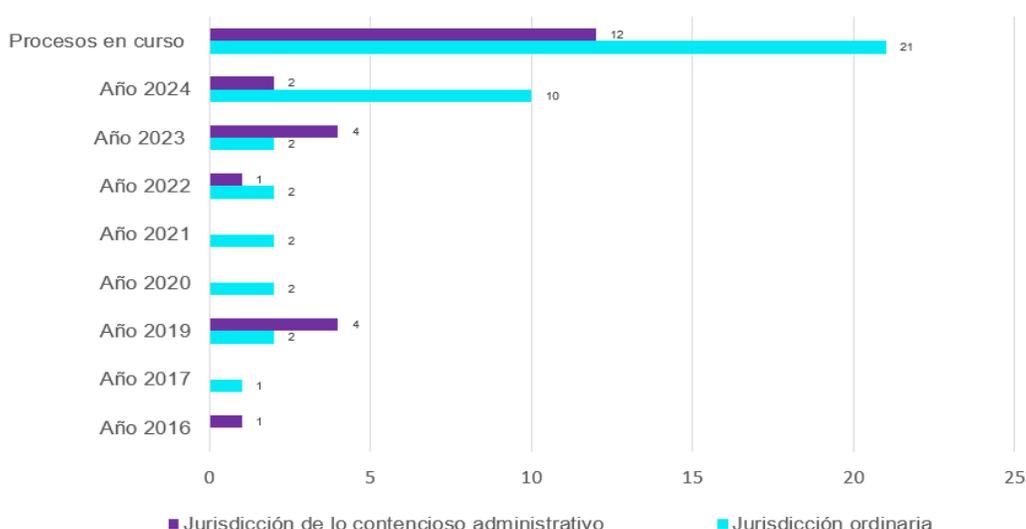


En virtud de los gráficos relacionados anteriormente, se concluye que, los medios de control que generan mayor litigiosidad en la Agencia son los procesos de insolvencia de personas naturales con un total de veinte un (21) procesos judiciales, que corresponden a un sesenta y tres punto siete (63,7%) por ciento, ello teniendo en cuenta los procesos de financiación a los cuales se dedica la Agencia; le siguen el medio de nulidad y restablecimiento del derecho con un total de once (11) procesos litigiosos, en los cuales uno (1) la Agencia actúa en calidad de demandante, los cuales corresponden a un treinta y tres punto tres (33,3%) por ciento, a través de la causa general de la emisión de actos administrativos de carácter particular; luego sigue el medio de control de controversias contractuales, en el cual la Agencia actúa como demandante, con un (1) proceso litigioso, que corresponde a un tres (3%) por ciento, a causa de una relación contractual de la Agencia.

Actualmente la Agencia lleva veintiún (21) procesos ante la Jurisdicción ordinaria y tan solo doce (12) del total se encuentran en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

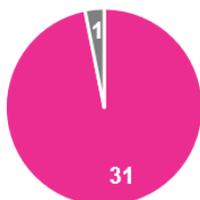
Con base en lo anterior es fundamental enfocar los esfuerzos y dirigir la Política del Daño Antijurídico hacia el mejoramiento y el establecimiento de directrices claras, en cuanto a las responsabilidades de la emisión de diferentes actos administrativos de carácter particular, con una debida motivación y velando por el cumplimiento y respeto del debido proceso durante todas las etapas previas y posteriores de la notificación del acto.

HISTÓRICO POR TIPO DE PROCESOS LITIGIOSOS

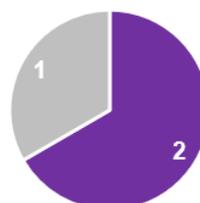


5.3. Procesos con sentencias favorables y desfavorables.

Es relevante aclarar que, a pesar de la litigiosidad de la entidad, durante el periodo analizado (2016 - 2024), y según la información disponible, la Agencia cuenta hasta la fecha con dos (2) sentencias desfavorables en primera instancia, una en calidad de demandante y otra en calidad de demandado. En este contexto, la oficina asesora jurídica se encuentra a la espera del fallo en segunda instancia.



