**POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO**

**DERECHOS DE PETICIÓN**

De las 16 políticas de prevención adoptadas por el Distrito para la atención y trámite de los derechos de petición, se tienen como causas comunes: I. Desconocimiento por parte de los funcionarios en el trámite y atención de peticiones; II. Dificultades en la adopción de mecanismos para su notificación; III. Falta de seguimiento y control por parte de las entidades respecto de los derechos de petición presentados; y, IV. Falta de capacitación a los funcionarios respecto de los temas a resolver por cada una de las entidades y organismos distritales – competencia.

En virtud de ello, se analiza la normatividad y la jurisprudencia en la materia con el fin de proponer alternativas que permitan la unificación de esta política en los aspectos antes enunciados.

**Normatividad y jurisprudencia expedida en materia de Derechos de Petición**

1. **Trámite y atención de peticiones**

Frente al ejercicio del derecho de petición consagrado en el **artículo 23 de la Constitución Política** se ha dicho que, sin necesidad de invocarlo, por regla general, toda solicitud que se haga por parte de la ciudadanía esta amparada en este derecho. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá 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.

Al respecto la **Ley 1755 de 2015** reguló el Derecho Fundamental de Petición, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación.
2. Para resolver las distintas modalidades de peticiones deberá tenerse en cuenta que la ley establece los siguientes términos:
* Toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, salvo que se trate de las siguientes:
* Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.
* Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto, esto es, si se trata de una petición general que debe ser resuelta en el término de 15 días no podrá superarse el término de 8 días adicionales para dar respuesta.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta garantía tiene dos componentes esenciales: (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado. Con fundamento en ello, su núcleo esencial se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la existencia de una respuesta de fondo y a la notificación de la decisión al peticionario.

Frente a la oportunidad para resolver las peticiones las entidades deberán tener en cuenta que todas las solicitudes formuladas ante autoridades o particulares deben ser resueltas en el menor tiempo posible, sin que se exceda el término fijado por la ley para tal efecto.

Respecto de las **respuesta de fondo**, la Corte Constitucional ha considerado que: *“(…) la respuesta de la autoridad debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.”*

La Corte Constitucional en **Sentencia T-230 de 2020**, estableció la siguiente relación frente a lo que puede y debe ser atendido como Derecho de Petición y lo que no se considera petición, así:

|  |
| --- |
| ***Manifestaciones del derecho de petición*** |
| *Según el interés que persigue* | *Petición de interés general* | *Se puede presentar en diferentes supuestos: cuando se pretende que la autoridad intervenga en la satisfacción de necesidades de los miembros de la sociedad, o como forma de participación del ciudadano en la función pública, entre otros.* |
| *Petición de interés particular* | *A través de su uso se persigue el reconocimiento o la garantía de derechos subjetivos.* |
| *Según la pretensión invocada* | *Solicitud de información o documentación* | *Tienen el objeto de obtener acceso a información o documentos relativos a la acción de las autoridades correspondientes.* |
| *Cumplimiento de un deber constitucional o legal* | *Actuación que impulsa una persona para exigir a la autoridad el cumplimiento de una función o un deber consignado en las normas que lo rigen, sin necesidad de iniciar un procedimiento judicial para tal efecto.* |
| *Garantía o reconocimiento de un derecho* | *El requerimiento se encamina al reconocimiento de un derecho o a la garantía del mismo a partir de una acción de la autoridad respectiva.* |
| *Consulta* | *Se formula a efectos de que la autoridad presente su punto de vista, concepto u opinión respecto de materias relacionadas con sus atribuciones. La respuesta de este tipo de petición no supone la configuración de un acto administrativo, toda vez que lo remitido por la autoridad no es vinculante, ni produce efectos jurídicos y contra ella no proceden recursos administrativos o acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo**[[95]](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-230-20.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn95).* |
| *Queja* | *Comunicación en la que se manifiesta una inconformidad o descontento en relación con una conducta o acción de las autoridades en el desarrollo de sus funciones.* |
| *Denuncia* | *Poner en conocimiento de la autoridad respectiva una conducta, con el fin de que, si así lo estima y por las vías pertinentes, se adelante la investigación que corresponda**[[96]](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-230-20.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn96).* |
| *Reclamo* | *Es la exigencia o demanda de una solución ante la prestación indebida de un servicio o falta de atención de una solicitud.* |
| *Recurso* | *Figura jurídica a través de la cual se controvierten decisiones de la administración para que las modifique, aclare o revoque* |

