

CONCEPTO 2354 DEL 2023

(marzo 31)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Memorando

1-GCRN-23-002354

Bogotá, D.C.,

PARA: Karen Lorena Cárdenas Santana
Coordinadora del CIT de Prensa y Comunicación Corporativa
DE: Edwin Ostos Alfonso
Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna
ASUNTO: Concepto jurídico -Uso de Redes Sociales funcionarios en el exterior

Respetada Coordinadora:

De forma atenta, remito las consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica Interna, relacionada con determinar el alcance para requerir a los funcionarios en el exterior, acerca de un uso más adecuado de sus redes sociales personales o disminuir al máximo el uso de estas redes, sin afectar el derecho a la expresión y libre desarrollo de la personalidad, teniendo en cuenta el uso de redes sociales institucionales a través de las cuales se visibilice la gestión y se brinde información de servicio a los connacionales.

1. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la libertad de expresión se constituye en un derecho inherente a todas las personas, del mismo modo es imperioso observar si las manifestaciones de estas características cuando son realizadas por un servidor público en el exterior están o no sometidas a algún límite legal o autorización previa por parte del Ministerio.

Para dar respuesta al interrogante planteado, es necesario observar el régimen de deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés establecidos en el Decreto Ley [274](#) de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", al ser el sujeto emisor un funcionario en el servicio exterior, en contexto con la jurisprudencia de los Altos Cortes, que en varios fallos han establecido el alcance y eventuales límites a los derechos que tiene un servidor público en ejercicio de sus funciones al expresar sus opiniones personales.

1.1. Consideraciones jurisprudenciales a la Libertad de Expresión de funcionario públicos

El ejercicio de funciones públicas trae para los funcionarios una serie de limitaciones mayores a las que ostenta un particular en las circunstancias referidas a expresar una opinión.

La Corte Constitucional en la sentencia de tutela de T-949 de 2011, estableció el alcance del ámbito de la libertad de expresión de los servidores públicos, cuando en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales debe activar su derecho a difundir o expresar información

oficialmente, al respecto señala el alto tribunal.

"si bien es cierto que los servidores públicos mantienen su libertad de información y de opinión, en su calidad de ciudadanos, también lo es que se les restringe, por su mayor compromiso social y debido a que el servicio público es una actividad altamente reglada, que impone mayor prudencia y respeto, por ejemplo, al expedir opiniones y dar información" (subraya fuera de texto)

La Corte Constitucional en el referido fallo tiene en cuenta lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al deber en cabeza del funcionario público de pronunciarse sobre asuntos de interés público, lo que implica la obligación de constatar los hechos sobre los que se manifiesta y, del mismo modo que asume el compromiso de actuar como garante de los derechos de libertad de expresión y opinión "y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos"

En lo que respecta a la Corte Constitucional la jurisprudencia de este Tribunal reconoce que los funcionarios públicos como cualquier sujeto de derecho, ostentan los derechos a la libertad de expresión y de opinión, sin embargo, establece que el alcance de sus expresiones dependerá del sector público en el que prestan sus servicios y sus obligaciones funcionales, en consonancia con el concepto de poder y deber de comunicarse con la opinión pública.

Frente al análisis de los derechos a la libertad de expresión y de opinión de los funcionarios públicos la jurisprudencia constitucional, a través de sentencias de tutela como la T-949 de 2011 y T-155 de 2019, indica el alcance de las expresiones y declaraciones que realizan los servidores públicos de la siguiente manera:

- Las declaraciones de altos funcionarios públicos que pertenezcan al nivel nacional, local o departamental cuyo objeto sean asuntos de interés general, no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión y opinión, sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía.

De manera que sus manifestaciones o expresiones están sometidas a los criterios de "veracidad y objetividad, de conformidad con el artículo [20](#) de la Constitución Política, para evitar "cualquier tipo de manipulación sobre la opinión pública" y teniendo en cuenta el alto grado de credibilidad con el que pueden contar los funcionarios públicos, en virtud de sus cargos." [\(1\)](#)

- En lo que respecta a las declaraciones que expresan "cuestiones acerca de la política oficial, defienden su gestión, responden a sus críticos, o expresan su opinión sobre algún asunto, casos estos últimos en los cuales caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales. En estos casos, para garantizar la formación de una opinión pública verdaderamente libre, estas opiniones no pueden ser formuladas sino a partir del mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad". [\(2\)](#)

En lo que respecta a limitaciones a la libertad de expresión se observa que la jurisprudencia del tribunal constitucional reconoce que estas restricciones surgen bajo el análisis de supuestos como:

a) Sector público al que pertenece el funcionario.

b) Poder de comunicación, en conexidad con la carga de transparencia veracidad de la información suministrada a la ciudadanía.

c) Manifestaciones subjetivas, contentivas de opiniones personales en las que se asume el deber de precaver las consecuencias de sus expresiones.

