



# Icfes



**Política de  
Prevención del Daño  
Antijurídico**

2026-2027



### Resumen:

Este documento presenta la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) 2026–2027 del Icfes, orientada a reducir la litigiosidad derivada de la atención deficiente de PQRSD y a fortalecer la gestión preventiva del riesgo jurídico. El análisis evidencia que, aunque la entidad mantiene alta favorabilidad judicial, persiste un costo significativo por tutelas, especialmente aquellas falladas por «Hecho Superado». La política se centra en mejorar la atención al ciudadano, optimizar procesos internos y promover una cultura institucional de prevención. El plan de acción incluye actividades estratégicas, indicadores de gestión, resultado e impacto, y mecanismos de seguimiento para garantizar su efectividad.

Este documento fue elaborado por:

**Elizabeth Blandón Bermúdez**

Directora General

#### Oficina Asesora Jurídica

- Brahiam Daniel Montoya Zuleta  
Jefe de oficina
- Patricia Iza Albarracín |  
Secretaria Técnica del Comité de Conciliación
- Laura Viviana Martínez Supelano  
Contratista
- Carlos Andrés Bayona Becerra  
Contratista
- Martha Cristina Pineda Cespedes  
Contratista
- Perdomo Torres Abogados y Consultores  
Contratistas

**Noviembre de 2025**

# Contenido

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introducción</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>Marco Normativo</b>  | <b>6</b>  |
| <b>3</b> | <b>Objetivo general, objetivos específicos y principios orientadores</b>                            | <b>8</b>  |
| 3.1      | Objetivo General  | 8         |
| 3.2      | Objetivos   | 8         |
| 3.3      | Principios Orientadores   | 8         |
| <b>4</b> | <b>Metodología</b>  | <b>9</b>  |
| 4.1      | Criterios - Dimensiones   | 9         |
| 4.2      | Alcance   | 9         |
| 4.3      | Elección del criterio/dimensión a desarrollar   | 9         |
| <b>5</b> | <b>Histórico de Procesos Judiciales</b>   | <b>10</b> |
| 5.1      | Favorabilidad histórica   | 10        |
| <b>6</b> | <b>Análisis para la selección del criterio / dimensión de la Política</b>                           | <b>12</b> |
| 6.1      | Representatividad de las condenas   | 12        |
| 6.2      | Elección del criterio de «derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras» | 13        |
| 6.2.1    | Comportamiento de las tutelas en el periodo (enero de 2023 hasta el 30 de septiembre de 2025)       | 13        |
| 6.2.2    | Tutelas causadas por PQRSD deficientemente atendidas  | 15        |
| 6.2.3    | Definición de «hecho superado»  | 15        |
| 6.2.4    | Información histórica de «Hechos Superados» en el Icfes   | 16        |
| 6.2.5    | Oportunidad de mejora en el protocolo de atención de las PQRSD                                      | 17        |
| 6.2.6    | El costo de la atención de acciones de tutela en el Icfes   | 17        |
| 6.2.7    | Conclusión de la elección del criterio / dimensión  | 18        |
| <b>7</b> | <b>Formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Icfes 2026-2027</b>           | <b>20</b> |
| 7.1      | Plan de Acción Propuesto  | 20        |
| 7.2      | Indicadores de la PPDA  | 21        |
| 7.2.1    | Indicadores de Gestión  | 21        |
| 7.2.2    | Indicador de Resultado  | 21        |
| 7.2.3    | Indicador de Impacto  | 21        |

## Ilustraciones

|   |    |
|---|----|
| Ilustración 1 - Histórico demandas Icfes por quinquenios  | 10 |
| Ilustración 2 - Favorabilidad histórica por quinquenios   | 11 |
| Ilustración 3 - Cantidad de tutelas por temas y años  | 13 |
| Ilustración 4 - Derechos más tutelados  | 14 |
| Ilustración 5 – Proporción de tutelas que involucran derechos de petición deficientemente atendidos | 15 |
| Ilustración 6 – Proporción histórica tutelas con fallo de hecho superado 2022-2025                  | 16 |
| Ilustración 7 – Proporción de tutelas por hecho superado que involucran PQRS                        | 17 |

## 1 Introducción

La presente formulación de la **Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) 2026–2027** del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes, tiene como objetivo consolidar un modelo institucional orientado a la gestión preventiva del riesgo jurídico, fortaleciendo la confianza ciudadana y garantizando el cumplimiento del derecho fundamental de petición.

Este documento surge como respuesta a los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y se fundamenta en el análisis de la actividad litigiosa y de las acciones constitucionales que han impactado a la entidad en los últimos años. A partir de dicho análisis, se identificó que, aunque el Icfes mantiene una alta favorabilidad judicial y un bajo nivel de condenas, persiste un costo significativo asociado a la atención de tutelas, principalmente derivadas de deficiencias en la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).

En consecuencia, la PPDA 2026–2027 adopta como criterio estratégico la mejora integral en la atención de las PQRSD, buscando reducir la recurrencia de fallos por «*Hecho Superado*», optimizar la respuesta administrativa y promover una cultura institucional basada en la prevención, la transparencia y la legalidad. Este enfoque implica la participación de todas las áreas del Instituto, con el fin de garantizar una gestión eficiente, oportuna y centrada en el ciudadano.



## 2 Marco Normativo

- Artículo 90 de la Constitución Política de Colombia: Artículos 2, 6, 23, 90 y 209.
- Ley 1437 de 2011 «*Por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo*» Artículos 3, 4, 9, 39, 44, 161 y siguientes.
- Ley 489 de 1998 «*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*» Artículos 3, 4, 6 y 73.
- Ley 1474 de 2011 «*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*» Artículos 73 y siguientes.
- Ley 1712 de 2014 «*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*».
- Ley 1755 de 2015 «*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*».
- Ley 2220 de 2022 «*Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones*».
- Decreto 1083 de 2015 «*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*».
- Decreto 1069 de 2015 «*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*».
- Decreto 1167 de 2016 «*Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*».
- Decreto 1499 de 2017 «*Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015*».
- Decreto 403 de 2020 «*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*».
- Documento CONPES 3654 de 2010 «*Política de defensa jurídica de la nación: marco de política pública para reducir litigios y prevenir daños antijurídicos*».
- Directiva presidencial 04 de 2012 «*Lineamientos sobre la prevención del daño antijurídico*».
- Directiva presidencial 07 de 2014 «*Fortalecimiento del comité de conciliación: establece la obligación de implementar políticas de prevención del daño*».
- Documento CONPES 4070 de 2021 «*Política para la prevención del daño antijurídico y la defensa jurídica del Estado*».
- Circular Externa 005 del 27 de septiembre de 2019 «*Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del Daño Antijurídico*».
- **Guía ANDJE 2022 (Modelo de gestión de prevención del daño antijurídico)**
  - Circular Externa 09 del 24 de julio de 2023 «*Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del Daño Antijurídico*».
  - Circular Externa 07 del 10 de septiembre de 2025 «*Lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del Daño Antijurídico*».
- **Lineamientos ANDJE 2023 – 2025**

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2014. Expediente 31172. Concepto de daño antijurídico.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 2818 del 2023. Fortalece la responsabilidad del estado por omisión administrativa.
- Corte Constitucional. T 308 de 2019 y C33 de 2014. Sobre el deber de prevenir daños mediante actuaciones diligentes y proporcionales.
- Resolución 091 de 2016 «*Por la cual se sustituye en su integridad el reglamento interno del Comité Nacional de Defensa Judicial y Conciliación del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES y se dictan otras disposiciones*».

