

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Análisis de resultados y recomendaciones
para la gestión pública a partir del Índice
de Transparencia de las Entidades
Públicas 2015-2016



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA HACIA UNA GESTIÓN TRANSPARENTE

Consejo Rector

Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoyá
Guillermo Carvajalino Sánchez
Rosa Inés Ospina Robledo

Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Ángela Escallón Emiliani
Mónica Aparicio Smith
Carlos Raúl Yepes Jiménez
Gloria María Borrero
Judith Pinedo Flórez
Eduardo Wills Herrera
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Equipo de Investigación

Marcela Restrepo Hung

Directora del Área de Gestión de Conocimiento

Karina Cruz Parra

Líder Programática

Adriana Muñoz Criado

Colaboradora

Adrián Alejandro Moncayo Ordóñez

Investigador



Global Affairs
Canada

Affairs mondiales
Canada

Financiación

Este proyecto ha sido financiado por Transparency International - Fondos Canadá

Diseño, Diagramación y Corrección de Estilo

Papyrus Formas e Impresos Ltda.

Corporación Transparencia por Colombia



@transparenciaco



TransparenciaporColombia

PBX: (57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61 Barrio La Castellana
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
www.indicedetransparencia.org.co
Bogotá D.C., Colombia

© Corporación Transparencia por Colombia
Índice de Transparencia Nacional 2015-2016
ISBN 978-958-56654-3-9
Bogotá, Colombia. Octubre de 2017

Contenido

5 ➤..... ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Hacia una gestión transparente

- 7 Condiciones institucionales para garantizar el derecho de acceso a la información.
- 9 Transparencia activa: compromiso de la institucionalidad frente a la ciudadanía.
- 10 La visibilidad de la planeación y la gestión presupuestal tiene un largo camino por recorrer.
- 11 ¿Cómo está la reutilización de la información?.
- 13 Servidores públicos al borde del anonimato.
- 14 Transparencia pasiva: la relación con la ciudadanía en juego.
- 15 La relación con la ciudadanía a través de los mecanismos de contacto.
- 17 ¿Los mecanismos de solicitud garantizan la entrega de información pública?.

19 ➤..... Recomendaciones para garantizar el derecho de acceso a la información

- 19 Para los líderes de la política pública y el órgano garante
- 19 Preparación desde lo institucional
- 20 Impulsar la proactividad en la publicación de información
- 22 Recuperar la relación con la ciudadanía

23 ➤..... Consideraciones finales

24 ➤..... Bibliografía



ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA HACIA UNA GESTIÓN TRANSPARENTE

Colombia atraviesa por una crítica situación, dada la aparición de múltiples hechos de corrupción en todos los niveles de la administración pública. Es precisamente en este momento de la historia cuando el acceso a la información de calidad oportuna, veraz y confiable, garantizado por la institucionalidad, se convierte en una herramienta fundamental para evitar la materialización de estos sucesos negativos, y de igual manera promover las buenas prácticas de gobernanza para recuperar la confianza en el Estado.

La importancia de contar con más y mejor información radica en potenciar la capacidad de toma de decisiones acertadas para el bienestar público, optimizando a su vez la construcción de políticas, programas y proyectos que beneficien a todos los sectores en el marco de una sociedad más democrática, pero lo más relevante es el papel que puede desempeñar una ciudadanía activa e informada en torno a la gestión pública.

Para que la ciudadanía pueda ejercer un control social adecuado sobre el actuar de la institucionalidad pública debe existir garantías

que permitan acceder a la información producida, o en custodia por las entidades públicas, razón por la que el acceso a la información pública se constituye en un derecho de especial importancia. Colombia ha adoptado compromisos derivados de tratados internacionales¹ que han sido materializados en la Constitución de 1991 donde se reconoce, en diferentes artículos, el derecho de todo ciudadano a acceder a documentos públicos, a la privacidad, a presentar solicitudes ante las autoridades por interés general o particular, y designa la responsabilidad de la norma frente a la reglamentación de estos derechos.

En consecuencia, en el año 2014 se sanciona la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712), gracias al esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil que, tras identificar la necesidad de regular la disposición y entrega de información pública, promovieron la creación de esta norma con base en la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, que la Organización de los Estados Americanos emitió en el año 2009.