|  |
| --- |
| ***Expresiones que no se consideran derecho de petición*** |
| *Peticiones o comentarios irrespetuosos, hostiles u ofensivos* | *Los términos respetuosos en que deberán formularse las solicitudes suponen una restricción al objeto del derecho de petición y al nacimiento de las obligaciones que se desprenden de su ejercicio. Tal como se adelantó en apartados anteriores, cuando las personas omitan esta carga, las autoridades se encuentran habilitadas por la ley para no proceder a su trámite. En todo caso se reitera que la interpretación que realice la autoridad en estos eventos debe ser restrictiva de manera que las limitaciones al ejercicio del derecho de petición sean mínimas**[[97]](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-230-20.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn97).* |
| *Actuaciones en el marco de procesos judiciales o administrativos (disciplinario y fiscal)* | *Como se anunció anteriormente, las actuaciones que se realicen como parte de los trámites judiciales o administrativos no tienen la naturaleza del derecho de petición, sino que se encuentran cobijados por las normas especiales de procedimiento**[[98]](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-230-20.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn98).* |
| *Opiniones, críticas constructivas, felicitaciones o sugerencias* | *La manifestación de una idea sobre la gestión realizada por la autoridad o el servicio que ha estado prestando a la comunidad no se considera como un ejercicio del derecho de petición, por cuanto no exigen una respuesta.* |

1. **Redes sociales**

Uno de los aspectos que ha generado algunos traumatismos y dificultades en la atención de peticiones interpuestas por los ciudadanos, ha sido el uso de las redes sociales entendidas como medios digitales de interacción entre la administración y la ciudadanía. El uso de estas redes lleva consigo la exigencia por parte de las autoridades administrativas de adaptar el ejercicio de sus funciones y a sus servidores a la atención de estos medios de comunicación.

En este sentido, se han establecido algunos criterios y protocolos para atender adecuadamente a esta nueva modalidad de interacción, entre los cuales se encuentra el portal de [**http://www.gobiernoenredes.gov.co/**](http://www.gobiernoenredes.gov.co/) mediante el cual se recogen buenas prácticas que se pueden asumir en el Estado, en aras de la transparencia y participación del ciudadano en la toma de las decisiones por parte de los gobernantes a través de las redes sociales, se trata de recomendaciones que pueden seguir las entidades cuando deciden incorporar el uso de las redes sociales para apoyar sus labores.

Adicionalmente, la Corte Constitucional mediante **Sentencia T-230 de 2020**, estableció los siguientes parámetros frente al ejercicio de los derechos de petición a través de redes sociales:

1. El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos. Las peticiones formuladas a través de mensajes de datos en los diferentes medios electrónicos habilitados por la autoridad – siempre que permitan la comunicación deberán ser recibidos y tramitados tal como si se tratara de un medio físico.
2. El plazo para la respuesta de fondo se contabiliza desde el momento en que la autoridad recibió la solicitud por cualquiera de los medios habilitados para tal efecto, siempre que estos permitan la comunicación o transferencia de datos.
3. Los mensajes de datos que se utilicen deberán poder determinar quién es el solicitante y que esa persona sea quien en definitiva aprueba el contenido enviado. El artículo 7 de la precitada **Ley 527 de 1999** establece que la identificación del sujeto en un documento se podrá realizar mediante (i) la constatación del método utilizado, el cual deberá identificar al iniciador de la comunicación, a la vez que tendrá que permitir inferir la aprobación de su contenido, y, (ii) dicho método deberá ser “*tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado*”
4. Se debe demostrar que la petición remitida por medios electrónicos cumple con las características de integridad y confiabilidad (art. 9, L. 527/99), es decir, que el canal utilizado cuente con condiciones que permitan realizar un seguimiento al mensaje de datos, tanto desde el momento en que fue enviado por el originador hasta que fue recibido por su destinatario, a efectos de establecer si su contenido resultó o no alterado en algún punto.
5. **No todos los mensajes que sean recibidos en la plataforma social son manifestaciones del derecho de petición**. Los componentes *sine qua non*de este derecho implican que la solicitud se realice en términos respetuosos y la garantía de que deba ser resuelta de fondo, clara, congruente y en términos por la entidad.
6. La identificación del peticionario adquiere especial relevancia, por cuanto es una información necesaria para que la entidad pueda materializar su deber de contestar la solicitud.
7. La notificación de la respuesta podrá hacerse por medio de la plataforma digital a partir de la cual se inició la comunicación por el usuario, a menos que se haya eliminado o suspendido la cuenta correspondiente, en cuyo caso no existirá un incumplimiento de la entidad, sino que, ante la imposibilidad hacer posible la notificación, se configura una causal de fuerza mayor.