En este orden de ideas, el ejercicio del derecho de libertad de expresión de los funcionarios puede generar un mayor impacto colectivo e institucional, por eso se hace exigible un deber de diligencia respecto al alcance de sus expresiones.

En cuanto los límites al ejercicio de la libertad de expresión, se observa que a nivel jurisprudencial se ha establecido como prohibidas aquellas expresiones o discursos en los que se realiza: “(i) la propaganda en favor de la guerra, (ii) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo, (iii) la pornografía infantil y (iv) la incitación directa y pública a cometer genocidio.”⁽³⁾

1.2 Uso de redes sociales por parte de funcionarios públicos

Las redes sociales son una herramienta que permite materializar la libertad de expresión de los ciudadanos, pues permite compartir o difundir ideas de forma masiva, sin embargo, su uso muchas veces se constituye en un elemento que puede dar lugar a confusiones respecto al contenido de la declaración, puesto que no se diferencia si su contenido corresponde a una opinión personal o una declaración institucional.

Ante este riesgo, el funcionario asume la obligación de ser cuidadoso al utilizar sus cuentas personales en redes sociales, en tanto que debe procurar que sus pronunciamientos se ajusten en dichos espacios a la neutralidad propia del cargo gubernamental que ejerce temporalmente, con el fin de evitar la confusión entre su rol como ciudadano y su rol de funcionario público, la Corte Suprema de Justicia en sentencia STL5798-2020. Radicación N. 89841. M. P. Iván Mauricio Lenis, señala lo siguiente:

(...) es oportuno advertir al funcionario accionado que debe ser **particularmente cuidadoso al utilizar sus cuentas personales en redes sociales, en tanto debe procurar que sus pronunciamientos se ajusten en dichos espacios a la neutralidad** propia del cargo gubernamental que ejerce temporalmente, con el fin de evitar la confusión entre su rol como ciudadano y su investidura de jefe de Estado que, en otras circunstancias, puedan considerarse lesivas de garantías constitucionales fundamentales. (...)”- (negrilla fuera de texto original)

2. COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Destacando que la comunicación interinstitucional e institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe estar articulada al quehacer de la entidad, a fin de contribuir a la observancia de los principios, valores y políticas administrativas que desarrolla y que promueven el buen uso de la imagen institucional, en la conducción de las relaciones públicas estratégicas en el marco de la política exterior y de servicio al ciudadano, se ha establecido un marco institucional respecto al manejo de las comunicaciones. Es así como, el numeral 12 del artículo 7 del Decreto 869 de 2016 "Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones", establece que es función del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores:

"Definir, aprobar y dirigir todo lo relacionado con las comunicaciones estratégicas internas y externas, la imagen institucional y la divulgación de los planes, programas, proyectos y actividades del Ministerio y sus Misiones, tanto en el ámbito nacional como internacional”

Para el cumplimiento de esta función, se cuenta con el apoyo del Grupo Interno de Trabajo de Prensa y Comunicación Corporativa, cuyas tareas se describen en el artículo [3](#) de la Resolución 9709 de 2017 "Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores", entre las cuales se destacan las siguientes:

“ARTÍCULO 3. GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE PRENSA Y COMUNICACIÓN CORPORATIVA Corresponde al Grupo Interno de Trabajo de Prensa y Comunicación Corporativa, adscrito al Despacho del Ministro, ejercer las siguientes funciones:

1 Establecer conjunta mente con el Ministro y el Jefe de Gabinete **los lineamientos de la estrategia de comunicación e información** del Sector de Relaciones Exteriores.

2. Asesorar a las dependencias y entidades adscritas al Ministerio de Relaciones Exteriores en la implementación y la ejecución de estrategias de comunicación y/o diseño de piezas comunicativas.

(...)

4. Procesar la información generada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio y divulgarla a través de los canales de comunicación de la entidad bajo la orientación del director de cada dependencia.

(...)

8. Revisar productos informativos remitidos por las misiones de Colombia en el exterior para garantizar que cumplan con los requerimientos de imagen y lineamientos de comunicación del sector.