1. En su Artículo 19 la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Adicionalmente, este derecho fue incluido en el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles en el Artículo 19: "2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección." Además, en su párrafo tercero reconoce las excepciones que deben estar expresamente fijadas por la ley: "a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

Esta Ley define el grupo de entidades que son las encargadas de liderar la política pública de acceso a la información en Colombia: Secretaría de la Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública, Archivo General de la Nación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo Nacional de Estadística, órganos de gobierno que han emprendido una serie de acciones destinadas a garantizar el goce efectivo del derecho de acceso a la información, tal y como lo pudo evidenciar la Veeduría a la Implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, un ejercicio de control social desarrollado por la Alianza Más Información Más Derechos (2018), un grupo de organizaciones de la sociedad civil² que desde el año 2009 fue la encargada de promover la Ley 1712 de 2014:

(...) se encontró que existen esfuerzos notables de parte de las entidades que lideran la política pública de acceso a la información desde su misionalidad; no obstante, no se evidencian acciones concretas de articulación interinstitucional de cara a la garantía del derecho. Se reconoce la labor de la Secretaría de la Transparencia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, quienes han avanzado en gran medida en la orientación a sujetos obligados y la ciudadanía, además de las acciones de monitoreo y seguimiento

que permiten contar con una perspectiva de implementación de la norma y que las entidades observadas puedan implementar acciones de mejora (p. 9).

De acuerdo a las cifras de la Secretaría de la Transparencia, y tal como lo menciona la Procuraduría General de la Nación en el balance preliminar de su función de vigilancia en el año 2017³, Colombia cuenta con un aproximado de 68.789 sujetos obligados de esta ley, comprendidos entre entidades públicas, organizaciones de carácter privado que desempeñen o presten un servicio público, partidos y movimientos políticos, los cuales tienen la obligación y la responsabilidad de publicar y entregar información a la ciudadanía, bajo rigurosos criterios y principios que son producto del recorrido que ha tenido este derecho fundamental en la historia reciente del país.

Existen múltiples iniciativas destinadas a medir el estado en el que se encuentra el acceso a la información pública, algunas de ellas efectuadas desde organismos del Gobierno Nacional que lideran la política de acceso a la información; adicionalmente se han llevado a cabo otros ejercicios de observación desarrollados por organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, Transparencia por Colombia ha desarrollado el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (en adelante ITEP)⁴.

Para la vigencia 2015-2016 esta medición evaluó a 75 entidades nacionales⁵, 28 ciudades capitales, 32 gobernaciones y sus respectivas

-
2. Conformada por el Centro de Estudios de Justicia y Sociedad, Dejusticia, la Fundación para la Libertad de Prensa, el Proyecto Antonio Nariño, la Corporación OCASA y Transparencia por Colombia.
 3. Documento disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/VIGILANCIA%20-%202020Balance%202017%20Preliminar.docx>
 4. "El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas una iniciativa de la sociedad civil, que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado. Como ejercicio de control social propositivo parte de un enfoque de prevención que les permita a las entidades fortalecer sus procesos y procedimientos administrativos, para así disminuir la posibilidad de que los riesgos se terminen materializando en hechos de corrupción" (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2017).
 5. Para el presente documento del nivel nacional se tomarán los resultados solo de 66 entidades de la rama ejecutiva que evaluó el ITEP.

contralorías departamentales; en este caso el equipo de investigación indagó sobre la disponibilidad de información relacionada con la gestión administrativa, dentro de la cual se encuentra la información mínima obligatoria que la ley exige, verificando su publicación en los respectivos sitios web.

En este orden de ideas, el presente documento recoge y analiza los resultados del ITEP 2015-2016 en lo correspondiente a acceso a la información pública, principalmente aquellos aspectos evaluados dentro del factor visibilidad, como el encargado de medir la divulgación proactiva de la información pública y su pertinencia, oportunidad y accesibilidad.

Condiciones institucionales para garantizar el derecho de acceso a la información

Para Transparencia por Colombia las condiciones institucionales se relacionan con la existencia de lineamientos y directrices para generar, gestionar, publicar y divulgar

información pública, como aquellas pautas mínimas definidas por cada entidad hacia estos procedimientos.

Dentro de los hallazgos del ITEP 2015-2016 se puede evidenciar que uno de los aspectos que presenta mayor resistencia a ser implementado por las entidades públicas es la adopción de herramientas e instrumentos que permitan, desde los procesos de planeación, gestionar la información. Los instrumentos son el Índice de Información Clasificada y Reservada, el Esquema de Publicación de Información, el Registro de Activos de Información, y los Programas de Gestión Documental.

Con el fin de mejorar la disposición de información desde las entidades públicas y las condiciones de acceso por parte de la ciudadanía, la Ley 1712 de 2014 ha promovido una serie de instrumentos y lineamientos que los sujetos obligados deben adoptar y publicar. A continuación, se muestran los resultados de las entidades evaluadas en torno a este tema:

Adopción de instrumentos para la gestión de información

ILUSTRACIÓN 1: Porcentaje de entidades que implementaron instrumentos para la gestión de la información.

