

# DIAGNÓSTICO DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

[www.sapiencia.gov.co](http://www.sapiencia.gov.co)



Alcaldía de Medellín

**Cuenta con vos**

**SAPIENCIA**

Agencia de Educación Superior de Medellín



El Decreto 1069 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho” modificado parcialmente por el decreto 1167 de 2016 “por el cual se modifican y suprimen algunas disposiciones del decreto 1069 de 2015”, en su artículo 2.2.4.3.1.2.2, establece que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa para el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

De conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del citado decreto, la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico y el diseño de políticas generales para la orientación de la defensa de los intereses de las entidades, corresponden al Comité de Conciliación.

SAPIENCIA, en sujeción a los procedimientos administrativos, jurídicos, contractuales y financieros internos y con observancia de las normas vigentes en cada una de estas materias ha logrado ajustar, actualizar y crear algunos procedimientos con el fin de mantener en cero el índice de sentencias condenatorias, debido a que sólo existen tres demandas en ejecución en las cuales SAPIENCIA es la demandante (cuadro que se anexa en el que se evidencia las actuaciones pertinentes y el avance de los procesos), evidenciándose así el compromiso de generar buenas prácticas para evitar situaciones que generen un riesgo a la entidad.

Sin embargo, en aras de prevenir en su totalidad la ocurrencia de cualquier posible situación interna o externa que le pueda implicar responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y/o demandas que impliquen para la entidad condenas, se procede, bajo la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el presente documento, formular e implementar la política de prevención del daño antijurídico, enfocada en la observancia permanente de la normatividad vigente y al cumplimiento de cada una de las actuaciones de los servidores y contratistas que prestan sus servicios en la Agencia de Educación Superior de Medellín- SAPIENCIA.



## GESTIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE SAPIENCIA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN

La Resolución 18 del 25 de junio de 2013 expedida por el Director de SAPIENCIA, crea el 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.

Para la formulación de la política de prevención del daño antijurídico, el Comité de Conciliación, procedió a estudiar y analizar las tutelas, derechos de petición y reclamaciones administrativas instaurados en contra de la Agencia de Educación Superior de Medellín.

Para dicho estudio, se dio aplicación a la metodología, el procedimiento y los formatos propuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Posteriormente, el Comité de Conciliación procedió a identificar y evaluar las causas comunes de reclamación en los derechos de petición, tutelas y actuaciones administrativas, a efectos de proponer medidas correctivas y preventivas que permitan el adecuado ejercicio de las actuaciones de la Agencia en todos sus procesos y procedimientos.

Finalmente, el Comité extrajo las conclusiones correspondientes, para establecer una política de prevención del daño antijurídico, encaminada a reducir las tutelas y derechos de petición y las reclamaciones administrativas generadas con las decisiones adoptadas en ejercicio de sus competencias.

### IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A RESOLVER:

Teniendo en cuenta que la Agencia de Educación Superior de Medellín, no ha presentado problemas de litigiosidad en su contra, toda vez que, hasta el momento hay en curso dos demandas donde el accionante es la misma Agencia (cuadro que se anexa). Por tanto, el problema a resolver será la respuesta oportuna a los derechos de petición, de las reclamaciones administrativas, como contrarrestar las eventuales tutelas y riesgos derivados de las etapas contractuales.



## DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS REALIZADO POR EL COMITÉ:

A continuación, se especifica el número de derechos de petición, tutelas y reclamaciones administrativas, analizadas y respondidas por la Agencia de Educación Superior de Medellín, en el transcurso del año 2016 y lo que va del año 2017, posteriormente se realizará un estudio en materia contractual y extracontractual y las acciones de mejora para prevenir los posibles daños por la no previsión de las situaciones que puedan surgir en el normal desarrollo de SAPIENCIA.

