

Bogotá, 2021.

Referencia: Concepto uso de redes sociales por las autoridades públicas para la tramitación de Peticiones, Quejas, Reclamos, Denuncias y Sugerencias (PQRSD).

Por medio de la presente Urna de Cristal se permite responder la siguiente pregunta: ¿los ciudadanos pueden presentar sus Peticiones, Quejas, Reclamos, Denuncias y Sugerencias (PQRSD) a través de las redes sociales de las entidades públicas?

Para abordar esta cuestión se deberá analizar: i) La normativa aplicable; ii) los canales oficiales de comunicación para la presentación de peticiones y la radicación; iii) la gestión mediante redes sociales en cumplimiento con la sentencia T-230 de 2020, para finalmente llegar a la (iv) conclusión.

i) Normativa aplicable

Un primer paso para dar adecuada respuesta a las peticiones de ciudadanos es tener conocimiento de las normas que regulan la materia, para que haya claridad en los términos y procedimientos que permitirán resolverlas oportunamente. Así, a título enunciativo se encuentran las siguientes disposiciones que regulan la materia. En primer lugar, el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia señala:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Por su parte el artículo 5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), desarrolla el derecho Constitucional en los siguientes términos:

“En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto.

Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.

2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.



3. *Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.*

4. *Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.*

(...)

9. *A relacionarse con las autoridades por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad o integrados en medios de acceso unificado a la administración pública (...).*

Puntualmente la norma que regula el derecho de petición es la 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”) que modificó la Ley 1437 de 2011 (“por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”) se desarrolló y reglamentó el derecho de petición, en donde el inciso primero del artículo 13 de la Ley en mención señala:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.”

Resulta necesario mencionar el Decreto 1166 de 2016, “Por el cual se adiciona el capítulo 12 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015”, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la presentación, tratamiento y radicación de las peticiones presentadas verbalmente.

El capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015¹, Reemplazado por el Decreto 1008 de 2018¹, define en el artículo 2.2.9.1.1.1, los “(...) *lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital para Colombia, antes estrategia de Gobierno en Línea, la cual debe ser entendida como: el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital(...)*”. Según el artículo 2.2.9.1.2.1, los habilitadores transversales de la Política de Gobierno Digital, son los elementos fundamentales de Seguridad de la Información, Arquitectura y Servicios Ciudadanos Digitales, que permiten el desarrollo de los componentes y el logro de los propósitos de dicha Política.

De igual forma, el artículo 2.2.9.1.1.2 de la norma en mención, establece:

“(...) Ámbito de aplicación. Los sujetos obligados de las disposiciones contenidas en el presente capítulo serán las entidades que conforman la Administración

Pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y los particulares que cumplen funciones administrativas.

Por su parte, el Decreto 1008 de 2018, tiene como objetivo ampliar el ámbito de aplicación de la política de Gobierno Digital a las entidades pertenecientes a Ramas Legislativa y Judicial, órganos de control, autónomos e independientes y demás organismos del Estado; a través de acciones e iniciativas que, de manera libre y proactiva, estas entidades decidan desarrollar para adoptar los lineamientos de la política.

Para la implementación del Decreto de Gobierno Digital y la consecuente política de Gobierno Digital, las entidades deben aplicar los lineamientos y estándares definidos en el Manual de Gobierno Digital y demás actos administrativos que desarrollen los lineamientos y estándares, así como los documentos y guías que los desarrollan.

En lo que respecta a las últimas normas expedidas y que impactan la cuestión planteada se deberá tener en cuenta:

- El Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.
- El Decreto 620 de 2020 de 2 de mayo, “Por el cual se modifica el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente los artículos 53, 54, 60, 61 y 64 de la Ley 1437 de 2011, los literales e), j) y literal a) del parágrafo 2 del artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, el numeral 3 del artículo 147 de la Ley 1955 de 2019, y el artículo 9° del Decreto 2106 de 2019, estableciendo los lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales”.
- La Resolución MinTIC 2160 de 2020, “por medio del cual se expiden las guías de vinculación y uso de servicios ciudadanos digitales”.
- La Resolución MinTIC 2853 de 2020, “Por medio de la cual se expiden los lineamientos de sedes electrónicas, ventanillas únicas, portales de programas transversales y su integración al portal único del estado colombiano”.



ii) Canales oficiales de comunicación para la presentación de peticiones y la radicación

En el marco de la política de Gobierno Digital existen múltiples canales a través de los cuales las autoridades pueden cumplir su misionalidad, pero siempre, condicionado al cumplimiento del principio de legalidad. En lo que refiere a los diversos canales, por disposición, entre otras normas, del artículo 16 del Decreto 2106 de 2019 *“(…) La emisión, recepción y gestión de comunicaciones oficiales, a través de los diversos canales electrónicos, deberá asegurar un adecuado tratamiento archivístico y estar debidamente alineado con la gestión documental electrónica y de archivo digital (…)”* de la entidad.

