

CONCEPTO 71446 DE 2021

(septiembre 13)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Para: Coordinadora Administración de Documentos.
DE: Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa (e), 1-0014
ASUNTO: Solicitud Concepto contenido de solicitudes ciudadanas

En respuesta a su comunicación electrónica con radicado No. 9-2021-064327, con NIS No. 2021-02-241465 del 17 de agosto pasado, mediante la cual solicita concepto sobre el contenido y nominación de peticiones, quejas y reclamos, al respecto, de manera comedida le informo:

En la comunicación de solicitud de concepto manifiesta, que en desarrollo de las funciones a cargo del Grupo Administración de Documentos, como de la Oficina de Sistemas, con apoyo de la Dirección Administrativa y Financiera se inició el funcionamiento de "...la oficina virtual de radicación para el servicio del ciudadano."

Se detalla que, en dicho sitio: "...se colocaron los diferentes asuntos o temas que por funciones y desde el nacimiento del aplicativo OnBase, se han venido utilizando para la radicación de comunicaciones oficiales, respetando por supuesto los asuntos que definen las PQYRS como son: peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, felicitaciones, agradecimientos y tutelas, las cuales están sujetas a términos legales, dando cumplimiento de esta manera, a lo preceptuado en el Decreto – Ley [019](#) de 2012,...".

Se anunció, además, que sobre los contenidos anunciados la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas, con su grupo de trabajo de Servicio al ciudadano, "...solicitaron retirar algunos temas de esta oficina virtual indicando que todo lo que llega a la entidad es una PQYRS (anexamos comunicación)."

Por su parte se considera que acceder a la solicitud anunciada, para convertir todos los asuntos radicados en "Peticiones, quejas y reclamos, causaría un traumatismo muy grande a la organización puesto que todo lo que se radique deberá quedar con fechas de vencimientos y deben ser respondidas.

Es claro para este grupo que todos los asuntos que maneja la entidad en desarrollo de sus actividades pueden llegar a ser PQYRS, pero siempre debe tener como asunto Petición, queja, reclamo, y solicitud, y muchas comunicaciones que recibimos no tiene términos, o tienen términos más largos que los manejados a través de la ley [1755](#) de 2015 y otros no ameritan respuestas."

"Agradecemos una aclaración y su concepto jurídico al respecto para poder definir la situación en cumplimiento de la Ley y las normas que rigen a la entidad sin llegar a cometer ningún error legal, ni causar inconvenientes en los trámites administrativos de la Entidad."

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos y doctrinales:

Constitución Política; arts. [23](#), [74](#), [209](#).

Decreto [019](#) de 2012.

Ley [1755](#) de 2015, que reglamenta el derecho de petición y sustituye los artículos [13](#) a [33](#) de artículos de la Ley 1437 de 2011.

Resolución Sena No. [2259](#) de 2017.

Decreto [2106](#) de 2019.

Jurisprudencia Corte Constitucional sobre derecho de petición.

Concepto [8217](#) de 2018 Dirección Jurídica Sena.

ANÁLISIS JURÍDICO

En relación con el asunto consultado, es menester precisar que el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica no resuelve casos particulares ni entra a analizar situaciones concretas que son del resorte de las áreas o instancias institucionales que tienen la competencia para abordarlos y resolverlos o brindar la orientación o asesoría pertinente.

Con fundamento en lo expuesto, se procede a responder la solicitud formulada, así:

Al respecto del tema debatido, relacionado con si toda solicitud constituye una petición, debe manifestarse que en efecto así lo definen la norma constitucional, y la ley que reglamenta el derecho fundamental de petición.

Si bien, se entiende la preocupación que este punto en cuestión genera en la dependencia que consulta, lo correcto en derecho, sin lugar a interpretaciones adicionales, y menos de carácter restrictivo, es tener claridad en que la nominación que se establezca de una solicitud no es relevante frente al contenido constitucional de la misma.