Teniendo en cuenta que en la Agencia de Educación Superior de Medellín- SAPIENCIA, no se contaba con un registro de los datos históricos, se inicia el procedimiento en el año 2016, con el fin de realizar un estudio detallado de la cantidad de PQRS que ingresan a la Agencia por medio de la plataforma MERCURIO, línea de atención telefónica, sistema de información Sapiencia (SIS) y por medio del [info@sapiencia.gov.co](mailto:info@sapiencia.gov.co), lo que a continuación se evidencia;

### AÑO 2016

#### *Punto de atención al ciudadano (MERCURIO)*

Concepto	Documentos Internos	Documentos Externos
Solicitudes PQRS	2122	3254 documentos evacuados de los cuales 1883 contenían respuestas a PQRS
Respondidos	1883	
No respondidos	239	
<b>TOTAL DOCUMENTOS</b>	<b>3753</b>	



*Línea de atención telefónica 4447947 ext. 101*

	Atendidas	No Atendidas	Fallidas
N° de llamadas	858	1544	10
<b>TOTAL</b>	<b>2412</b>		

*Info@sapiencia.gov.co*

Ingresaron	Respondidos	No Respondidos
982	714	268

*SIS (Sistema de información Sapiencia (pqrs@sapiencia.gov.co)):*

Fondos	N°
Camino a la Educación Superior	131
Mejores Bachilleres	10
Enlaza Mundos	43
Fondo Medellín EPM	170
Formación Avanzada	12
Información General	150
<b>TOTAL PQRS</b>	<b>516</b>

Como acción de mejora para el año 2017, se establece hacer seguimiento de manera detallada, mes a mes a los canales de atención definidos por la Agencia de Educación Superior de Medellín- SAPIENCIA, regulados mediante la resolución 212 de 2016 “por la cual se adopta el trámite de PQRS”, lo que veremos a continuación.



## AÑO 2017

*Solicitudes vía correo electrónico info@sapiencia.gov.co:*

PQRS	37
Informativos	65
TOTAL	102

*SIS (Sistema de información Sapiencia (pqrs@sapiencia.gov.co):*

Total Solicitudes	58
Evaluadas	55
No evaluadas	3 (están dentro del término de respuesta)

*Punto de atención MERCURIO:*

Internos	Externos
Ingresaron 468 dctos	Enviados 369 Dctos
267 fueron solicitudes	258 fueron respuestas a solicitudes
201 dctos informativos	Falta por evacuar 9

*Línea de atención telefónica 4447947 ext. 101:*

Total de Llamadas	366
Atendidas	340
No atendidas	26



### ACCIONES DE MEJORA:

1. Expedición de la resolución 212 de agosto de 2016, por medio de la cual se adopta el trámite de las PQRS.
2. Capacitaciones de PQRS
3. Capacitaciones del manejo del aplicativo Mercurio
4. Seguimiento de las PQRS que ingresan a mercurio y a los diferentes canales definidos por la Agencia de Educación Superior de Medellín- SAPIENCIA.

Como se puede observar, se han implementado acciones de mejora que permiten una mejor y mayor cobertura en los procedimientos de las PQRS, lo que conlleva a tener mejor manejo y asumir con mayor responsabilidad dicho tema, controlando el riesgo que puede existir por la no contestación de los mismos.

#### *Línea de atención telefónica 4447947 ext. 101:*

Concepto o Causa	Número
Derecho a la educación	2
No respuesta derecho petición y vulneración al debido proceso	5
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>

#### *Reclamaciones administrativas*

Concepto	Observación
Causa	Inconformidad con la decisión adoptada por parte de SAPIENCIA
Fondos	EPM – Enlaza Mundos
Respondidas	18
<b>TOTAL RECLAMACIONES</b>	<b>18</b>



## IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS:

Dentro del proceso de análisis general de las situaciones que concluyeron en Derechos de petición, reclamaciones administrativas y tutelas una vez revisados los hechos que originaron los conflictos, se identificaron las siguientes causas:

- No contestación oportuna y conforme a derecho de las peticiones que ingresan a sapiencia
- No suministrar respuesta de fondo a lo pedido o solicitado.