## 3 Objetivo general, objetivos específicos y principios orientadores

### 3.1 Objetivo General

Mejorar la gestión preventiva del riesgo jurídico y la calidad y oportunidad en la atención de las PQRSD, y reducir la litigiosidad, el daño antijurídico y los tiempos promedio de respuesta mediante el fortalecimiento de la cultura institucional de prevención y la optimización de herramientas tecnológicas.

### 3.2 Objetivos

- Fortalecer la gestión preventiva del riesgo jurídico mediante la identificación y mitigación de factores que generan litigiosidad, especialmente aquellos relacionados con la atención de PQRSD.
- Reducir la actividad litigiosa a través de las acciones de tutela cuya consecuencia sea «*Hecho Superado*», mediante la implementación de protocolos que aseguren respuestas oportunas y pertinentes cuando en aquellas se invoque una vulneración al derecho de petición.
- Optimizar los procesos internos de atención al ciudadano, garantizando trazabilidad, calidad y cumplimiento de los términos legales establecidos.
- Promover la cultura institucional, en la que se involucre a todas las áreas del Icfes en la ejecución de acciones orientadas a la prevención del daño antijurídico.
- Implementar mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir el impacto de la política en la disminución de costos asociados a litigios y en la mejora de la percepción ciudadana.

### 3.3 Principios Orientadores

- **Legalidad:** Todas las acciones se desarrollarán conforme a la Constitución, la ley y los lineamientos de la ANDJE.
- **Prevención:** Priorizar la anticipación de riesgos sobre la reacción frente a litigios ya materializados.
- **Transparencia:** Garantizar la trazabilidad y publicidad de las actuaciones relacionadas con la PPDA.
- **Eficiencia:** Optimizar recursos y procesos para reducir costos y tiempos en la atención de PQRSD.
- **Corresponsabilidad:** Involucrar a todas las áreas del Instituto en la implementación de la política.
- **Mejora continua:** Ajustar los procesos con base en los resultados obtenidos y las recomendaciones derivadas del seguimiento.

## 4 Metodología

Para la formulación de la PPDA, según la normatividad citada en el numeral 2 de este documento, el Icfes debe tomar como marco de análisis los siguientes criterios/dimensiones:

### 4.1 Criterios - Dimensiones

Para efectos de la formulación de la PPDA, el Icfes podrá tomar como insumo alguno de los siguientes criterios o dimensiones<sup>1</sup>, efectuados entre el periodo comprendido entre el primero de enero de 2023, hasta el 30 de septiembre de 2025:

- La litigiosidad en la que el Icfes es demandado.
- Las sentencias o laudos condenatorios.
- Las solicitudes de conciliación extrajudicial.
- Las reclamaciones administrativas.
- Los derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras.
- El mapa de riesgos de la entidad u otros riesgos identificados.
- Otros factores que la entidad considere relevantes.
- Posibilidad de aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia en sede administrativa.

### 4.2 Alcance

La presente formulación de la PPDA está basada en el análisis de la OAJ, de la actividad litigiosa, durante el periodo comprendido entre el primero de enero de 2023 hasta el 30 de septiembre de 2025.

### 4.3 Elección del criterio/dimensión a desarrollar

Siguiendo la metodología descrita por la ANDJE, para la selección del criterio/dimensión el Icfes debe priorizar la relación de las demandas frente a las condenas desfavorables, teniendo en cuenta la cantidad y valor de estas últimas, para determinar si las sentencias en el periodo de tiempo, comprendido entre el primero de enero de 2023 al 30 de septiembre de 2025, son o no representativas, descartando o confirmando si este es el factor preponderante. En caso de encontrar que las condenas no son el factor más relevante, la Entidad podrá seleccionar otro criterio/dimensión que considere sobresaliente, de los descritos en el numeral 4.1. de este documento.

---

<sup>1</sup> *Ibidem*

## 5 Histórico de Procesos Judiciales

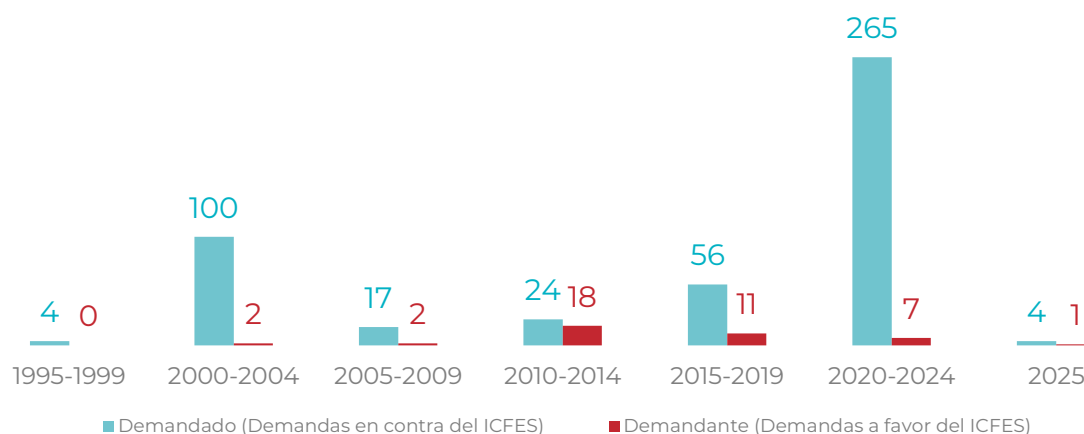
El análisis de la actividad litigiosa que ha enfrentado el Icfes a lo largo de las últimas tres décadas revela una tendencia de litigiosidad marcadamente asimétrica y creciente, concentrando el 92% (470 de 511 casos) de todas las acciones legales en demandas dirigidas en su contra.

