



AGENCIA NACIONAL DE
DEFENSA JURÍDICA DEL
ESTADO



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACION

**AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO (ANDJE)
OFICINA DE CONTROL INTERNO (OCI)**

INFORME DE SEGUIMIENTO:

**ESTÁNDAR DE ATENCIÓN DE PETICIONES, QUEJAS,
RECLAMOS Y SUGERENCIAS**

I-SPQRS-02

Bogotá D.C., Febrero de 2016.



INFORME DE SEGUIMIENTO: ESTÁNDAR DE ATENCIÓN DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y SUGERENCIAS

A. PRESENTACIÓN

Los ciudadanos y usuarios son el centro del actuar público por tanto es responsabilidad de los entes públicos desplegar su capacidad de gestión y control para atender eficaz, cumplida y satisfactoriamente sus requerimientos. En la ANDJE bajo el liderazgo de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) se han atendido las funciones lineadas por el Decreto 4085 de 2011.

Concomitantemente es función de la OCI "evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad..."¹, igualmente "deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales y rendirá a la administración de la entidad un informe semestral sobre el particular"².

A continuación la OCI rinde el Informe del segundo semestre de 2015 construido con base en la información recaudada, analizada y contrastada en el seguimiento a la gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS).

B. OBJETIVO Y ALCANCE DEL INFORME

El propósito es evidenciar el estado del Estándar de Atención de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias a diciembre 31 de 2015 bajo la óptica de la Ley 1474 y sus decretos reglamentarios³ y lo establecido por la Ley 1755 de 2015 (la cual regula el Derecho Fundamental de Petición y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

En el seguimiento se revisaron los parámetros básicos que bajo la metodología⁴ establecida por el Gobierno Nacional debieron cumplir las áreas encargadas y los avances en su estructuración y coordinación, en el control de su gestión, la utilización de las herramientas asociadas y la aplicación de la reglamentación interna, tomando como base los resultados de la auditoría realizada durante el 2015.

C. DOCUMENTACIÓN

El seguimiento al estado del Estándar de PQRS se realizó a partir de la revisión de la siguiente documentación:

¹ Ley 87 de 1993, artículo 12, literal i).

² Ley 1474 de 2011, artículo 76.

³ Decreto 2641 de 2012, compilado en el Decreto 1081 de 2015 (Título IV, Parte 1, Libro 2) y cuyo apartado fue sustituido por el Decreto 124 de 2016.

⁴ Cartilla para la Construcción del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano del DAFP y DNP, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. del Decreto 2641 de 2012.



- Resolución No. 102 del 9 de mayo de 2014 por la cual se reglamenta el trámite interno de las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y solicitudes de extensión de jurisprudencia.
- Registro Único de Peticiones. (Página web de la Agencia: Inicio > Servicios al Usuario > Registro Público de Peticiones > Registro Público de Peticiones 2015)⁵.
- Peticiones y Respuestas que obran en el Sistema ORFEO en el periodo comprendido entre el 01 de julio y el 31 de diciembre de 2015.
- Informe Trimestral de PQRS http://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/participacion_ciudadana/Documents/resumen_cuarto_informe_trimestral_pqrs_010216.pdf

D. ESTADO DEL ESTÁNDAR DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y SUGERENCIAS.

Teniendo en cuenta los parámetros y la metodología referida se encontró:

1. En relación con el procedimiento

- La Gestión se desarrolla mediante el procedimiento y trámite de las PQRS; de esta manera, en el sentido de la recomendación de la OCI, se expidió el procedimiento de ATENCIÓN A PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y SUGERENCIAS (Código GL-P-02 Versión: 0) revisado por Hugo Alejandro Sánchez (Jefe OAJ) y aprobado por la Jefe de OAP el 09 de septiembre de 2015, según obra en la herramienta SIGI en el apartado identificado como "Información del documento". Sin embargo se observó que en el archivo que contiene el documento digitalizado del procedimiento se indica que la revisión y aprobación estuvo a cargo del jefe de la OAJ Hugo Alejandro Sánchez Hernández (sin firma).
- De acuerdo con los lineamientos brindados al interior de la Agencia en la Guía para la Elaboración y Control de Documentos del Sistema Integrado de Gestión (Código DE-F-14), en el numeral 6.4 de Procesos se indica que el campo de aprobación del formato debe contener la información relacionada con el cargo, nombre y firma del responsable del proceso, aclarando que ese responsable deber ser consistente con el cargo relacionado en la parte superior del mismo formato (líder del proceso).