## MEDIDAS A ADOPTAR:

Considerando que la efectividad de la política de prevención del daño antijurídico depende en gran medida de su construcción en el Comité de Conciliación y demás dependencias de la Agencia, conviene formular y adoptar los siguientes lineamientos de prevención frente a los riesgos institucionales que generan la no contestación en termino de los derechos de petición y eventuales tutelas que se generen de ello:

- Una vez radicados los derechos de petición, la persona encargada de su distribución deberá tener en cuenta el tipo de petición que se formula ante la Agencia de Educación Superior de conformidad con la resolución 212 de 2016 “por medio de la cual se adopta el trámite de las PQRSD” y posteriormente entregarla al funcionario competente en dar respuesta en la menor brevedad posible, con el fin de que se pueda dar cumplimiento a los términos establecidos en la ley.
- El funcionario competente debe dar trámite a la petición, analizar los documentos que le sirven de sustento para brindar una respuesta de fondo sobre lo pedido.
- Una vez analizada la petición se debe dar respuesta de manera clara, oportuna y de fondo dentro de los términos de ley, de conformidad a la siguiente tabla:





Objeto	Término	Excepciones
Información general o particular	15 días hábiles	El término general establecido para responder las peticiones, se exceptúa cuando se trate de: peticiones incompletas; peticiones confusas o exista falta de competencia de SAPIENCIA, en este caso esa circunstancia debe expresarse en un plazo máximo de 10 días.
Petición de documento y de información	10 días hábiles	
Consulta especializadas (conceptos)	30 días hábiles	
Quejas	15 días hábiles	
Recursos	Conforme ley 1437 de 2011-CPACA- 2 meses para responder por parte de SAPIENCIA.	

En cuanto a las reclamaciones administrativas el comité de conciliación estipuló una ruta con el fin de evitar situaciones que conlleven a un eventual riesgo antijurídico por reconocimiento indebido en el otorgamiento de créditos condonables o becas sin el cumplimiento de requisitos u otras situaciones que se generen en el ejercicio de las funciones propias de la Agencia de Educación Superior de Medellín- SAPIENCIA.



### *Hechos que pueden generar la nulidad de actos administrativos:*

RAZÓN	En los demás conflictos surgidos por el ejercicio de las funciones propias de la entidad consignados en actos administrativos.
<b>Hechos generados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Actos de otorgamientos de becas o créditos condonables sin el cumplimiento de los requisitos para el acceso al beneficio.</li><li>- Revocatoria de los actos de reconocimiento de becas o créditos condonables sin el cumplimiento de los presupuestos legales o sin prueba de ello.</li><li>- Violación al debido proceso en el trámite de postulación y adjudicación de becas o créditos condonables o en la elaboración y organización de los listados de elegibles.</li></ul>
<b>Medios de control</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Nulidad y Restablecimiento del derecho</li></ul>
<b>Lineamientos de prevención</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Verificar en los actos de asignación de becas o créditos condonables la debida aplicación de los requisitos para acceder al beneficio y contar con la respectiva prueba documental.</li><li>- Constatar de manera rigurosa y juiciosa que se cumplan las condiciones para proceder a la revocatoria de los actos de asignación de becas o créditos condonables.</li><li>- Garantizar los principios de publicidad, transparencia y objetividad en los procesos de postulación o en el proceso de conformación de las listas de elegibles de becas o créditos condonables.</li></ul>



## EN MATERIA CONTRACTUAL:

Por medio de la Resolución 022 de enero de 2016, se conforma el comité de contratación, el cual tiene como objetivos:

1. Buscar la óptima coordinación de las acciones de gestión precontractual, contractual y postcontractual para la cobertura de necesidades al interior de la Agencia, en cumplimiento de sus objetivos misionales, funciones, programas y proyectos.
2. Asesorar al ordenador del gasto, en la realización de los procesos contractuales y la celebración de los diferentes actos jurídicos, para el cumplimiento de los fines de la Agencia y de las normas que rigen la contratación estatal.

En dicho comité se toman decisiones en pro de fortalecer el análisis y revisión de las nuevas necesidades contractuales que surjan con el correcto funcionamiento de la Agencia de Educación Superior de Medellín- SAPIENCIA. Dicho comité se reúne semanalmente con el fin de determinar y continuar con las buenas prácticas de la contratación y dar cumplimiento a lo estipulado en el manual de contratación y circular 03 de 2016.