En el primer quinquenio registrado, 1995-1999, se registraron solo 4 demandas. Sin embargo, este discreto número se ve aumentado durante el ciclo 2000-2004, que registró el primer gran pico de la serie con 100 demandas en contra, impulsadas principalmente por las 69 acciones legales de 2003. Tras este aumento, el periodo 2005-2009 representó la fase más tranquila, con la litigiosidad cayendo drásticamente a solo 17 demandas en contra.

La fase litigiosa en el ciclo 2010-2014, se caracterizó por ser el de mayor equilibrio. Aunque las demandas en contra se mantuvieron bajas (24 casos), el Instituto mostró su mayor proactividad legal, registrando 18 demandas a su favor, con un pico en 2012. Posteriormente, el periodo 2015-2019 mostró una escalada sostenida, con 56 demandas en contra, preparando el escenario para el mayor incremento del ciclo siguiente, con un notable aumento a 22 casos en 2019.

El periodo más reciente, 2020-2024, es el más alto y de mayor concentración histórica, abarcando el 52% de toda la litigiosidad (272 casos). La actividad legal en su contra alcanzó niveles récord: 101 demandas en 2020 y 95 en 2021, cifras impulsadas por las demandas interpuestas por los maestros inconformes por los resultados de la a evaluación para su ascenso (Evaluación con carácter diagnóstico formativo - ECDF). Las demandas a favor del Icfes en este ciclo fueron mínimas (7 casos). Finalmente, el dato parcial de 2025 sugiere una vuelta a niveles de litigiosidad bajos, continuando la desescalada observada al final del quinquenio anterior.

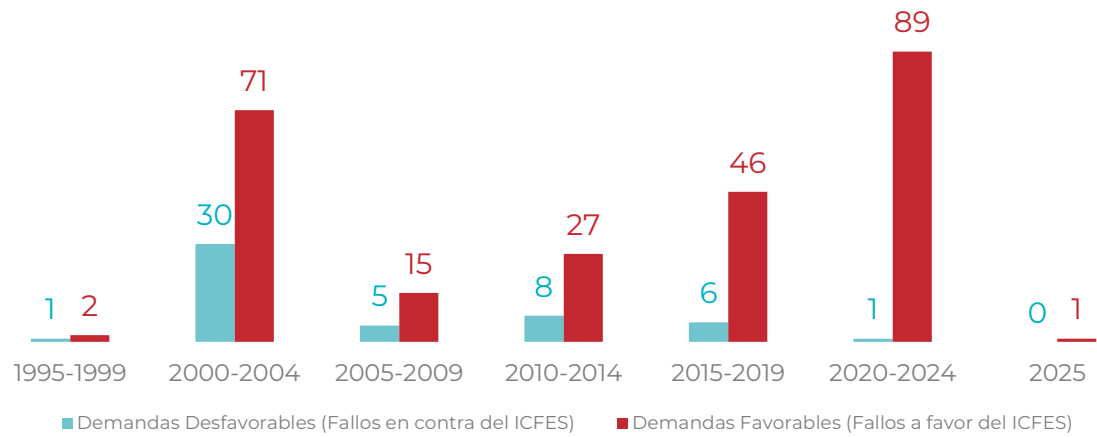
Ilustración 1 - Histórico demandas Icfes por quinquenios



### 5.1 Favorabilidad histórica

El análisis de las demandas resueltas que involucran al Icfes, agrupadas por quinquenios (según la fecha de inicio del proceso), revela una **sólida posición jurídica del Instituto**, con el **84.4% (261 de 309)** de los fallos emitidos siendo favorables a sus intereses. La distribución de los fallos desfavorables, sin embargo, muestra picos de vulnerabilidad en momentos específicos.

Ilustración 2 - Favorabilidad histórica por quinquenios



Para el quinquenio comprendido entre **2000-2004** fue el más desafiante en términos de resoluciones negativas. Coincidiendo con el primer gran pico de demandas presentadas, este ciclo concentró el **mayor número absoluto de fallos desfavorables (30)**, lo que implica que casi el 30% de las decisiones de ese quinquenio fueron contrarias al ICFES.

Posteriormente, durante los quinquenios **2005-2009 y 2010-2014**, la tasa de éxito del Icfes se estabilizó en un nivel alto, superando consistentemente el 75% de favorabilidad. Esta solidez se intensificó en el ciclo **2015-2019**, donde el Instituto alcanzó su máxima favorabilidad con un **88.5% de fallos a su favor**, lo que indica una alta consistencia en sus procesos legales previos a la crisis de 2020.

La tendencia culminó en el ciclo **2020-2024**, el cual es notable por consolidar una **favorabilidad casi absoluta del 98.9%**. A pesar de que este periodo fue el de mayor número de demandas presentadas (según el análisis anterior), el Icfes solo registró **un único fallo desfavorable** en cinco años (en 2020). Este dato sugiere que las múltiples controversias legales derivadas de la ECDF fueron resueltas, en su inmensa mayoría, en respaldo a las decisiones y procesos del Instituto. En general, los fallos judiciales han reforzado consistentemente la validez legal de las actuaciones del Icfes, especialmente en la última etapa analizada.

## 6 Análisis para la selección del criterio / dimensión de la Política

### 6.1 Representatividad de las condenas

Entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de septiembre de 2025, el Icfes ha concluido un total de 91 procesos judiciales en los que figuraba como parte demandada. La suma de las pretensiones económicas de estos litigios ascendía a un valor significativo de \$3.275.933.093 millones de pesos:

Tabla 1 - Procesos judiciales terminados en periodo de análisis<sup>2</sup>

| Año de terminación | Medio de control                         | Cantidad  | Pretensiones           | Cuantía              | Provisiones            | Sentencias          |
|--------------------|--|-----------|------------------------|----------------------|------------------------|---------------------|
| 2024               | Ejecutivo                                | 1         | \$220.432.455          | -                    | -                      | -                   |
|                    | Nulidad y restablecimiento o del derecho | 55        | \$261.240.324          | \$1.032.339.074      | \$917.371.128          | \$18.084.319        |
|                    | Reparación directa                       | 3         | \$1.664.075.320        | \$216.215.026        | -                      | -                   |
| 2025               | Nulidad y restablecimiento o del derecho | 31        | \$1.039.520.110        | \$663.652.040        | \$340.161.177          | -                   |
|                    | Ordinario Laboral                        | 1         | \$90.664.884           | \$90.664.884         | -                      | -                   |
| <b>Total</b>       |  | <b>91</b> | <b>\$3.275.933.093</b> | <b>2.002.871.024</b> | <b>\$1.257.532.305</b> | <b>\$18.084.319</b> |

El análisis detallado de estos casos (ver Tabla 1 - Procesos judiciales terminados en periodo de análisis) revela que la principal fuente de litigio es el Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (NyRD), que concentra el 94.5% de la actividad judicial y aborda controversias clave sobre la legalidad de los actos administrativos del Instituto.