- PROCESOS EN CALIDAD DE DEMANDADO: 31
- SENTENCIAS JUDICIALES DESFAVORABLES: 1



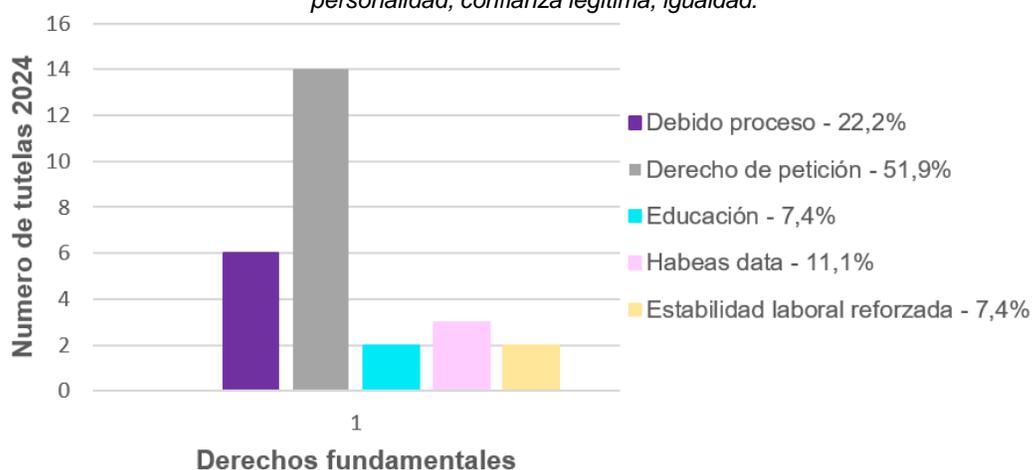
- PROCESOS EN CALIDAD DE DEMANDANTE: 2
- SENTENCIAS JUDICIALES DESFAVORABLES: 1

5.4. Tutelas.

Así mismo, dentro de las funciones de la defensa judicial y extrajudicial se encuentra la base de datos de las tutelas de la Agencia.

DERECHO FUNDAMENTAL TUTELADO 2024	NRO. DE TUTELAS
Debido proceso.	6
Derecho de petición	14
Educación	2
Habeas data	3
Estabilidad laboral reforzada	2
TOTAL, GENERAL	27

Nota: De igual forma teniendo en cuenta la base de datos de la oficina asesora jurídica, se evidencia que, en las tutelas presentadas, los accionantes pretenden proteger derechos conexos como libre desarrollo de la personalidad, confianza legítima, igualdad.



En relación con las acciones de tutela en las que fue vinculada la Agencia, es importante resaltar que, durante el periodo analizado (2024), de las veintisiete (27) acciones presentadas, un gran porcentaje corresponde a la acción de tutela en busca de proteger el debido proceso y del derecho de petición, resaltando en este punto, que la Agencia ha tenido sentencias favorables en veintiséis (26) procesos.

5.5. Conclusiones generales.

5.5.1. La litigiosidad en el Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín - SAPIENCIA según el periodo estudiado (2016-2024) es baja, ascendió a un total de treinta y tres (33) procesos, entre los cuales se encuentran los medios de control de: Controversias contractuales, Nulidad y restablecimiento del derecho e Insolvencia persona natural.

- 5.5.2. De los treinta y tres (33) procesos, la Agencia actúa en treinta uno (31) en calidad de demandada y en dos (2) como entidad demandante. Es de resaltar que veintiún (21) de ellos corresponden a procesos de insolvencia de personas naturales y once (11) por nulidad y restablecimiento del derecho. Siendo estos temas las causas más generadoras de litigiosidad para la Agencia.
- 5.5.3. El número de condenas, que fue bajo, estuvo relacionado con procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, con un total de dos (2) veces, uno en calidad de demandante y otro en calidad de demandado.
- 5.5.4. Se llevan doce (12) procesos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y veintiuno (21) del total en la Jurisdicción Ordinaria.
- 5.5.5. La gran mayoría de procesos litigiosos corresponden a nuestro objeto misional como Agencia, que administra integralmente los fondos municipales que apalancan financieramente las políticas públicas de educación superior¹³, y en relación con los actos administrativos que se expiden dentro del normal funcionamiento de la entidad.
- 5.5.6. El mayor índice de litigiosidad es del área de Cartera y la Subdirección Administrativa, Financiera y de Apoyo a la Gestión.
- 5.5.7. Un número muy bajo de demandas se relaciona con temas relacionados a las controversias contractuales con cero (0) demandas en contra y una (1) en calidad de demandante.
- 5.5.8. Un número reducido de demandas por nulidad de actos administrativos con un total de (10) desde la dependencia de la Dirección Técnica de Fondos.
- 5.5.9. El mayor número de tutelas en contra de la entidad obedece a la acción de tutela que pretende proteger el derecho fundamental de petición y debido proceso, pero aun teniendo una cantidad de veintisiete tutelas en contra, la Agencia no ha sido sancionada con imposiciones de incidentes de desacato, y ha contado con sentencia favorable en veintiséis (26) procesos. Lo anterior demuestra que la Agencia, en el último año ha implementado acciones y estrategias que han mejorado de manera significativa su gestión administrativa con respecto a las respuestas que se ofrecen a los ciudadanos frente a sus solicitudes y preguntas, y a la consecuente reducción de las tutelas asociadas a dicha causa.