Como opciones de mejora se ha adoptado la publicación en tiempo en el SECOP y en Gestión transparente, de los nuevos contratos de prestación de servicios, mínima cuantía, subastas, entre otros con el fin de dar cumplimiento a la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, ley 1474 de 2011, Decretos 0019 y el Decreto 1082 de 2015, además de las normas de carácter general y especial aplicables a la materia, toda vez, que en la Agencia al existir dispersión en las claves suministradas por el SECOP, se dificultaba el seguimiento y trazabilidad en la verificación del cumplimiento de la publicidad de los contratos, con esta opción de mejora, estamos evitando la violación al principio de publicidad y transparencia en la contratación y evitando sanciones disciplinarias para el ordenador del gasto.

También se tiene como opción de mejora la implementación de capsulas en materia de contratación con el fin de prevenir posibles riesgos, dichas capsulas, serán enviadas a través de correos masivos con el fin de que todos los servidores y contratistas adopten las buenas prácticas contenidas en ellas.



Para el correcto cumplimiento de las etapas precontractual, contractual y pos contractual, existen procedimientos que revisten gran importancia dentro del actuar contractual del estado; en consecuencia, cualquier error cometido en ellos puede generar mayor riesgo de ocasionar un daño antijurídico, motivo por el cual los funcionarios encargados de su desarrollo deben actuar con especial cuidado y responsabilidad. Entre estos se destacan:

### *Procesos Contractuales:*

RAZÓN	Conflictos surgidos durante y con ocasión de la celebración, ejecución, terminación y liquidación de los contratos de la Entidad
<b>Hechos generadores</b>	<p>Fase precontractual:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Conflictos derivados de la expedición de actos administrativos separables.</li><li>- Conflictos derivados de la inexistencia de soporte presupuestal</li><li>- Conflictos derivados de falencias en la fase de planeación del contrato.</li><li>- Conflictos derivados de la fase de evaluación y adjudicación</li></ul> <p>Fase de ejecución contractual:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Conflictos derivados del ejercicio de las cláusulas excepcionales</li><li>- Conflictos derivados de los requisitos de ejecución del contrato</li><li>- Conflictos derivados de la expedición de otros actos administrativos contractuales.</li><li>- Conflictos por el incumplimiento contractual</li></ul> <p>Fase de terminación o liquidación del contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Incumplimiento contractual</li><li>- Hechos cumplidos en materia contractual</li><li>- Ejecución de mayores cantidades de obras y obras adicionales</li><li>- Rompimiento del equilibrio económico del contrato.</li></ul>



<b>Medio de control</b>	Controversias contractuales Cumplimiento de acuerdo a la constitución y la Ley
<b>Medidas de prevención a adoptar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Constante revisión de la jurisprudencia en materia administrativa y constitucional.</li><li>- Elaboración y aplicación del manual de contratación</li><li>- Capacitaciones en materia de contratación- supervisión e interventoría.</li><li>- Análisis, estudios y diseños, autorizaciones previas, licencias y todo lo que se requiere para garantizar la adecuada ejecución en los términos del C.P.A.C.A.</li><li>- Publicación del proceso de selección o de la firma del contrato que se requiera.</li><li>- Aplicación del manual de contratación en el acápite de supervisión e interventoría.</li><li>- Seguimiento permanente, puntual y riguroso de la ejecución contractual por parte de los interventores en aras de asegurar que estos cumplan de manera idónea, completa y oportuna, atendiendo los ofrecimientos realizados y las estipulaciones establecidas, evitando hacer concesiones que sean contrarias al interés público.</li><li>- Actualización de la matriz de riesgos</li><li>- Respeto al debido proceso</li><li>- La entidad no permitirá que se le presten servicios o que se reciban bienes sin la existencia de un contrato debidamente celebrado y previo cumplimiento de los requisitos de ejecución.</li><li>- Utilización y aplicación de las cláusulas excepcionales siguiendo los procedimientos establecidos para ello.</li><li>- Defensa judicial cuando se requiera.</li></ul>



*Procesos que pueden generar responsabilidad extracontractual de la Agencia de Educación Superior de Medellín – SAPIENCIA:*