Financieramente, el Icfes adoptó una gestión del riesgo prudente, realizando provisiones por un total de **\$1.257.000 millones** para cubrir posibles condenas, siendo las más importantes las destinadas a los procesos de NyRD. Adicionalmente, se destaca que, si bien son pocos casos, en particular, la Reparación Directa concentró las pretensiones más onerosas de 2024 (\$1.664 millones).

La clave de este balance se encuentra en la columna de «*sentencias*». A pesar de enfrentar pretensiones multimillonarias y de haber provisionado una alta suma para posibles pérdidas, la realidad de las condenas ha sido mínima. En sólo uno de los 91 procesos terminados se registró una condena en firme contra el Icfes, y el monto total de esta obligación ascendió a la suma de \$18.084.319,00 millones.

La conclusión contundente de este periodo es la absoluta solidez jurídica del Icfes: de 91 procesos judiciales terminados que sumaban más de \$3.275.000 millones en reclamaciones, tan sólo se materializó una condena.

El valor pagado por sentencias (\$18.000,00 millones) no solo es una cifra insignificante en comparación con los valores demandados (\$3.275.000 millones), sino también minúsculo frente a las provisiones realizadas (\$1.257.000 millones). Este resultado demuestra que las

<sup>2</sup> Fuente: Sistema eKogui y base de procesos judiciales OAJ

decisiones judiciales en firme han respaldado masivamente las actuaciones del Instituto. Por lo tanto, el riesgo de condena y el impacto financiero real del litigio en este periodo son prácticamente inexistentes, liberando el vasto capital provisionado y reafirmando la legalidad y consistencia de los actos administrativos del Icfes, por este motivo se descarta usar los criterios de litigiosidad o pago de condenas para el uso en la presenta política.

## 6.2 Elección del criterio de «derechos de petición que puedan anticipar situaciones litigiosas futuras»

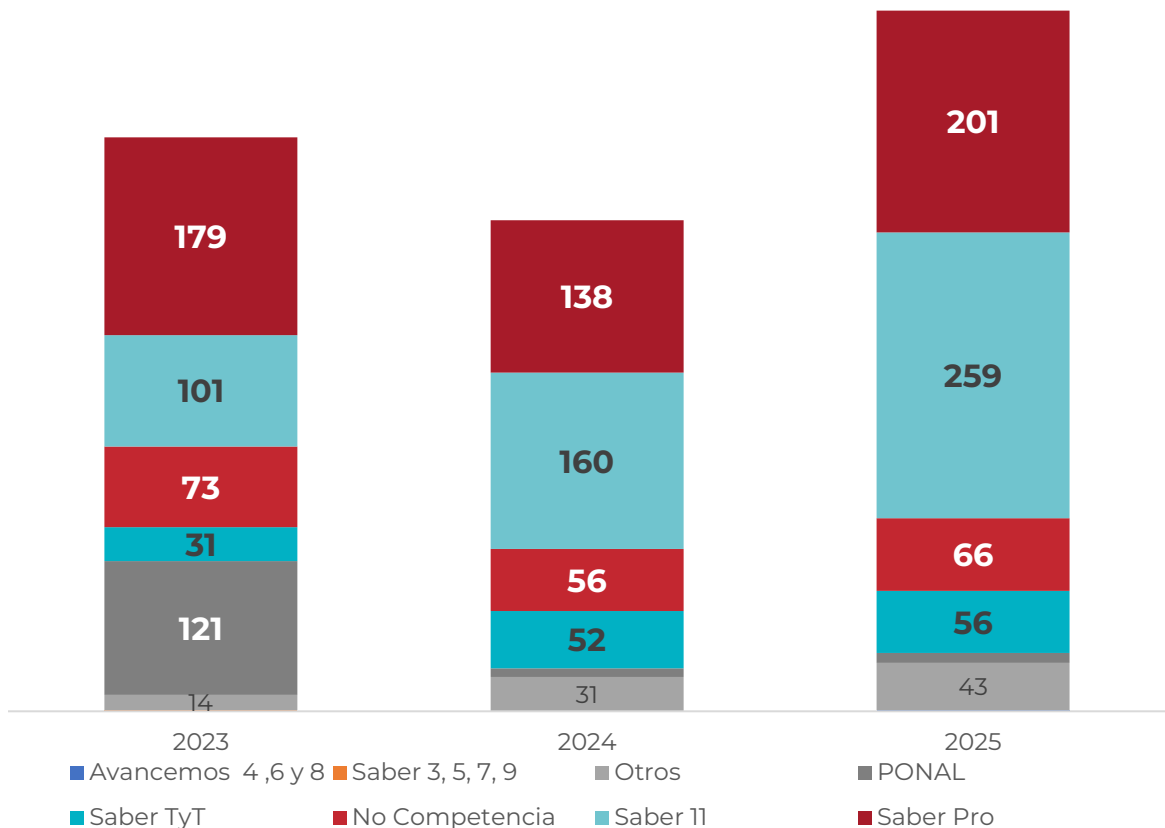
Una vez analizado el criterio / dimensión relacionado con las sentencias condenatorias, para la formulación de la PPDA, se realiza el análisis del criterio enfocado en los fallos de tutelas catalogados como «Hechos Superados».

### 6.2.1 Comportamiento de las tutelas en el periodo (enero de 2023 hasta el 30 de septiembre de 2025)

En el periodo comprendido entre enero de 2023 hasta el 30 de septiembre de 2025, se presentaron en el Icfes 1.598 acciones de tutela, en cuyas vigencias se tiene a saber: 519 en 2023, 445 en 2024 y 634 en 2025. Lo anterior, revela una clara concentración de la litigiosidad en temas específicos, lo que identifica los puntos de mayor riesgo operativo para la Entidad.

La prueba **Saber 11** es, por amplio margen, la principal fuente de tutelas, con un total de **259 casos** en el trienio, y mostrando un crecimiento muy significativo desde 101 casos en 2023 hasta 259 en 2025. Esto sugiere que las inconsistencias o la conflictividad se centran en el proceso de evaluación de la educación media.