En el formato de este procedimiento se observa que el **objetivo** se define en términos de "Atender peticiones, quejas, reclamos y sugerencias de los usuarios de acuerdo con los criterios definidos en la norma vigente" y el **alcance** indica que "inicia con la recepción y revisión del contenido de las PQRS y finaliza con la respuesta dada a la PQRS". La **autoridad y liderazgo** del procedimiento se encuentra en cabeza del Jefe de la OAJ, no obstante de acuerdo con lo establecido en la Resolución 102 de 2014 en sus artículos 9 y 15 en cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 5° del artículo 16 y 6° de artículo 15 del Decreto Ley 4085 de 2011, la competencia para atender las *peticiones* se encuentra radicada en el Jefe de la OAJ y para las *quejas* y reclamos

⁵ http://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/registro-peticiones/Paginas/peticiones_2015.aspx



en la Secretaria General.

Teniendo en cuenta lo anterior y que en ninguna de las siete (7) actividades que conforman el procedimiento y la descripción de las mismas se menciona a la Secretaria General, ni el trámite de las quejas y reclamos, evidencia que dicho procedimiento no desarrolla la totalidad de los de los temas que enuncia ni abarca todas las actividades que prevé su alcance.

Desde la óptica del control se observa que en el citado formato no se encuentran identificados los puntos del control ni los responsables de los mismos. En seguimientos anteriores la OCI concluyó que si bien mediante la Resolución No. 102 de mayo de 2014 se reglamentó el trámite interno de las PQRS y las solicitudes de Extensión de Jurisprudencia, era necesario precisar aspectos relacionados con responsabilidades de los roles asociado y controles mediante un procedimiento que abordar estos aspectos de forma concreta.

2. En relación con el trámite de las PQRS.

Durante el año 2015 los registros examinados revelaron el siguiente comportamiento:

| TIPO DE PETICIÓN | PQRS I Semestre 2015 | PQRS II Semestre 2015 | PQRS 2015 | INCREMENTO ENTRE EL 1o. y 2o. Semestre |
|--|-------------------------|--------------------------|--------------|--|
| CONSULTA | 10 | 56 | 66 | 460% |
| DERECHO DE PETICIÓN DE AUTORIDAD | 81 | 96 | 177 | 19% |
| DERECHO DE PETICIÓN EN INTERES GENERAL O PARTICULAR | 220 | 315 | 535 | 43% |
| QUEJAS Y RECLAMOS | 1 | 3 | 4 | 200% |
| SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISP. | 9 | 22 | 31 | 144% |
| SOLICITUD DE DOCUMENTOS | 5 | 1 | 6 | -80% |
| SOLICITUD DE DOCUMENTOS CONGRESO | 0 | 4 | 4 | - |
| SOLICITUD DE INFORMACIÓN | 11 | 11 | 22 | 0% |
| TRASLADO A OTRAS ENTIDADES | 34 | 21 | 55 | -38% |
| TOTAL | 371 | 529 | 900 | 43% |

Fuente: Papeles de trabajo OCI con base en la información reportada por Atención al Ciudadano.

Con el objeto de revisar la consistencia y homogeneidad de las respuestas brindadas por la Agencia a los peticionarios la OCI del total de PQRS tramitadas en el período primero de julio a 31 diciembre de 2015 examinó 44, siendo esta una muestra representativa de las PQRS que recibió la Agencia.

A continuación se observa la naturaleza de las peticiones que se hicieron a la Agencia, el número que fue analizado por la OCI y los resultados de la evaluación:



| TIPO DE PETICIÓN | PQRS II Semestre 2015 | Muestra examinada por la OCI | RESPUESTA TIPIFICADA ADECUADAMENTE | RESPUESTA DE FONDO | RESPUESTA EN TÉRMINOS |
|--|--------------------------|------------------------------------|--|-----------------------|--------------------------|
| CONSULTA | 56 | 6 | 5 | 6 | 6 |
| DERECHO DE PETICIÓN DE AUTORIDAD | 96 | 11 | 6 | 11 | 10 |
| DERECHO DE PETICIÓN EN INTERES GENERAL O PARTICULAR | 315 | 17 | 13 | 17 | 16 |
| QUEJAS Y RECLAMOS | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 |
| SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISP. | 22 | 3 | 2 | 3 | 2 |
| SOLICITUD DE DOCUMENTOS | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SOLICITUD DE DOCUMENTOS CONGRESO | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| SOLICITUD DE INFORMACIÓN | 11 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| TRASLADO A OTRAS ENTIDADES | 21 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| TOTAL | 529 | 44 | 28 | 44 | 40 |

Fuente: Papeles de trabajo OCI con base en la información reportada por Atención al Ciudadano.