<b>RAZÓN</b>	Comprende la reparación de perjuicios que surgen de aquellas manifestaciones de la administración, diferentes a los contratos; es decir, de los actos, hechos y operaciones administrativas que generen daños antijurídicos.
<b>Hechos generadores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Falta de respuesta oportuna a peticiones o solicitudes que generen perjuicios al particular.</li><li>- Omisión de las funciones contractuales o falla del servicio</li><li>- Daños a terceros por la construcción de obras públicas</li><li>- Hechos en los que se responsabilice a la Entidad por solidaridad laboral y de responsabilidad civil extracontractual de los contratistas de la Agencia.</li></ul>
<b>Medio de control</b>	Reparación directa
<b>Lineamientos de prevención</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cumplimiento de la constitución y la Ley</li><li>- Control y seguimiento de las PQRS</li><li>- Respuesta oportuna, clara y de fondo a las PQRS</li><li>- Capacitación y constante revisión de la Resolución 212 de 2016 por medio de la cual se regula el trámite de las PQRS.</li><li>- Actualización de la matriz de riesgos</li><li>- Estricto seguimiento al cumplimiento de la ejecución contractual por parte de la interventoría.</li><li>- El interventor deberá exigir que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de daños antijurídicos.</li><li>- Defensa judicial cuando se requiera.</li></ul>



### *Procesos administrativo laboral:*

RAZÓN	Regula las reclamaciones de tipo laboral que realicen los funcionarios públicos de carrera administrativa, los del libre nombramiento y remoción y eventualmente contratistas de prestación de servicios y/o apoyo a la gestión en busca de indemnizaciones o compensaciones
<b>Hechos generadores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Actos administrativos que presuntamente desconocen el debido proceso y/o el derecho de defensa.</li><li>- Declaratoria de insubsistencia de un funcionario de carrera administrativa, provisionalidad o de funcionarios de libre nombramiento y remoción (despido injusto de un funcionario público).</li><li>- Falta de pago de salarios, horas extras, prestaciones sociales</li><li>- Irregularidades o revisiones derivadas del proceso disciplinario</li><li>- Reestructuraciones (supresión o modificación de entidades públicas) y los correspondientes reintegros.</li><li>- Acoso laboral- despido de mujer embarazada- despido indirecto.</li><li>- Incumplimiento en el reconocimiento de aumentos salariales, pensionales o primas de servicios.</li><li>- Desconocimiento de los derechos y jurisprudencia en materia laboral, especialmente por contrato realidad derivado de los contratos de prestación de servicios profesionales a los cuales se terminan imponiendo una relación de subordinación, exigiéndoles un horario, asignando ciertas funciones y responsabilidades que, en ocasiones exceden el objeto del contrato y lo modifican.</li></ul>
<b>Medio de control</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Nulidad y restablecimiento del derecho (reintegro y/o indemnización).</li></ul>



**Lineamientos de  
prevención**

- Cumplimiento de la constitución y la Ley
- Constante revisión de la jurisprudencia administrativa y constitucional.
- Realizar nombramientos y posesiones oportunamente y en debida forma.
- Efectuar los pagos completos y en las oportunidades establecidas
- Uso adecuado de los manuales establecidos en la Agencia de Educación Superior de Medellín- SAPIENCIA.
- Implementación de la matriz de riesgos
- Respeto al debido proceso
- Estricto seguimiento al cumplimiento de la ejecución contractual por parte de la interventoría a los contratos de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión, respetando sus características especiales de no subordinación y no cumplimiento de horario limitándose estrictamente a exigir el cumplimiento de las obligaciones y de la entrega de los productos derivados del contrato.
- Verificación de la hoja de vida al momento de realizar nombramientos, con el fin de constatar el cumplimiento de los perfiles establecidos por la entidad.
- Adecuada defensa judicial cuando se requiera.





## IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

El contenido del presente documento es aprobado de manera unánime por el comité de conciliación de la Agencia de Educación superior de Medellín- SAPIENCIA el día 07 de marzo de 2017 y se adopta como política de prevención de daño antijurídico, entendido como aquel que puede ser prevenido por la entidad, el cual será publicado al interior de la Agencia para su cumplimiento y desarrollo.

Una vez implementadas las medidas de prevención, se realizará un seguimiento a los resultados y se estudiarán nuevas medidas, de ser necesario, de modo que se cumplan las etapas propuestas en el manual de elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico previsto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.