Ilustración 3 - Cantidad de tutelas por temas y años



En segundo lugar, se encuentra **Saber Pro**, que acumuló **201 tutelas** en el período, siendo el tema dominante en 2023 (179 casos). Aunque los casos disminuyeron notablemente en

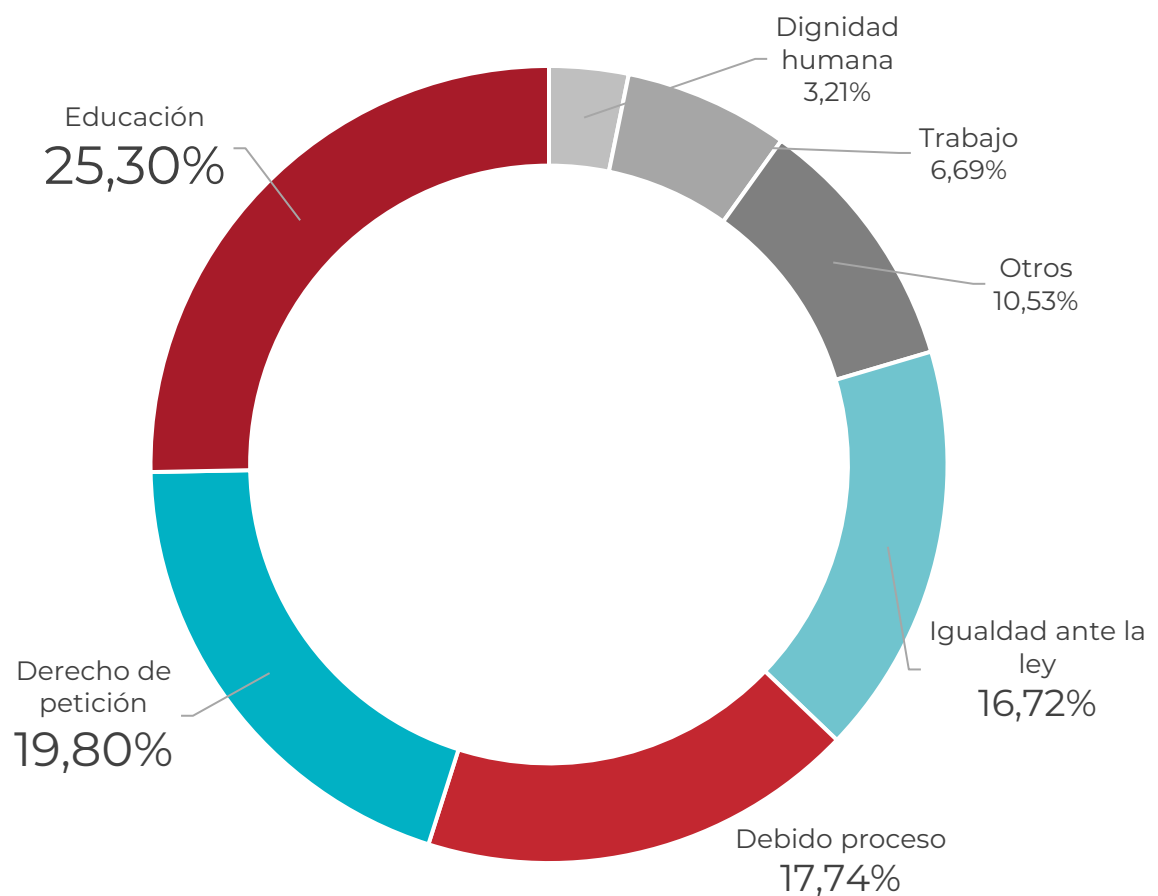
2024 (138), el repunte en 2025 (201) indica que la gestión de estas pruebas sigue siendo un desafío recurrente.

El resto de las categorías presentan una distribución más dispersa. La tutela por **No Competencia** (procesos que el Icfes remite a otras entidades) es la tercera más alta con **66 casos** en el trienio, lo que sugiere problemas en la orientación inicial al ciudadano o desconocimiento de los despachos judiciales. La categoría **Saber TyT** (56 casos en el trienio) y **Otros** (43 casos) tienen una incidencia moderada.

Las tutelas relacionadas con **PONAL** (Pruebas de ascenso de la Policía Nacional) fueron la segunda categoría más grande en 2023 con 121 casos, pero cayeron drásticamente en los años siguientes (8 en 2024 y 9 en 2025). Esta caída indica que, los problemas operativos en ese segmento han sido efectivamente corregidos.

Ahora bien, en cuanto a los derechos más tutelados, la distribución se concentra fuertemente en tres derechos fundamentales, sumando más del 62% del total de casos. El derecho más tutelado es el de Educación (25.30%), lo cual es un riesgo inherente a la misión principal del Icfes (pruebas y evaluaciones). No obstante, el segundo y tercer lugar apuntan a fallas administrativas sistémicas: el Derecho de Petición (19.80%) y el Debido Proceso (17.74%). Este patrón es crítico, ya que casi el 40% de las tutelas no se deben al fondo misional de la entidad, sino sobre una oportunidad de mejora relativa a la eficiencia de la administración para responder de forma oportuna y correcta a las solicitudes ciudadanas o para garantizar la formalidad de sus procedimientos internos. Adicionalmente, el derecho a la Igualdad ante la Ley (16.72%) también es una fuente significativa de conflictos.