La Corte en este aspecto recomienda que, en caso de crearse una página, entiéndase, red social, *“(…) la autoridad tiene la posibilidad de restringir sus configuraciones para que los usuarios no puedan enviar mensajes instantáneos por el chat, sin que ello suponga una restricción del derecho fundamental, ya que existen otros medios para el ejercicio del mismo (…)”.* En este orden de ideas, si una entidad pública decide crear una página o perfil 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. 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. Si mantiene activa esa opción, la entidad debe darle trámite a las peticiones que se presenten.

Las entidades del Estado tienen una carga adicional cuando deciden valerse de las redes sociales, como lo es surtir el proceso de verificación, por el cual se confirma que la página o perfil son auténticos y que la información que se publica corresponde con una fuente oficial. Este es un deber relevante en el marco de los principios de transparencia y publicidad de la función pública; el hecho que una entidad no haya cumplido con esta obligación no puede trasladarse al usuario, 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.

1. **Notificación**

Frente a la notificación que se debe surtir por parte de las autoridades para dar respuesta a los derechos de petición se tiene que conforme lo dispuesto a la ley 1755 de 2015, toda petición **deberá contener la identificación del solicitante así como su dirección de correspondencia y/o electrónica**, y en este sentido, esta será la información con que cuente la entidad para adelantar la respectiva notificación.

Las notificaciones se adelantarán personalmente, siempre que sea posible, para ello el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispuso que *“(…) si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

*Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días”.*

La Ley 2081 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”*, modifico lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, respecto de las notificaciones electrónicas por parte de las autoridades, estableciendo que las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos**, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación**.

Durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos (notificación personal, por aviso) a menos que el uso de medios electrónicos sea obligatorio.

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad. La notificación de la respuesta podrá hacerse por medio de la plataforma digital a partir de la cual se inició la comunicación por el usuario, a menos que se haya eliminado o suspendido la cuenta correspondiente, en cuyo caso no existirá un incumplimiento de la entidad, sino que, ante la imposibilidad hacer posible la notificación, se configura una causal de fuerza mayor.

La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a la misma, hecho que deberá ser certificado por la administración.

De acuerdo con la Corte Constitucional para que el componente de respuesta de la petición se materialice, es imperativo que el solicitante conozca el contenido de la contestación realizada. Para ello, la autoridad deberá realizar la efectiva notificación de su decisión, de conformidad con los estándares contenidos en el CPACA. El deber de notificación se mantiene, incluso, cuando se trate de contestaciones dirigidas a explicar sobre la falta de competencia de la autoridad e informar sobre la remisión a la entidad encargada.

Ante la necesidad de notificar las decisiones se requiere la adopción de un protocolo en el cual se incluya como requisito imperativo para la adecuada atención de la petición, la dirección de correspondencia física o electrónica del peticionario, hecho que deberá ser verificado por el funcionario que reciba la petición y estará en concordancia con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1755 de 2015. En caso de que el usuario no incluya la información, la entidad podrá dar respuesta a través de publicación de aviso en las diferentes carteleras de la entidad y páginas web de la entidad, sin que por ello se considere vulnerado el derecho de petición. La entidad deberá guardar registro de dicho hecho, así como de los requerimientos hechos al peticionario para adelantar la notificación de la petición.

**Seguimiento por las entidades**

En este aspecto, y de acuerdo con lo dispuesto en las diferentes políticas adoptadas por el distrito, resulta claro que se presentan inconvenientes al momento de efectuar el seguimiento de las peticiones por parte de las entidades, lo que se puede explicar por las siguientes razones: i. Falta de personal para atender los requerimientos en oportunidad; ii. Falta de administración de las plataformas o medios digitales para el trámite y atención de los PQRS; iii. Falta de capacitación a los funcionarios respecto de los términos, protocolos y trámites de las peticiones; iv. Actualización de procedimientos y procesos que faciliten la respuesta oportuna y de fondo de cada una de las peticiones, esto es, que en caso de que la entidad requiera información de diferentes dependencias a la encargada de resolver la petición, se deberán establecer medios de comunicación efectivos para evitar demoras en la respuesta y que facilite la obtención de la información.

**Capacitación y competencia**

Respecto de la competencia de las autoridades para resolver las peticiones se tiene que, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará.