Lo antes anunciado tiene sustento en el contenido del artículo 13 de la Ley 1434 de 2012, modificada por la Ley [1755](#) de 2014; sobre lo cual, se cita a continuación aparte del pronunciamiento de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que en su momento analizara el Juez Constitucional y que es la interpretación legal válida al respecto así:

“Para la Sala, la determinación del objetivo del derecho de petición del inciso primero del artículo 13 no ofrece reparos de orden constitucional en cuanto se ciñe al contenido del artículo

[23](#) de la Constitución, y lo que en el mismo sentido dispone el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[197]. Tampoco encuentra reparos en que el inciso segundo disponga que son derechos de petición, aunque no se haga expreso en el escrito, todas las solicitudes que las personas hagan ante autoridades. Al respecto, cabe recordar que en Sentencia T-166 de 1996, la Corte Constitucional, en vigencia del Código Contencioso Administrativo y a partir del examen del artículo [23](#) de la Constitución señaló “No se encuentra en ninguno de los dos preceptos, que se imponga al particular, como requisito adicional, el de indicar a la autoridad que su solicitud se hace en ejercicio del derecho de petición, pues es obvio que cualquier solicitud presentada ante las autoridades, que guarde relación con las disposiciones citadas, es una manifestación de este derecho fundamental y que, en caso de no indicarlo, dicha autoridad no queda relevada de la obligación de emitir una respuesta; lo contrario significaría imponer al ciudadano una carga adicional, que no contempla el ordenamiento jurídico, y que haría más gravosa su situación frente a una autoridad que, de por sí, se halla en un plano de superioridad frente al ciudadano común.”[198]

En relación con el catálogo de solicitudes que se pueden hacer en ejercicio del derecho de petición, considera la Sala necesario resaltar que el inciso segundo contiene una referencia enunciativa de aquello para lo cual puede servir el mismo y no un listado limitativo o restrictivo de las posibilidades de actuación de las personas a través del derecho en mención, de allí que la norma señale que “entre otras actuaciones” la persona puede solicitar: “el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.” Sentencia C-951 de 2014. M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

Como se observa, la normatividad del caso, como su interpretación judicial concluyen que el ejercicio del derecho de petición por parte de un particular, en efecto ha llegado a determinar una clasificación derivada del objeto de lo solicitado o pretendido por el interesado por temas en peticiones, quejas y reclamos, lo cual se realizó a nivel general de la administración pública para que para facilitar la orientación de los peticionarios y direccionar de mejor manera al funcionario competente; esto en aras de lograr mejorar los tiempos, procedimientos y aplicación de principios en el ejercicio de la función pública.

Es entonces claro, que sin importar la nominación que el ciudadano o interesado, le imponga o nomine en determinada solicitud, el Sena tiene la obligación de atenderla de manera que se cumplan los postulados del ejercicio de la administración pública –art. [209](#) C.P-. En igual forma, es el Sena a través de la dependencia competente, la encargada de determinar el trámite interno adecuado, eficaz, célere, igualitaria, prioritario, inclusivo y demás que logren el fin de todo derecho de petición.

Al respecto se observa que por la consultante se cita la ley [019](#) de 2012, lo que corresponde de manera correcta al Decreto [019](#) de 2012, para señalarla como soporte o justificación de la creación de la oficina virtual de radicación para el servicio del ciudadano; hecho que es loable y de resaltar en términos de gestión administrativa, e intención de desarrollar mecanismos de cumplimiento de la legislación aplicable.

Y en este punto se recalca, que del contexto de la ley citada se tiene que uno de los propósitos de su contenido en materia de uso de tecnologías de comunicación se resume en que las entidades

públicas deben adoptar las medidas administrativas y tecnológicas necesarias para la implementación efectiva de la propia norma, cuyo objeto es suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la administración pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, y contribuir a la eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los diferentes servicios prestados a la ciudadanía.