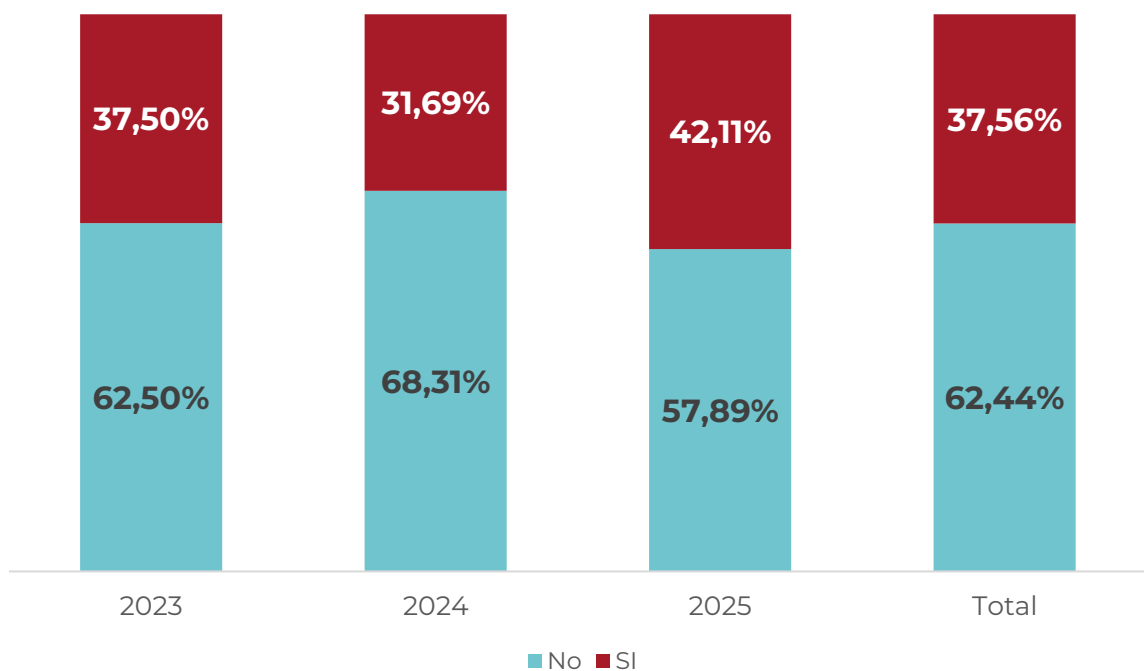
Ilustración 4 - Derechos más tutelados



### 6.2.2 Tutelas causadas por PQRSD deficientemente atendidas

El análisis de las tutelas en el período 2023-2025 demuestra que un promedio del 62.44% de las tutelas se origina en causales que no involucraron un derecho de petición previo, lo que subraya la necesidad de mejorar y hacer más eficientes los trámites internos y los procesos de servicio para reducir fallos por omisión o demora. Por otro lado, aunque el 37.56% de los casos sí se relaciona con una gestión deficiente de una petición formal, esta proporción muestra una tendencia preocupante: tras una leve mejora en 2024 (31.69%), el porcentaje de tutelas originadas en peticiones se dispara al 42.11% en 2025. Esta reversión indica un deterioro en la capacidad de la entidad para atender las peticiones en el último año proyectado. En conclusión, la entidad debe abordar un doble desafío: mejorar sus procesos ordinarios, que son la causa mayoritaria de las tutelas (62%), y al mismo tiempo, corregir la alarmante caída en la eficiencia de respuesta a las peticiones (42% en 2025) para lograr una reducción significativa de los costos de litigio.

Ilustración 5 – Proporción de tutelas que involucran derechos de petición deficientemente atendidos



### 6.2.3 Definición de «hecho superado»

El «hecho superado», como parte de la modalidad de carencia actual de objeto, es una figura jurídica que se presenta cuando, al momento en que el juez de tutela va a proferir su fallo, la amenaza o vulneración al derecho fundamental que dio origen a la acción ya ha cesado, desaparecido o ha sido reparada por la entidad o persona accionada.

En términos sencillos, el propósito inicial de la tutela (proteger un derecho inmediatamente) ya se cumplió o se volvió innecesario antes de que el juez dictara una orden. Un juez declara la carencia actual del objeto por «hecho superado» cuando:

- Cesación de la Afectación: La actuación que generaba la vulneración terminó (ej. la persona fue trasladada del cargo que la afectaba).
- Reparación Voluntaria: La entidad accionada corrigió la situación o satisfizo la pretensión del accionante (ej. la EPS entregó el medicamento o se pagaron los salarios adeudados).

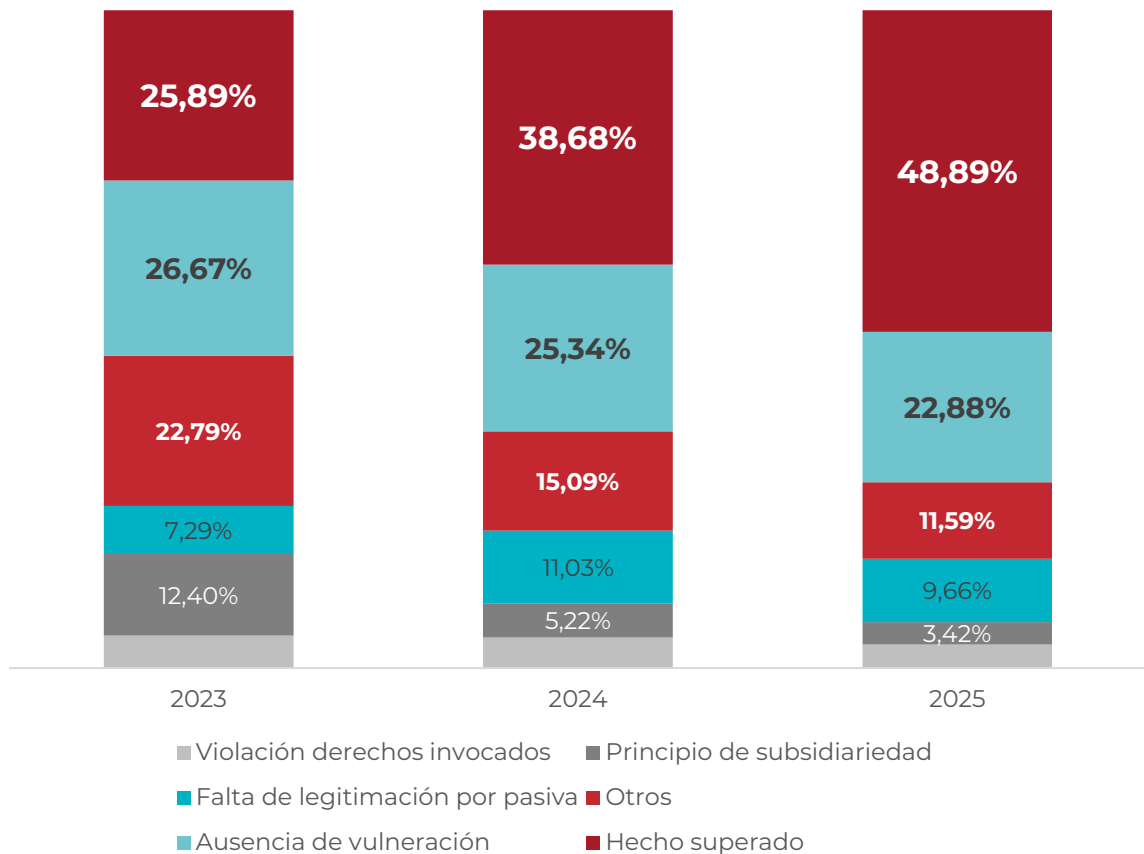
- Inexistencia del Objeto: La situación que motivó la solicitud de protección ya no existe (ej. la persona afectada falleció, o el plazo para realizar la acción ya pasó).

#### 6.2.4 Información histórica de «Hechos Superados» en el Icfes

El análisis de las tutelas presentadas ante el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) entre 2023 y 2025 revela una tendencia preocupante: el crecimiento exponencial de la categoría «Hecho superado». Como se mencionó anteriormente, este tipo de fallos indica que la situación que motivó la acción de tutela fue subsanada o el daño cesó antes de que se emitiera una decisión judicial definitiva, ha pasado del 25,89% en 2023 a un alarmante 48,89% en 2025, consolidándose como el motivo más frecuente de fallo de los procesos con un promedio general del 37,82%.

Este incremento sugiere que, en un número creciente de casos, la entidad está resolviendo o subsanando el problema de fondo únicamente después de que el ciudadano se ve obligado a interponer una acción de tutela, pero antes de que el juez falle.