Instrumento		Entidades Nacionales	Gobernaciones	Alcaldías
	Esquema de publicación de información	68%	41%	43%
	Registro de activos de información	64%	34%	36%
	Índice de información clasificada y reservada	50%	19%	21%
	Criterios para la apertura de datos	48%	34%	39%
	Programa de gestión documental	74%	41%	57%

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Porcentaje de entidades que no implementaron ningún instrumento para la gestión de la información

7,5% de las 66 entidades nacionales
31,3% de las 32 gobernaciones
39,3% de las 28 alcaldías

En primer lugar, es necesario mencionar que existen algunas entidades que, durante la vigencia evaluada en el ITEP, contaron con todos los elementos observados.

En el nivel nacional fueron 10 las que implementaron la totalidad de los instrumentos que se evaluaron, mientras que en los niveles departamental y municipal fueron solamente una gobernación y dos alcaldías.

En contraste, se evidencia que un elevado número de entidades, particularmente del orden territorial, no tuvieron ninguno de los instrumentos para la gestión de la información (10 entidades nacionales, 10 gobernaciones y 11 alcaldías).

Si bien el nivel de implementación de estos instrumentos es mayor en el ámbito nacional, los porcentajes de entidades que contaron con ellos durante la vigencia 2015 aún son reducidos; en el mejor de los casos se trata de la existencia

del Programa de Gestión Documental, que fue encontrado en 49 de las 66 entidades de la rama ejecutiva, lo cual se debe a que la obligación de contar con este instrumento se estableció en la Ley 594 de 2000⁶, aun así es un elemento que, tras 18 años desde la sanción de esta norma, debería ser encontrado en todas las entidades.

Más alarmantes aún son los niveles de adopción de estos instrumentos en el nivel territorial, donde se presenta el menor número de entidades que contaron con el Índice de Información Clasificada y Reservada, pues solamente seis gobernaciones y seis alcaldías contaron con este documento.

Para orientar al ciudadano sobre el proceso de la información al interior de una entidad no solamente es relevante la existencia de estos instrumentos, sino que es igual de importante su publicación, de manera que el usuario pueda conocer cuál es la información que se encuentra bajo clasificación o reserva, cuál se puede encontrar en los sitios web, y cuál es la que se debe solicitar a través de los diferentes medios, además del proceso que surte la documentación que se produce dentro de cada entidad. En este orden de ideas, a continuación, se muestra el porcentaje de entidades que publicaron los mencionados instrumentos:

ILUSTRACIÓN 2: Porcentaje de publicación de instrumentos para la divulgación de información.

Instrumento	Entidades Nacionales	Gobernaciones	Alcaldías
Esquema de publicación de información.	56%	19%	24%
Índice de información clasificada y reservada	56%	13%	18%
Registro de activos de información	70%	23%	29%
Programa de gestión documental	85%	38%	50%

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

6. En su artículo 21, la Ley 594 de 2000 establece: "Las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos"

La implementación de estos instrumentos es uno de los aspectos que ha presentado mayores dificultades en su implementación, afirmación que es corroborada en la Veeduría a la Implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública para el caso de los sujetos obligados no tradicionales⁷, donde se evidenció que en 13 organizaciones políticas que tuvieron personería jurídica durante el año 2017, ninguna de ellas contó con todos los instrumentos para la gestión de la información.

Como resultado de la evaluación solamente el partido político MIRA publicó su Registro de Activos de Información, el Esquema de Publicación de Información y el Programa de Gestión Documental.

La veeduría desarrollada por la Alianza Más Información Más Derechos abordó, aparte de entidades públicas de la rama ejecutiva como sujetos tradicionales, partidos y movimientos políticos y cuatro altas cortes, además de la Fiscalía General de la Nación, como sujetos no tradicionales⁸.

En la rama judicial, ninguno de los sujetos evaluados tuvo todos los instrumentos dispuestos en sus respectivas páginas web:

- a) En el caso del Consejo Superior de la Judicatura, presenta mayores avances con la publicación del Registro de Activos de Información y el Programa de Gestión Documental.
- b) En el caso de la Fiscalía General de la Nación el único instrumento publicado fue el Programa de Gestión Documental.

- c) En la Corte Suprema de Justicia el único instrumento que se encontró fue el Esquema de Publicación de Información.
- d) El Consejo de Estado y la Corte Constitucional no contaron con ninguno de los instrumentos en cuestión.

Se puede concluir que se requiere de esfuerzos articulados por parte de las entidades que lideran la política pública de acceso a la información para asesorar a los sujetos obligados, particularmente las entidades públicas del nivel territorial y los sujetos no tradicionales, pues contar con la preparación de las condiciones institucionales para la gestión de la información facilita el ejercicio de este derecho, desde quienes poseen, producen o custodian la información pública, y por ende facilitan el acceso por parte del ciudadano.