¹³ Acuerdo 006 de 2014 “Por el cual se adopta la política general de crédito y cartera y se delegan unas funciones en el director general de la Agencia de Educación Superior de Medellín – SAPIENCIA.” artículo segundo: “Delegar en el director general de sapiencia la adopción del manual de procedimiento de cartera de sapiencia, para la recuperación de los recaudar los recursos a que haya lugar, en el marco de las disposiciones legales que rigen la materia y las políticas adoptadas por el consejo directivo.”

VI. IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA A RESOLVER:

6.1. Causas primarias y sub-causas generadoras de la problemática a resolver.

Conforme a lo identificado en el estudio de litigiosidad, a continuación, se relaciona la clasificación de las causas primarias, los hechos que las originan y la frecuencia con que ocurren, para establecer a partir de estos aspectos una política de prevención urgente y eficaz:

6.1.1. Causas Priorizadas.

- **Incremento de procesos judiciales por el tipo de deudores - frecuencia con que ocurre la situación - 21 casos:** En el ejercicio del que hacer misional de la Agencia, a esta le corresponde la administración integral de los fondos municipales que apalancan financieramente las políticas públicas de educación postsecundaria, en el histórico, la mayoría de procesos judiciales corresponden a la jurisdicción ordinaria, es por ello que en sede judicial y en materia probatoria, los profesionales que representen los derechos de la entidad deben tener precaución y dar cumplimiento a las normas legales que regulan los créditos administrados por la entidad. Ello teniendo en cuenta que la mayoría de estos procesos pueden limitar con los derechos fundamentales de los beneficiarios que su mayoría hacen parte de la comunidad estudiantil.

- **Controversias relacionadas con la expedición de los actos administrativos - frecuencia con que ocurre la situación – 11 casos:** Se seleccionó la presente causa en razón a que corresponde una de las causas por las que más veces han demandado a la Agencia en el periodo de tiempo analizado. Lo que evidencia la importancia de la implementación de medidas que procuren que los actos administrativos que emita la entidad, den cumplimiento a todas las normas legales y además, que tengan en cuenta las circunstancias fácticas relacionadas de los casos.

- **Presunta vulneración al derecho fundamental de petición y el debido proceso - frecuencia con que ocurre la situación – 20 casos:** La mayor cantidad de tutelas contra la entidad se debe a la vulneración del derecho fundamental de petición y al debido proceso, pero si bien esta cifra pareciera ser elevada, al momento de revisar las sentencias, se encuentra que, del total de los casos la Agencia ha tenido sentencias favorables en más del ochenta (80%) por ciento, por lo que se puede concluir que, si bien es una causa que genera movimiento judicial,

la Agencia ha logrado disminuir la incidencia y riesgo que se puede generar por esta causa.

En conclusión, se consideró pertinente adoptar las anteriores tres (3) causas relacionadas como las principales originadoras del problema de litigiosidad y por ello se decidió, con fundamento en los factores de frecuencia, valor elevado de las pretensiones, adoptar medidas tendientes a disminuir los anteriores resultados con el objeto de proteger en mayor medida los intereses de la entidad.