Ilustración 6 – Proporción histórica tutelas con fallo de hecho superado 2022-2025



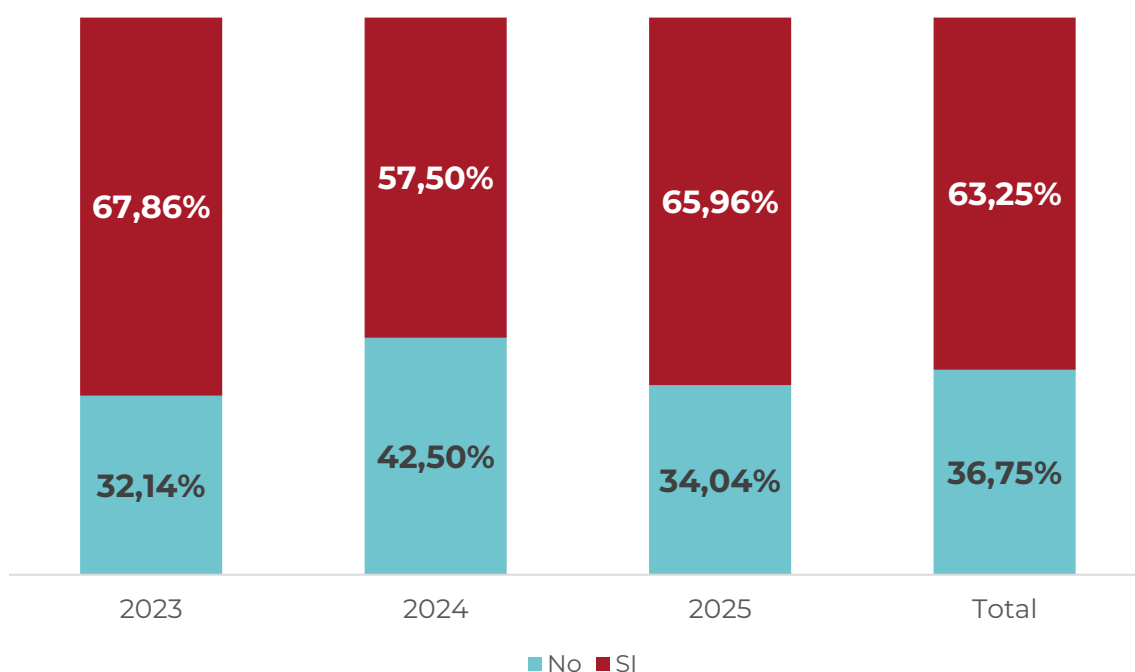
Esta dinámica indica que, si bien una parte significativa de las acciones aún se deniega, la resolución del conflicto por vías extralegales o la subsanación del problema antes de la sentencia final («Hecho superado») se ha convertido en el factor predominante. En contraste, las acciones que resultan en una declaratoria de violación de derechos («Violación derechos invocados») disminuyen consistentemente hasta un mínimo de 3,57% en 2025.

En conclusión, los datos reflejan un sistema donde la mayoría de los casos ante el Icfes finalizan porque el problema original se ha resuelto o extinguido de forma reactiva, lo que plantea interrogantes sobre la eficiencia y oportunidad en la respuesta inicial de la entidad a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### 6.2.4.1 El «Hecho Superado» y las PQRSD

Otro elemento de análisis surge al tomar únicamente las tutelas por «Hecho superado» y establecer si en estas se ha referenciado la atención inadecuada de una petición. Como puede verse en la siguiente ilustración en el periodo 2023-2025 sobre las tutelas falladas por la causal de «Hecho Superado» revela que la deficiente gestión del derecho de petición es el principal motor de la litigiosidad para la entidad. Un promedio del 63.25% de estos fallos se originó en casos donde el ciudadano había presentado previamente una petición, lo que demuestra que la ineficiencia no es una falta de conocimiento por parte del solicitante, sino una respuesta tardía o inadecuada por parte de la entidad, obligando al ciudadano a recurrir a la acción constitucional. Aunque en 2024 se observó un descenso temporal en esta proporción (57.50%), la proyección para 2025 muestra un repunte significativo al 65.96% de casos que involucran petición. Este patrón valida de manera contundente la necesidad estratégica de la Política 2026-2027 de enfocarse prioritariamente en la mejora de los procesos del derecho de petición para reducir la alta incidencia de fallos por «Hecho Superado» y, consecuentemente, mitigar los riesgos operativos y presupuestales asociados.

Ilustración 7 – Proporción de tutelas por hecho superado que involucran PQRSD



### 6.2.5 Oportunidad de mejora en el protocolo de atención de las PQRSD

A partir de la formulación de la presente política se evidencia la necesidad de revisar el protocolo de atención de las PQRSD, a fin de ajustar el procedimiento interno de respuesta de caras a la implementación de herramientas tecnológicas que permitan la mejora en los tiempos de respuesta.

### 6.2.6 El costo de la atención de acciones de tutela en el Icfes

La Oficina Asesora Jurídica (OAJ) ha determinado el costo unitario en que incurre la Entidad por atender una acción de tutela, basándose en análisis de costeo previos. Para calcular este costo unitario a lo largo de las vigencias incluidas en este análisis, el valor inicial se ha deflactado utilizando la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Específicamente, para la vigencia 2025, se empleó la cifra de la inflación acumulada hasta julio de ese año.

Tabla 2 - Costo de tutelas por año 2020 a 2025

| Año               | Número de Tutelas | Costo Unitario (COP) | Costo Total (COP)       |
|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------------|
| 2020              | 561               | \$ 373.020,17        | \$ 209.264.315          |
| 2021              | 451               | \$ 393.983,91        | \$ 177.686.743          |
| 2022              | 415               | \$ 416.125,80        | \$ 172.692.207          |
| 2023              | 519               | \$ 461.858,03        | \$ 239.704.318          |
| 2024              | 445               | \$ 485.874,65        | \$ 216.214.219          |
| 2025 <sup>3</sup> | 634               | \$ 505.406,81        | \$ 320.427.918          |
| <b>Total</b>      | <b>3.025</b>      | -                    | <b>\$ 1.335.989.720</b> |

Sin embargo, a fin de delimitar el ejercicio a la formulación de la actual política, se tomarán únicamente los valores del año 2023, en adelante, lo cual arroja el siguiente resultado:

Tabla 3 - Costo tutelas periodo analisis

| Año               | Número de Tutelas | Costo Unitario (COP) | Costo Total (COP)    |
|-------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| 2023              | 519               | \$ 461.858,03        | \$ 239.704.318       |
| 2024              | 445               | \$ 485.874,65        | \$ 216.214.219       |
| 2025 <sup>4</sup> | 634               | \$ 505.406,81        | \$ 320.427.918       |
| <b>Total</b>      | <b>1.598</b>      | -                    | <b>\$776.364.454</b> |

Para el periodo de análisis (2023 a 2025) se observa un valor en el costo crítico y creciente, impulsado principalmente por un aumento extraordinario en el volumen de tutelas proyectado para el último año. El costo unitario mantiene un crecimiento constante, pasando de \$461.858,03 COP en 2023 a \$505.406,81 COP en 2025, debido a la indexación por inflación. No obstante, el factor más impactante es el volumen de casos en 2025, que se dispara a 634 tutelas, un incremento de más del 42% respecto al año anterior (445 tutelas). Esta combinación de un costo unitario alto y un volumen de casos sin precedentes resulta en un aumento masivo del Costo Total del 48.19% en 2025, alcanzando los \$320.427.918.