Se observa que las PQRS revisadas evidencian que la Entidad respondió claramente y de fondo los requerimientos de los ciudadanos y usuarios (siendo esto consistente con los resultados de informes anteriores); además se concluye que el 90,9% de las respuestas se presentaron en términos y que el 63,6% se tipificaron adecuadamente.

Se destaca que la Entidad debe ajustar sus mecanismos de control para que la clasificación de las PQRS se efectúe de acuerdo a la naturaleza de las mismas ya que la muestra evidencia que el 36,4% no se tipificó adecuadamente; a continuación se desarrolla esta observación:

Clasificación de las solicitudes

Dentro de las 44 PQRS evaluadas se detectó que en el periodo examinado se radicaron tres (3) escritos que se identificaron como **queja o reclamo** sin que ninguno de ellos contuviera o refiriera los hechos generadores; esta situación demandó que fuera necesario verificar la trazabilidad de los asuntos a partir de diferentes radicados situación que dificultó el seguimiento de la información.

Los radicados de las citadas quejas son:

(i) 20152401011412 del 22 de julio de 2015 asunto radicación proceso arbitral del consorcio vial Isla Barú contra el Distrito de Cartagena - Departamento Administrativo de Valorización Distrital; reclamo al cual se le da respuesta por parte de Jefe de la OAJ mediante comunicación radicada bajo el N°:20152400069231del 24-07-2015.

(ii) 20158001661832 del 12-11-2015 en donde la Imprenta Nacional da respuesta a una solicitud enviada por la Agencia bajo radicado número 20152000100871, dentro de una investigación preliminar iniciada con ocasión de una supuesta demora en los pagos de los servicios prestados.

(iii) 20158001653192 del 11-11-2015 que obedece a una comunicación enviada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta en donde el funcionario de dicho



despacho nos informa que realmente la ANDJE no tiene responsabilidad en los hechos denunciados por él en el 2013.

Se evidenció una inadecuada calificación en documentos radicados como **Peticiones de Autoridad** cuando por la calidad del remitente de la comunicación o la naturaleza del asunto no lo son, como en los siguientes radicados:

(i) 20158001907522 de fecha 24-12-2015 es un documento de respuesta de Colpatria a la Agencia con ocasión de una consulta realizada por CAPRECOM con radicado 20158001616452.

(ii) 20158001890212 del 21-12-2015 por medio del cual la Presidencia de la República traslada a la Agencia un auto proferido por el juzgado 126 de Instrucción Penal Militar, siendo por lo tanto una actuación de carácter judicial y no administrativa, no obstante provenir de un traslado de la Presidencia.

(iii) 20158001718592 del 24-11-2015 mediante el cual un grupo de estudiantes de la ESAP solicitan información a la Entidad.

(iv) 20158001387682 del 28-10-2015 el cual corresponde a la respuesta que la Coordinadora Jurídica del patrimonio autónomo de remanentes del ISS en liquidación da al derecho de petición presentado por la Sra. Rodríguez Llanos.

(v) 20152400914502 de fecha 06-07-2015 asunto "radicación web PQRS derecho de petición autoridad empresa 1", la solicitud se radica como anónima.

Frente a documentos radicados como derechos de **petición en interés particular o general** se observó la misma inconsistencia (una errónea calificación) por cuanto a comunicaciones que ingresan a la Agencia en calidad de informes o respuesta a asuntos que se trasladan por falta de competencia como se observa en los siguientes radicados:

(i) 20158001295312 fecha 14-09-2015 asunto: respuesta de Superintendencia de Salud a remisión queja compensar 20152400078251.

(ii) 20158001475452 del 09-10-2015 asunto: respuesta de Ministerio del Interior sobre consulta previa.

(iii) 201524017556421 del 09-10-2015.- Asunto radicado página web documento respuesta a información suministrada por la Agencia.