Por lo anterior, la expresión canales digitales incluye, entre otros, internet, correo electrónico, sedes electrónicas, formularios electrónicos, sistemas de mensajería electrónica y **redes sociales**. Ahora bien, los diversos canales (incluidos las redes sociales) deben estar alineados en el marco de la estrategia integral de uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la entidad, particularmente las normas de la política de gobierno digital y de gestión documental digital y de archivo digital. Es por ello que el artículo 1 de la Ley 2080 de 2021 *“Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”*, la cual modifica los numerales 1 y 9 y adiciona los numerales 10 y 11 al artículo 5º de la Ley 1437 de 2011, mencionado en el numeral normativo.

Como se ha señalado, los diversos canales digitales oficiales dispuestos por cada entidad deberán estar integrados a la sede electrónica y deberá informarse a los ciudadanos de manera clara a través de cuales las autoridades cumplen sus funciones.

Consecuencia de la habilitación de los diversos canales, es obligación cumplir las disposiciones referidas y cumplir con las obligaciones derivadas de dicha normativa.

En particular es importante mencionar que mediante Ley 1755 de 2015 se establece que los medios físicos y electrónicos son canales idóneos para que los ciudadanos presenten solicitudes respetuosas a la administración y siempre que atiendan las exigencias de los artículos 16 y 19 de la Ley 1437 de 2011 CPACA en donde se estipulan unos parámetros y materiales mínimos para que la entidad tenga los elementos suficientes para brindar la respuesta, además no sobra recordar que el hecho de que falte alguno de ellos no implica la omisión, rechazo o archivo del requerimiento.

Por el contrario, la obligación de respuesta por parte de la entidad se activa con la recepción de la solicitud (sin importar que sea verbal o escrita), y la entidad tiene la carga de completar los elementos sustantivos que requiera para poder cumplir con su deber constitucional, en los términos y plazos en que dispone la ley incluyendo la posibilidad de escribir al peticionario para que complemente su solicitud.

El Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, a través de sus artículos 14 y 15, atribuye al MinTIC la potestad de regular la forma en que las autoridades deben integrar a su sede electrónica todos los portales, sitios web, plataformas, ventanillas únicas, aplicaciones y soluciones existentes, que permitan la realización de trámites, procesos y procedimientos a los ciudadanos de manera eficaz.

El referido artículo 15 otorga la competencia al MinTIC para señalar los términos en que las autoridades deben integrar su sede electrónica al Portal Único del Estado Colombiano, que funciona como una sede electrónica compartida a través de la cual los ciudadanos accederán a la información, procedimientos, servicios y trámites que se deban adelantar ante las autoridades. Para tales efectos, el mismo artículo atribuye al MinTIC la función de establecer las condiciones de creación e integración de dichos portales, e igualmente dispone que las ventanillas únicas existentes deben integrarse al Portal Único del Estado Colombiano.

Así mismo, mediante el artículo 16 del Decreto 2106 de 2019 establece al respecto que: la recepción, emisión y gestión de comunicaciones oficiales o las recibidas mediante diversos canales electrónicos deben contar con un tratamiento archivístico adecuado.

El artículo 2.2.17.6.1. del Decreto 1078 de 2015, nos menciona que las sedes o direcciones electrónicas de cada autoridad competente tienen que garantizar principios como, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información y de los servicios garantizando así la calidad del servicio.

De la misma manera se señala que *“los sujetos señalados en el artículo 2.2.17.1.2. de este decreto deberán integrar a la sede electrónica, las interacciones digitales existentes como trámites, servicios, ejercicios de participación, acceso a la información, colaboración y control social, entre otros. Asimismo, las nuevas interacciones ciudadano-Estado nacerán digitales y se integrarán a esta dirección electrónica, acogiéndose las demás disposiciones que establece el ordenamiento jurídico colombiano sobre la atención al ciudadano por otros canales.*

Por último, el artículo 2.2.17.6.2. señala que la sede electrónica compartida será el Portal Único del Estado a través de la cual la ciudadanía accederá a los contenidos, procedimientos, servicios y trámites disponibles por las autoridades y que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones generará los lineamientos y evaluará el cumplimiento requerido para la integración de sedes electrónicas a la sede electrónica compartida.