### 6.2.7 Conclusión de la elección del criterio / dimensión

El análisis del trienio 2023-2025 revela que, si bien la entidad pagó condenas por un valor relativamente menor de \$18.084.319 COP tras finalizar 91 procesos, el verdadero impacto recae en la gestión de las acciones de tutela. Durante este mismo período, se recibieron 1.598

<sup>3</sup> Con corte a octubre de 2025, Fuente: Base de datos tutelas OAJ (11/Nov/25)

<sup>4</sup> Idem.

tutelas, cuyo costo administrativo se calcula en \$776.364.454 COP, siendo lo más alarmante que, en promedio, un **37.82%** de estas tutelas resultaron en fallos por la causal de **«Hecho Superado»**, esta cifra evidencia una ineficiencia operativa crítica en la respuesta oportuna de la entidad, obligándola a incurrir en un costo significativo, especialmente en el último año, donde el número de casos y el costo asociado alcanzaron niveles preocupantes. En consecuencia, la **Política 2026-2027** debe adoptar, de manera contundente, el criterio de derecho de petición como prioridad, enfocando su gestión en la reducción categórica de los fallos de tutela por “Hecho Superado” para mitigar la presión operativa futura.

## 7 Formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Icfes 2026-2027

La formulación de la PPDA 2026-2027, será enfocada a:

**«Mejorar la gestión preventiva del riesgo jurídico y la calidad y oportunidad en la atención de las PQRSD, y reducir la litigiosidad, el daño antijurídico y los tiempos promedio de respuesta mediante el fortalecimiento de la cultura institucional de prevención y la optimización de herramientas tecnológicas».**

### 7.1 Plan de Acción Propuesto

La PPDA del Icfes, para el periodo 2026-2027, comprenderá la ejecución de las siguientes actividades:

| Actividad   | Descripción   | Periodicidad | Responsables                                 |
|---|---|--------------|--|
| Divulgación de la PPDA                            | Diseñar e implementar una estrategia de divulgación de la PPDA, a través de los canales de comunicación institucionales.  | Semestral    | OACyM, OAJ                                   |
| Informes tiempo de respuesta de PQRSD             | Proporcionar informes estadísticos al Comité de Conciliación, sobre los tiempos de respuesta de las PQRSD.  | Semestral    | UAC  |
| Informes Desempeño Política                       | Presentar al Comité de Gestión y Desempeño informes semestrales sobre los avances y resultados del desempeño de la PPDA, usando como insumo los indicadores de impacto y de gestión diseñados para tal fin.                                     | Semestral    | Secretaría del Comité Conciliación, OAJ, OAP |
| Informes Asuntos Disciplinarios                   | Remitir el listado de tutelas cuyos casos de PQRSD fueron identificados como atendidos de manera deficiente en en términos de tiempo, calidad y pertinencia, para el análisis por parte del grupo interno de trabajo de asuntos disciplinarios. | Semestral    | OAJ  |
| Revisión en el protocolo de atención de las PQRSD | Realizar una revisión del protocolo de atención a las PQRSD.  | Anual        | OAJ, OAP, DTI, SI y UAC                      |
| Reducir los tiempos de respuesta a las PQRSD      | Reducir el tiempo promedio de respuesta a las PQRSD de la entidad mediante la implementación y optimización de herramientas tecnológicas.   | Semestral    | DTI  |

## 7.2 Indicadores de la PPDA

Para evaluar la ejecución de la PPDA, formulamos indicadores de gestión, que permiten medir la implementación de los mecanismos; indicadores de resultado, que logran medir la ejecución o implementación de las medidas; e indicadores de impacto, que permiten identificar el cambio en la litigiosidad.

### 7.2.1 Indicadores de Gestión

Como indicadores de gestión, la PPDA medirá durante 2025 y 2026, los siguientes:

| Nombre   | Formula   | Periodicidad |
|--|---|--------------|
| Impactos en canales de comunicación institucional                  | $[\text{Núm. Impactos} / 4] \times 100$           | Semestral    |
| Informes PQRSD   | $[\text{Núm. Informes PQRSD} / 4] \times 100$     | Semestral    |
| Informes Desempeño   | $[\text{Núm. Informes desempeño} / 4] \times 100$ | Semestral    |
| Informes a Disciplinarios  | $[\text{Núm. Casos documentados} / 4] \times 100$ | Semestral    |
| Revisión de los protocolos y/o procedimientos de atención de PQRSD | $[\text{Núm. revisiones} / 2] \times 100$         | Anual        |

### 7.2.2 Indicador de Resultado

Como indicadores de resultado, la PPDA medirá durante 2026 y 2027 el siguiente:

| Nombre  | Formula  | Meta  | Periodicidad |
|---|--|---|--------------|
| Reducción de Tutelas por PQRSD involucradas                             | $[\text{Núm. tutelas PQRSD} / \text{Núm. Tutelas}] \times 100$     | Reducción del 42,11% de las tutelas con PQRSD deficientes observadas en 2025. | Semestral    |
| Reducción de la cantidad de PQRSD atendidas por fuera del término legal | $[\text{Núm. PQRSD extemporáneas} / \text{Núm. PQRSD}] \times 100$ | Reducción de un 100% anual de las PQRSD                                       | Semestral    |

### 7.2.3 Indicador de Impacto

Como indicadores de impacto, la PPDA medirá durante 2026 y 2027 el siguiente:

| Nombre   | Formula   | Meta   | Periodicidad |
|--|---|--|--------------|
| Reducción de tutelas con fallo de «Hecho superado» | $[\text{Núm. fallos de tutela «Hecho superado»} / \text{Núm. fallos de tutela}] \times 100$ | Reducción del 48,89% de los fallos de tutela por «Hecho Superado» observado en 2025. | Semestral    |

En los anteriores, términos presentamos la formulación de la PPDA, que será implementada por el Icfes durante los años 2026-2027.