(...)

12. Publicar y administrar los contenidos de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las misiones diplomáticas de Colombia acreditadas en el exterior. La actualización y la veracidad de la información es responsabilidad de cada jefe de dependencia o misión.

(...)

14. Trabajar en conjunto con las diferentes dependencias para cumplir con los lineamientos de la Estrategia de Gobierno en Línea.

(...)

16. Publicar los contenidos temáticos del Sector de Relaciones Exteriores en las redes sociales oficiales. La atención y respuesta a los usuarios dependerá del Centro Integral de Atención al Ciudadano (CIAC).

En definitiva, si bien la estrategia de comunicaciones que asuma el Ministerio de Relaciones Exteriores implica el análisis y selección del uso de medios y canales de comunicación, la planificación oportuna de los mensajes y el diseño de estrategias eficaces debe ser de conformidad a los lineamientos establecidos por el Grupo Interno de Trabajo de Prensa y Comunicación Corporativa con el visto bueno del Ministro de Relaciones Exteriores.

2.1. Comunicación como instrumento de diplomacia digital

Los funcionarios del servicio exterior deben considerar una posición de acatamiento y cumplimiento de las directrices, dado que el Gobierno es quien diseña la política exterior del Estado según los parámetros que determine establecer, y estas directrices deben ser seguidas por los funcionarios en la ejecución de sus funciones en las sedes de trabajo fuera del país.

Por ello, existe una directa relación entre diplomacia y medios de comunicación, lo que ha implicado el diseño de sistemas de comunicación institucional en lo que respecta al manejo de la política exterior.

Este modelo de diplomacia está crecientemente ligado a los medios de comunicación, en concordancia con la imagen del Estado que implica el "uso de la web y las redes sociales para la consecución de los objetivos establecidos en la acción y la política exterior de un país"⁽⁴⁾

3. ESTUDIO DEL CASO -RÉGIMEN LEGAL SOBRE DECLARACIONES DE FUNCIONARIOS DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR

Respecto a la posibilidad de establecer lineamientos en relación con el manejo de las redes sociales de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, ello implicaría disminuir el alcance de los derechos de libertad de expresión de los funcionarios y reconocer que sus manifestaciones en redes hacen parte de la estrategia de comunicaciones del Ministerio, de manera que se establecería un límite difuso e indeterminado al alcance de sus declaraciones y contenidos.

En cuanto prohibiciones de conducta, es importante tener en cuenta según lo expresa el Consejo de Estado en Concepto de Sala de Consulta y Servicio Civil. C.E. 2166 de 2013, el cual en uno de sus apartes señala:

Las **prohibiciones**, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, **son de origen constitucional y legal**, la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; **y su aplicación es restrictiva**, de manera que excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva. Las normas legales de contenido prohibitivo hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas, modificadas, ampliadas o adicionadas por acuerdo o convenio o acto unilateral”, (negrilla fuera de texto original)

Bajo la premisa de restringir algunas manifestaciones, el artículo [81](#) del Decreto Ley 274 de 2000 de forma taxativa establece las siguientes prohibiciones dirigidas a los funcionarios del servicio exterior, las cuales se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO [81](#). Prohibiciones Especiales. Además de las prohibiciones establecidas para los empleados públicos del orden nacional, a los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular y, en general, a los funcionarios del servicio exterior, les está prohibido expresamente:

a. Elevar protestas o presentar reclamaciones de carácter formal por su propia cuenta, en nombre del Gobierno o del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin haber recibido las correspondientes instrucciones,

(...)

f. Hacer uso particular de informaciones o documentos no públicos que se hayan producido, recibido o conocido por razón del servicio, o tomar copia de ellos sin previa autorización del Ministerio. (...)

i. Hacer declaraciones, revelar asuntos tramitados o de los que hubiere tenido conocimiento por razón de sus funciones, sin la autorización del superior respectivo."

Seguidamente, el artículo [82](#) del Decreto Ley citado, indica la consecuencia sobre la inobservancia de las prohibiciones, lo cual puede generar que la conducta sea considerada una falta gravísima.

“ARTÍCULO [82](#). Especial Responsabilidad. La violación de las obligaciones y prohibiciones establecidas en este Decreto, por parte de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular y, en general, por parte de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando cause serio perjuicio a los propósitos que orientan el servicio exterior, será considerada como falta gravísima para todos los efectos.”