6.1.2. Sub-causas generadoras del problema: Así las cosas, se tiene como sub-causas generadoras las siguientes:

6.1.2.1. **Causa:** Incremento de procesos judiciales por el tipo de deudores – NO PREVENIBLES solo con relación al incumplimiento de deberes, no caso fortuito o fuerza mayor.

- **Sub-causa:** Teniendo en cuenta la calidad de los deudores y la naturaleza de los créditos condonables, la Agencia es consciente de que el índice de litigiosidad frente a esta causa siempre estará presente dado que dichos créditos son de carácter “solidario” lo cual implica que, en caso de generarse un incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, se presente el riesgo de que al momento de no condonar los créditos no haya capacidad financiera o solvencia económica para responder por la obligación crediticia. Esta situación podrá resolverse en caso de que el deudor cumpla con las obligaciones propuestas, las políticas y manuales de la Agencia - NO PREVENIBLES solo con relación al incumplimiento de deberes, no caso fortuito o fuerza mayor.

6.1.2.2. **Causa:** Irregularidades en la expedición de los actos administrativos – PREVENIBLE.

- **Sub causa:** Expedición de actos administrativos que consolidan créditos, con una indebida notificación, con falta de motivación, sin una correcta ecuación financiera al momento de expedir los actos. PREVENIBLE.
- **Sub causa:** Falsa o falta de motivación, ilegalidad y ejercicio abusivo del poder en decisiones, vulnerar las normas en que debió fundarse el acto, inexistencia de la obligación. – PREVENIBLE.

6.1.3. **Subcausa:** Inadecuada emisión de respuestas (contenido claro y congruente), falta de oportunidad (dentro del plazo legal establecido) y respuestas incompletas (atendiendo completamente las solicitudes de la petición) - PREVENIBLE.

De acuerdo con los deberes legales establecidos en la Constitución Política, los artículos 29 y 65 de la Ley 30 de 1992, la Ley 909 de 2004, el Acuerdo Municipal 002 de 2012, y los artículos 135, 329 a 337 del Decreto Municipal 1364 de 2012, como Agencia de Educación del Municipio de Medellín, encargada de ejecutar políticas públicas y lineamientos del sistema educativo, se reconoce que los problemas planteados están vinculados al cumplimiento de las funciones administrativas de la entidad, especialmente en su rol de administrador de fondos municipales. Esta responsabilidad está plenamente justificada por la naturaleza misional de la Agencia.

6.1.4. Identificación de la causa y medidas preventivas

A través del análisis, se identificaron las causas generadoras de los problemas, principalmente relacionados con la emisión inadecuada de respuestas a las peticiones. El objetivo central es disminuir, en la medida de lo posible, los errores recurrentes para evitar que la entidad sea demandada repetidamente por las mismas razones. Este proceso permitirá determinar si las demandas son prevenibles, basándonos en las causas identificadas en las subcausas mencionadas previamente, y tomar las acciones correctivas necesarias.

6.1.5. Plan de acción y medidas preventivas

Para desarrollar un plan de acción adecuado, se definirá el responsable de su implementación, el tiempo estimado para su ejecución, las medidas a adoptar y los mecanismos de seguimiento. En este contexto, se establece que, si las reclamaciones o condenas son resultado de fallas en los procedimientos internos establecidos, las mismas serán consideradas prevenibles, y se tomarán las acciones correctivas pertinentes. Sin embargo, si la problemática tiene un origen externo o no se puede atribuir a errores internos, entonces no será considerada dentro de los objetivos de esta política.



VII. MEDIDAS Y MECANISMOS QUE SE ADOPTARÁN PARA CORREGIR EL PROBLEMA A RESOLVER Y ACCIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN.

Con el objeto de prevenir y contrarrestar las acciones, hechos y operaciones administrativas que provocan las causas y sub-causas que se han relacionado con anterioridad, específicamente en lo que se ha considerado como el problema a resolver, y que ha generado la litigiosidad y condenas contra la entidad, es necesario establecer estrategias para que se eliminen o disminuyan en sus mínimas proporciones, por lo tanto se acogen las siguientes acciones que se ven representadas a través de mecanismos o medidas para la prevención del daño antijurídico dentro de La Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – Sapiencia.