De conformidad con lo expuesto, la oficina de radicación de asuntos presentados por los ciudadanos, léase peticiones de manera general, debe constituirse desde el uso de tecnologías en un medio facilitador del ejercicio de los derechos de los ciudadanos, por lo cual la claridad y facilidad de acceso a la herramienta usada para brindar a los usuarios la posibilidad de acceder a los servicios del Sena a través de accesos o canales virtuales o digitales, debe reflejar los principios que orientan el ejercicio del derecho del administrado de comunicarse con la administración para expresar sus opiniones o requerir sus servicios.

Esta accesibilidad antes mencionada, requiere de esfuerzos de parte del Sena en relación con el adecuado direccionamiento de las comunicaciones que los peticionarios alleguen, y sobre todo que ello debe partir del hecho cierto consistente en que no son los interesados los responsables de nominar sus comunicaciones, y que tal aspecto no es un punto que por su ausencia o uso equivocado sea justificación para el Sena de atender oportuna y eficazmente las peticiones que se le formulen.

Adicional a lo anterior, y de nuevo, se resalta que es la administración -Sena-, la responsable de asignar la ruta adecuada de atención a las solicitudes que por cualquier canal, o con cualquier asunto se alleguen ante la entidad. Ello, impone acciones adicionales que con la ejecución de la acción van creando desde su atención, las mejoras del proceso para cumplir y atender con calidad a los usuarios de los servicios Sena.

Desde los iniciales pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, y hasta la fecha, la línea de interpretación y en general el concepto sobre el contenido y características del derecho de petición han recalcado que por tratarse de un derecho fundamental.

En este punto, se cita pronunciamiento de la alta Corporación, que reitera y soporta lo antes anotado:

“El derecho de petición, su importancia en el Estado Social de Derecho y las exigencias constitucionales y legales para su radicación.

16. El derecho de petición ha sido históricamente consagrado en diversos textos normativos[70] y, según lo ha reconocido esta Corporación, es una pieza fundamental en el engranaje de nuestro Estado Social de Derecho[71]. Este derecho está consagrado expresamente en el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Derechos del Hombre, el cual indica que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. Este mismo enunciado normativo está incorporado en el artículo [23](#) de la Constitución Colombiana de 1991, en la cual además se indica que el Legislador es quien puede reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

17. Según abundante jurisprudencia de este Tribunal[72], el derecho de petición es fundamental y tiene aplicación inmediata, sus titulares pueden ser personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, y a través de éste se puede acudir ante las autoridades públicas o ante particulares. El derecho de petición tiene un carácter instrumental en tanto a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros.

Así mismo se ha señalado que su núcleo esencial reside en una resolución pronta y oportuna de la cuestión que se pide, lo cual no necesariamente implica una respuesta afirmativa a la solicitud. Se entiende que éste derecho está protegido y garantizado cuando se obtiene una contestación oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente y la misma es puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estas características envuelve su vulneración por parte de la autoridad o del particular. // //

Formalidades para la presentación de una solicitud en ejercicio del derecho de petición

19. Como se indicó, del texto constitucional sólo se desprende un requisito para la presentación de solicitudes, que las mismas sean respetuosas. Según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos.

//20. Ahora bien, la presentación de peticiones fue regulada por el Legislador estatutario a través de la Ley [1755](#) de 2015[74], en la que se consagra que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma (L. 1755/15 art. [13](#)[75]).

En ese mismo artículo se indica que toda actuación que sea iniciada ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición, sin que sea necesaria su expresa invocación. Se señala de igual forma que mediante él se podrá solicitar: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interponer recursos, entre otras actuaciones.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor, si se es menor de edad.

22. En concordancia con lo expuesto hasta el momento, “puede afirmarse que el ejercicio del derecho de petición no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley”[79], las cuales pueden sintetizarse así: /a. Se requiere una solicitud respetuosa./ b. No es necesaria la invocación expresa del derecho, ni del artículo [23](#) constitucional. /c. Es, por regla general, un derecho gratuito./d. No es necesaria su presentación a través de abogado, ni de representante legal si se es menor de edad. /e. Puede ser verbal, escrita o a través de cualquier medio idóneo. /f. Se podrá exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales y esa exigencia esté debidamente motivada por la administración pública.” Sentencia C-405 2016, MP GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Del análisis y lectura de lo hasta aquí mencionado se reitera que toda petición, sin importar su nominación (petición, queja, reclamo, sugerencia, felicitación, denuncia entre otros.), se trata del ejercicio de un derecho fundamental que no requiere formalidades adicionales a las consagradas por el constituyente o por el legislador, por lo cual su atención debe ceñirse a los parámetros que se fijan por ley estatutaria, sin que el operador jurídico o el servidor público en nombre de la administración puedan interpretar o cambiar la esencia de un derecho de petición so pretexto de la interpretación de su contenido.