Ante este régimen de prohibiciones se concluye que puede suceder que ciertas declaraciones o manifestaciones en redes sociales desconozcan las prohibiciones del artículo [81](#) del Decreto Ley 274 de 2000.

En consonancia con lo establecido por el Decreto Ley [274](#) de 2000 en el artículo [81](#), puede inferirse las siguientes características:

- a) Los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular y, en general, los funcionarios del servicio exterior tienen una prohibición especial relacionada a las declaraciones que estos pueden llevar a cabo.
- b) Las declaraciones de los funcionarios, tienen que relacionarse con la revelación de asuntos tramitados o de los que hubiere tenido conocimiento por razón de sus funciones.
- c) Si las declaraciones no tienen relación con asuntos que tramita el funcionario o que hubiere tenido conocimiento con ocasión de sus funciones, estas manifestaciones no se entienden como prohibidas,
- d) Para llevar a cabo las declaraciones que se encuentran prohibidas, debe darse una autorización previa por el superior respectivo.
- e) La norma integra la palabra "declaraciones", la cual puede ser desarrollada en diferentes formas, incluida las redes de comunicación social.

De conformidad con lo anterior, puede considerarse llevar a cabo una estrategia conjunta dirigida por el señor Canciller con la colaboración del GIT de Comunicaciones, en la cual se determinen lineamientos que consideren los literales a), f) e i) del artículo [81](#) del Decreto Ley 274 de 2000, con el objeto de que los funcionarios conozcan los límites a sus actuaciones en el ejercicio de su actividad en el exterior.

Esa estrategia debe informar que los funcionarios, cualquiera sea el nivel, tienen prohibido por expreso mandato legal: Elevar protestas o presentar reclamaciones de carácter formal por su propia cuenta, en nombre del Gobierno o del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin haber recibido las correspondientes instrucciones y, hacer declaraciones, revelar asuntos tramitados o de los que hubiere tenido conocimiento por razón de sus funciones, sin la autorización del

superior respectivo.

En cuanto medidas reglamentarias, considera esta oficina Asesora Jurídica Interna, que esa estrategia podría llevarse a cabo dando alcance a la Circular No 1 de 2019, en el que se indiquen aspectos que hacen parte del Decreto Ley [274](#) de 2000, como las que se proponen a continuación:

- En concordancia con el artículo [80](#) del Decreto Ley 274 de 2000, los funcionarios del servicio exterior están obligados a obtener previamente permiso escrito del Ministro de Relaciones Exteriores o del funcionario que éste delegare, para prestar colaboración en periódicos y otros medios de comunicación sobre temas que puedan comprometer al país.

- En concordancia con el literal 12 del artículo [7](#), del Decreto 869 de 2016, son funciones exclusivas del Despacho del Ministro el definir, aprobar y dirigir todo lo relacionado con las comunicaciones estratégicas internas y externas, la imagen institucional y la divulgación de actividades del Ministerio y sus Misiones, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

A partir de este tipo de premisas, a través de una nueva circular, se envía un mensaje institucional a todos los funcionarios en el que se establecen los límites que deben ser seguidos por todos en el desarrollo de sus actuaciones y, en especial, al llevar a cabo declaraciones que puedan contravenir los mandatos legales y directrices en política exterior actualmente existentes.

De esta forma, los funcionarios podrán conocer que en el uso que dan a sus redes sociales no se pueden abordar temas que son de la competencia de la imagen institucional del Ministerio o que se encuentran dentro de las prohibiciones o actuaciones con permiso previas establecidas por el Decreto Ley [274](#) de 2000.

En esta Circular que pueda dar alcance a la Circular No 1 de 2019, puede indicarse a los funcionarios que cualquier manifestación fuera de los parámetros establecidos por la ley, puede afectar el deber funcional que les compete. Las actuaciones de los funcionarios en el exterior deben ser entendidas dentro de un vínculo de especial confianza, coordinación y seguimiento de la política exterior determinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

4. ALCANCE DEL CONCEPTO

En virtud de ser la Oficina Asesora Jurídica Interna una dependencia asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [22](#) del Decreto 869 de 2016, los conceptos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, en concordancia con lo establecido en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo Ley [1437](#) de 2011.

EDWIN OSTOS ALFONSO

Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna

<NOTAS PIE DE PÁGINA>

1. Corte Constitucional sentencia T-155 de 2019

2. Ibídem

3. Corte Constitucional. Sentencia T-386/21

4. Manfredi Sánchez, 3. L. (2014b). Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales. Historia y comunicación social, 19,341-354.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