(iv) 20158001470622 del 09-10-2015, oficio mediante el cual se envía copia de la respuesta que la Subdirección de Riesgo de Ministerio de Hacienda da al senador Alfredo Ramos acerca de "información pasivos contingentes por actividad litigiosa del 2000-2004".

Igualmente, al documento radicado con el No. 20153000109301 del 15-12-2015, asunto: solicitud de acompañamiento implementación de metodología técnica para el



análisis del riesgo procesal realizada por el Ministerio de Justicia se calificó como una **solicitud de información** cuando en realidad era una Petición de Autoridad, en la cual se solicitaba acompañamiento en este aspecto técnico; la respuesta es firmada por la Directora de Políticas y Estrategias y no por el Jefe de la OAJ.

De otra parte, el radicado No. 20158001135952 asunto: **consulta** pago de indexación y/o intereses moratorios de aportes en materia de aportes de pensión y salud sentencias judiciales aparece la respuesta radicada bajo el No. 20121030081331 del 09-08-2015 la cual fue anulada según la información que aparece en ORFEO y la respuesta se brindó mediante oficio radicado con el número 20151030083181.

Las inconsistencias mencionadas no permiten que la información que se brinda en el registro de derechos de petición cumpla con los atributos de la información pública, especialmente con el principio de calidad que consagra el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014.

Se evidenció que las inconsistencias relacionadas anteriormente (errónea calificación de las solicitudes) se genera en el registro inadecuado que se hace en la herramienta por parte de sus usuarios.

La herramienta asociada al trámite de PQRS es ORFEO. A la fecha de la revisión de las 44 solicitudes se evidencia la mejora en la trazabilidad de la información a partir de la asociación de radicados y la creación de nuevas tablas, ello gracias al trabajo conjunto de las áreas involucradas (OAJ, Atención al Ciudadano y la Coordinación Administrativa).

La realización del seguimiento por parte de la OCI se dificultó por cuanto al momento de extraer el número total de peticiones radicado en el periodo (II semestre 2015) por el módulo de estadística de ORFEO arrojó un número superior al que señalaba el registro de peticiones publicado en el página web; ello obedeció a que se gestionaron documentos como PQRS y que la responsable de atención al ciudadano tuvo que depurar manualmente cada mes dicha información a fin de realizar el informe base para el citado registro.

Tiempos de respuesta y registro público.

Se concluye que el Registro Público de Derechos de Petición evidencia que los tiempos de respuesta se ajustaron a los términos de Ley; sin embargo se evidenció que en los valores del número de días no se tiene en cuenta el tiempo de correspondencia (aspecto ya referido en el anterior informe de auditoría) por cuanto el cálculo del tiempo se realiza teniendo cuenta la fecha en que se genera el documento que la contiene (radicado) sin considerar los tiempos de envío o de salida de la Agencia (tiempos de trámite de correspondencia interna). Obsérvense los radicados 20158001907602 del 24-DIC-2016, 20158001327612 del 18-SEP-2015 y 290158001463462 del 08-10-2015 los cuales se responden extemporáneamente ya que se trata de traslados por falta de competencia y 20158001840012 del 14-DIC-2015 (extensión de jurisprudencia) en donde la respuesta frente al pronunciamiento de la Agencia se envía el 04-01-2016.



Se verificó que el Informe trimestral de quejas y reclamos que rindió la Secretaria General se encontraba publicado en la página web de la Agencia⁶; se observaron cuatro (4) informes trimestrales de la vigencia 2015 en donde expresamente se presentaron las quejas y reclamos de cada período. No se evidenció el cumplimiento de lo previsto en el artículo 9o. del Decreto 2232 de 1995 (en particular la comunicación a la Dirección de la Entidad).

Por último y con el objeto de mantener los aspectos operativos asociados a la gestión de PQRS reiteramos la recomendación de que se diseñen mecanismos que permitan introducir controles a la gestión de forma tal que la información publicada en el registro de PQRS permanezca actualizada, mediante una verificación continua de la herramienta y la capacitación permanente de los usuarios. Reiteramos la necesidad de plasmar documentalmente el Plan de Mejoramiento asociado a la gestión de las PQRS a fin de que se puedan evaluar los avances de las diferentes acciones que adelantan los responsables del tema y que garantizan la mejora continua en la atención a los ciudadanos y usuarios.

⁶ http://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/participacion_ciudadana/Documents/resumen_cuarto_informe_trimestral_pqrs_010216.pdf