Las autoridades deberán integrar su sede electrónica al Portal Único del Estado Colombiano, en los términos que señale el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y serán responsables de la calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información, procedimientos, servicios y trámites ofrecidos por este medio.

iii) Gestión mediante redes sociales en cumplimiento con la sentencia T-230 de 2020.

De acuerdo con la sentencia T-230 de 2020 proferida por parte de la Corte Constitucional, para que las redes sociales permitan dar trámite y respuesta a las peticiones, quejas, recursos, sugerencias o denuncias (PQRSD) de las entidades públicas, es necesario, que quede trazabilidad y registro de la actuación administrativa que ello supone, característica de la cual carece una plataforma social por sí sola.

Igualmente hay que garantizar los estándares de gestión documental establecidos por el Archivo General de la Nación, mediante Decreto 1166 de 2016, asignando como primer paso un número consecutivo de radicado para realizar el seguimiento del asunto, y direccionar la solicitud al funcionario responsable de revisarlo. De igual forma, se requiere que dicho procedimiento garantice los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad, en virtud del artículo 6 de la Ley 962 de 2005.

Es importante tener presente que cada red social ofrece diferentes servicios para satisfacer de diversas maneras las necesidades de información y comunicación de la sociedad. Es por ello que, respecto de cada plataforma y cumpliendo con los lineamientos enmarcados en la política de Gobierno Digital, se debe hacer un análisis con miras a establecer si un mensaje corresponde o no al ejercicio del derecho fundamental de petición, y es por esto que cada entidad tiene la obligación de dejar claro a los ciudadanos cuáles son los canales habilitados para la radicación o recepción.

Si la entidad pública decide crear una página o perfil en alguna red social deberá determinar si la misma tendrá una finalidad meramente informativa, para compartir su gestión con la ciudadanía, o si también mantendrá habilitada la interacción a través de los mensajes directos, entendiéndose como una comunicación bidireccional. En este último escenario, se deberá tener en cuenta que la administración de la página supondría la posibilidad de que los usuarios utilicen este medio para ejercer su derecho fundamental de petición y deberá darle respuesta de fondo mediante estos medios tecnológicos, así mismo se debe establecer un mecanismo en donde se integre la petición al sistema de gestión digital; en caso de no tenerlo se puede deshabilitar el tema de recepción de mensajes directos, puesto que ciertas entidades no cuentan con este recurso.

En el escenario en que la entidad deshabilite el chat de mensajería directa de sus redes sociales, quedará abierto el canal para recibir expresiones de la ciudadanía que, de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional, normalmente no constituyen el ejercicio del derecho de petición (opiniones, sugerencias o felicitaciones), cuyo trámite por el administrador es opcional. En esa medida, de identificarse excepcionalmente una petición, la entidad deberá prever si en esos casos será respondida por la misma vía, o redireccionada internamente a los canales de PQRSD. Teniendo en cuenta el volumen de intercambio que puede generarse, es válido no dar respuesta por este canal, sin embargo, es necesario que siempre se le comunique al ciudadano cuales son los canales habilitados para la recepción de sus peticiones.

iv) Conclusión

Finalmente, de acuerdo con lo expuesto anteriormente se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

- En relación con el uso de las redes sociales cabe mencionar que las entidades del Estado tienen una carga adicional cuando deciden valerse de estas redes, como lo es surtir el proceso de verificación de cada red social.

Lo anterior se trata de un deber relevante en el marco de los principios de transparencia y publicidad de la función pública. Sin embargo, el hecho que una entidad no haya cumplido con esta obligación no puede trasladarse al usuario la responsabilidad de presumir que los canales no están habilitados para tal finalidad, siempre que la cuenta de la entidad tenga otro tipo de elementos que permitan deducir, bajo el principio de la buena fe, que se está ante una cuenta oficial y manejada por la autoridad;

- De acuerdo con lo dicho por parte de la Corte Constitucional respecto de las interacciones en redes sociales, es claro que los ciudadanos sí pueden presentar derechos de petición a través de las mismas.
- Por lo anterior, en cumplimiento expreso a la Ley, las solicitudes deben gestionarse, por lo que las Entidades deben, entre otros aspectos: 1) analizar y cumplir con los parámetros para la identificación de cada petición; 2) verificación de todos los requisitos de una PQRSD y así; 3) atender en los términos de respuesta, en todo caso y contestar de fondo.