De otra parte, y en relación con los términos de atención de solicitudes, la norma general y aplicable es la ley [1755](#) de 2015, por lo cual no se puede incumplir por parte de ningún funcionario del Sena con dichos términos, debido a la falta de una denominación por el peticionario, o solicitante.

En este momento, y sobre lo ya anunciado es importante recordar, que la administración pública; en este caso, entendida como el Sena, está en la obligación de atender toda solicitud que le sea allegada; esto bajo los expresos términos que la ley superior establece para ello, o de ser el caso, en los términos que los trámites o procedimientos administrativos así lo señalen para actuaciones con carácter especial.

Sobre este aspecto, se hace pertinente citar concepto emitido por esta Coordinación en tal sentido así:

“De lo antes expuesto puede concluirse que todas las peticiones, en cualquiera de sus modalidades, que se formulen ante el SENA, deberán resolverse de manera general dentro de los plazos previstos en el artículo [14](#) de la Ley 1755 de 2015 y aquellos casos especiales se responderán dentro de los plazos señalados en los artículos [8](#) y [9](#) de la Resolución No. 359 de 2016. / Las peticiones verbales deberán contestarse dentro de los plazos a que se refieren las normas indicadas, sin perjuicio de que puedan responderse en el momento de su presentación, si fuere posible, tal como atrás quedó indicado.

Ahora, en relación con lo expuesto en la videoconferencia del día 7 de febrero de 2018, donde tal como Usted lo comenta se desarrolló el tema de Peticiones Externas PQRS dirigida por el señor XXXXX, líder Nacional de PQRS – Peticiones Externas, Coordinación Nacional de Servicio a la Empresa y Servicio al Cliente, Dirección General, en la cual se estableció una promesa de servicio de ocho (8) días hábiles para dar respuesta a todas las peticiones externas PQRS, con el objetivo de mejorar la satisfacción de las partes interesadas, considera este Despacho que se trata de una invitación a responder las peticiones en un plazo inferior al previsto en la ley como una forma de satisfacción al usuario, sin que ello implique, a nuestro juicio, que las peticiones no deban y puedan responderse dentro de los plazos previstos en el artículo [14](#) de la Ley 1755 de 2015 en armonía con los términos contemplados en la Resolución No. [359](#) de 2016.” Concepto [8217](#) de 2018 Dirección Jurídica Sena.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que, sin importar la nominación de cualquier requerimiento ciudadano, se trata de fondo o se ubica dentro del derecho de petición; por tanto, para su atención deben respetarse los términos establecidos para ello, de acuerdo con lo establecido en la ley reglamentaria de la materia.

Ahora bien, la clasificación o árbol de decisiones que se despliega para el interesado al momento

de radicar su solicitud por el mecanismo de la oficina virtual de radicación, puede colaborar en su posibilidad de obtener mejores tiempos de respuesta al evitar desgaste de traslados entre dependencias; no obstante, por tratarse de un acto subjetivo, por tanto individual; justamente, el interés del peticionario puede afectar su decisión ante la necesidad de escoger un tema, y con ello un determinado término para que el Sena lo atienda.

Es allí donde las clasificaciones de PQRS, F y demás nominaciones posibles, constituye una herramienta para colaborar tanto con el peticionario, como con la entidad receptora, para hacer efectivos los tiempos de actividades y de solución a los administrados.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015.

Cordial saludo,

Martha Bibiana Lozano Medina

Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