Ahora frente a la capacitación de los funcionarios encargados de atender las peticiones, deberán contar con la información respecto de los siguientes aspectos: i. Protocolos para atender peticiones de redes sociales; ii. Protocolos para la atención del ciudadano; iii. Normas vigentes frente a la atención y trámite de peticiones; iv. Actualización en el uso y manejo de los medios digitales y físicos dispuestos por la entidad para la atención de peticiones (página web, Sistema PQRS, Redes sociales, ventanillas de atención); v. Responsabilidades del funcionario y la entidad por la no atención de las peticiones.

**Alternativas para la actualización y gestión de las políticas emitidas**

Con el fin de fortalecer la gestión jurídica, prevenir efectivamente el daño antijuridico y unificar criterios en la materia, se sugieren las siguientes alternativas:

1. **Unificación de una política de prevención del daño en derechos de petición respecto de los aspectos comunes identificados – Elaboración de una guía práctica para la atención de derechos de petición:** i. Desconocimiento por parte de los funcionarios en el trámite y atención de peticiones; II. Dificultades en la adopción de mecanismos para su notificación; III. Falta de seguimiento y control por parte de las entidades respecto de los derechos de petición presentados; y, IV. Falta de capacitación a los funcionarios respecto de los temas a resolver por cada una de las entidades y organismos distritales – competencia.

La política será implementada y liderada por la Secretaría General en el marco de la Política Pública de Servicio a la Ciudadanía, y se socializará a todas las entidades distritales a través de directrices, capacitaciones u orientaciones presenciales o virtuales, envío de correos masivos a través de los canales de comunicación, desarrollo de infografías y demás que se consideren pertinentes para gestionar el conocimiento en la materia.

1. **Socialización de protocolos adoptados para la atención en la materia.** El Distrito adoptará e implementará lo dispuesto en los protocolos para el manejo en redes sociales disponible en [**http://www.gobiernoenredes.gov.co/**](http://www.gobiernoenredes.gov.co/)**,** así mismo, el protocolo que se adopte por la Secretaría General para la atención de peticiones, teniendo en cuenta, entre otros aspectos: contenidos de las peticiones, términos para su respuesta oportuna, competencias, medios de notificación, responsabilidades, administración y manejo de las plataformas y medios digitales a cargo de las entidades, y aspectos sobre lo que debe tener en cuenta el funcionario para resolver de fondo y en oportunidad las peticiones.

Se incluirá en el protocolo de atención a peticiones, para las respuestas de fondo las siguientes recomendaciones:

1. El funcionario deberá identificar plenamente el tema de la petición. A partir de ello se identificarán posibles fuentes de información tales como, el Sistema de Información Jurídica Régimen Legal, Registro Distrital, PQRS, bases de datos a cargo de la entidad, jurisprudencia, doctrina y normatividad en la materia.
2. La respuesta **NO** debe corresponder a la transcripción de normas o jurisprudencia, debe ser un análisis juicioso sobre la necesidad del peticionario. Sin perjuicio de ello se citarán las normas y jurisprudencia que se consideren relevantes para resolver la petición.
3. La respuesta deberá ser redactada en un lenguaje claro, incluyente cuando aplique, y preciso, con el fin de evitar ambigüedades o errores en su interpretación.
4. En caso de tratarse de una petición frente a un trámite, deberá informarse el estado del trámite, y la explicación en caso de que no proceda el trámite de la petición.

Por otro lado, se deberá socializar el protocolo adoptado para la atención de servicios a la ciudadanía haciendo uso de los medios enunciados anteriormente.

1. **Capacitación a los funcionarios respecto de la estructura y organización administrativa del D.C.** Teniendo en cuenta que uno de los aspectos a mejorar es el fortalecimiento de la gestión del conocimiento respecto de la estructura y organización administrativa del Distrito Capital, se recomienda adoptar por parte de las diferentes entidades y organismos distritales los siguientes documentos y/o directrices:
* Modelo de Gestión Jurídica Pública (Decreto Distrital 430 de 2018) – Instrumentos de Gerencia: Gestión del Conocimiento, Cultura de Prevención del Daño Antijurídico.
* Guía “Dinámica Jurídica Distrital”
* Acuerdo 257 de 2006 con sus respectivas modificaciones.

Adicionalmente, deberá capacitarse a cada funcionario(a) que preste el servicio de atención a la ciudadanía o se encargue de la administración del Sistema PQRS en las diferentes entidades en la estructura de la administración a partir del desarrollo de orientaciones en la materia, infografías, cursos virtuales y demás que se consideren necesarios para gestionar el conocimiento.

Se recomienda que el funcionario(a) a cargo de la entidad, cuente con criterios básicos en derecho o tenga formación que le permita identificar las normas aplicables al asunto a atender y las que facultan la remisión por competencia.