CAUSAS PRIMARIAS O SUBCAUSAS	MEDIDAD ¿Qué hacer?	Mecanismo o ¿Cómo hacerlo?	Cronograma ¿Cuándo hacerlo?	Responsable ¿Quién lo debe hacer?
Incremento de procesos judiciales por el tipo de deudores.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la difusión de información entre los beneficiarios, garantizando que la información llegue de manera clara, accesible y oportuna. Desarrollar campañas proactivas y educativas para promover la difusión escolar, sensibilizando a la comunidad sobre la importancia de la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitaciones en las instituciones públicas aliadas. Utilización de medios electrónicos para que las campañas lleguen a la comunidad requerida. Realizar un análisis de las causas de deserción escolar y tomar medidas dentro de la misionalidad de la agencia. 	01/01/2025-31/12/2026	Oficina Asesora jurídica. Dirección Técnica de Fondos de la Agencia. Comunicaciones.
Irregularidades en la expedición de los actos administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la comunicación entre las dependencias para asegurar que los actos administrativos emitidos no solo cumplan con los requisitos legales, sino que también incorporen información actualizada, precisa y veraz sobre cada beneficiario y/o notificado, garantizando así la transparencia y eficiencia en la gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la motivación de los Actos Administrativo con la respectiva normatividad aplicable al caso. Capacitaciones en temas de consolidación de créditos y condonación de los mismos. Capacitación al personal de la oficina Asesora Jurídica en temas tales como consolidación de créditos y condonación Entrenamiento especializado al personal vinculado. Ofrecer formación para los empleados con el objetivo de tener un mejor entendimiento del derecho administrativo y el 	01/01/2025-31/12/2026	Dirección Técnica de Fondos de la Agencia. Oficina Asesora Jurídica.



<p>Protección al derecho fundamental de petición y el debido proceso</p>	<p>derecho constitucional, no solamente su área de conocimiento jurídico.</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuar con las capacitaciones para el adecuado desarrollo de los trámites administrativos, promoviendo la competencia y eficiencia en todo el proceso. Actualizar constantemente y difundir de manera efectiva las normativas relacionadas con la expedición de actos administrativos, garantizando que todos los involucrados estén informados y alineados con las mejores prácticas. Continuar con la implementación de mecanismos efectivos como el establecimiento de compromisos de las áreas, el desarrollo de procedimientos ágiles y eficaces, la creación de alertas tempranas, la definición precisa de responsabilidades personales, y el seguimiento continuo de las respuestas, junto con una comunicación transparente, con el fin de minimizar las acciones legales por vulneración del derecho de petición y debido proceso, fortaleciendo así la confianza y la legitimidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitar y expedir cápsulas y lineamientos sobre el derecho de petición y el debido proceso. Expedir circulares en las cuales se indica la normativa aplicable a los derechos de petición y debido proceso, los términos en los cuales se debe dar respuesta, así como las consecuencias que se generan por la falta de atención a las peticiones y los términos de respuesta; Expedir circulares en los que se determine la normativa aplicable y ser claros en cuales son los procesos y procedimientos que se deben realizar en la Agencia para no vulnerar el debido proceso de los usuarios, beneficiarios y demás interesados. 	<p>01/01/2025-31/12/2026</p> <p>Oficina Asesora Jurídica.</p> <p>Todas las demás dependencias implicadas.</p>
--	--	---	---

IV. APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

El contenido del presente documento es aprobado por el Comité de Gestión y Desempeño Institucional.

De conformidad con la Resolución 018 de 2013, el Comité de Conciliación de La Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín – Sapiencia en calidad de formulador y ejecutor, realizará seguimiento de la política.

La presente se adoptará como política de prevención de daño antijurídico, entendido como aquel que puede ser prevenido. Este será publicado al interior de la entidad para cumplimiento, desarrollo y aplicación del mismo. Una vez implementadas las medidas correctivas, se realizará un seguimiento a los resultados y se institucionalizará nuevas medidas, de ser necesario, ello con fundamento en los movimientos litigiosos de la Agencia.

Revisó:



ANDREA ARBELAEZ LELION.
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Revisó:



ANA MARÍA URIBE GÓMEZ.
Abogada.
Contratista - Oficina Asesora Jurídica.

Elaboró:



MARIA FERNANDA PÉREZ GALLEGO.
Abogada Contratación.
Contratista - Oficina Asesora Jurídica.