Transparencia activa: compromiso de la institucionalidad frente a la ciudadanía

De acuerdo con el Principio de Transparencia establecido en el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, toda la información en poder de las entidades se presume pública, razón por la cual es deber de las mismas proporcionar y facilitar el acceso a la información. Además, el Principio de Divulgación Proactiva establece la obligatoriedad de divulgar y publicar todos los documentos en los que se plasmen las acciones de interés público de forma rutinaria, proactiva, actualizada, accesible y comprensible.

7. De acuerdo a la Ley 1712 de 2014 (art. 5°) son sujetos obligados las entidades públicas pertenecientes a todas las ramas del poder público, personas naturales o jurídicas que desempeñen función pública, partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y, en general, toda persona natural o jurídica que reciba o intermedie con recursos públicos.

8. Los resultados de este ejercicio pueden ser consultados en <https://masinformacionmasderechos.co/veeduria-a-la-ley-1712-2/resultados/>

La visibilidad de la planeación y la gestión presupuestal tiene un largo camino por recorrer

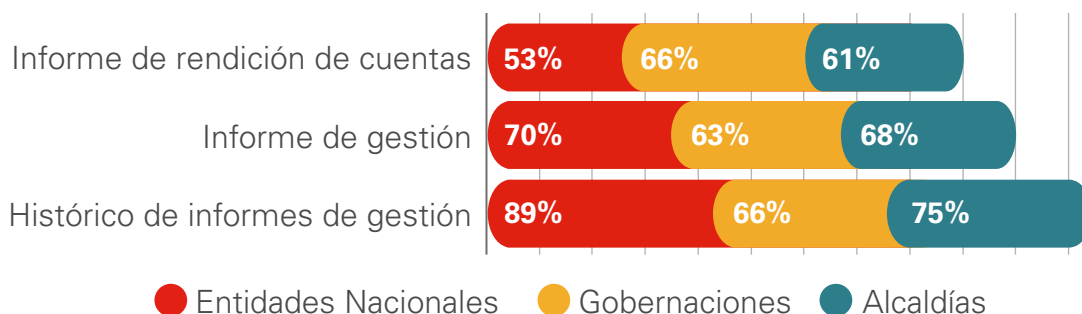
Es bien sabido que a mayor visibilidad de la gestión es menor el riesgo que se presenten hechos de corrupción, aspecto en el que radica la importancia de divulgar la información concerniente a los procesos de planeación de las entidades públicas, de manera que la ciudadanía pueda observar el avance en la implementación de las diferentes políticas y su materialización en los planes de acción, e igual de relevante es la ejecución de los recursos públicos con los que cuentan las diferentes entidades.

Gracias a los avances normativos existe la posibilidad que la ciudadanía pueda consultar la citada información de manera más sencilla a través del sitio web de la entidad; no obstante, mientras que algunas entidades reflejan cierto progreso en la publicación, aún se identifican retos importantes, particularmente en lo concerniente a la disposición de información relacionada con la gestión presupuestal y financiera.

Todas las alcaldías y gobernaciones publicaron el Plan de Desarrollo.

14 Entidades nacionales (21 %) no publicaron el Plan Estratégico Institucional

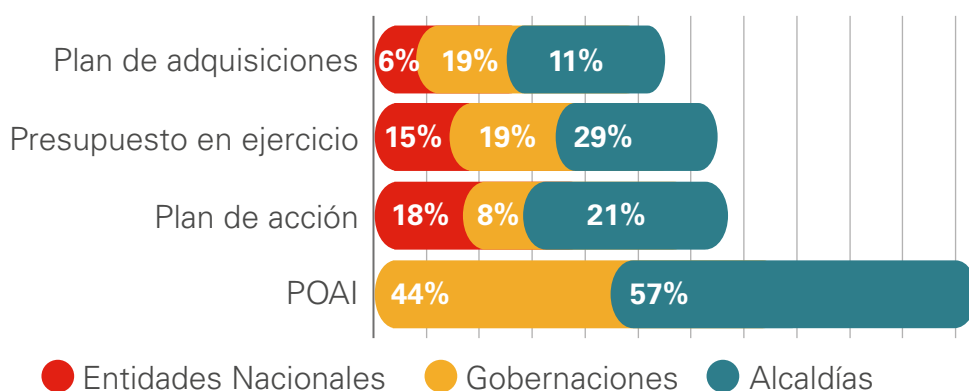
GRÁFICA 1: Porcentaje de entidades que publicaron documentos de gestión⁹.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Con respecto a la gráfica 2, existe un gran número de entidades que no publicaron documentos de planeación de elevado interés para el ciudadano, particularmente en el nivel territorial, y sobre todo en relación al Plan Operativo Anual de Inversiones.

GRÁFICA 2: Porcentaje de entidades que no publicaron documentos de planeación.

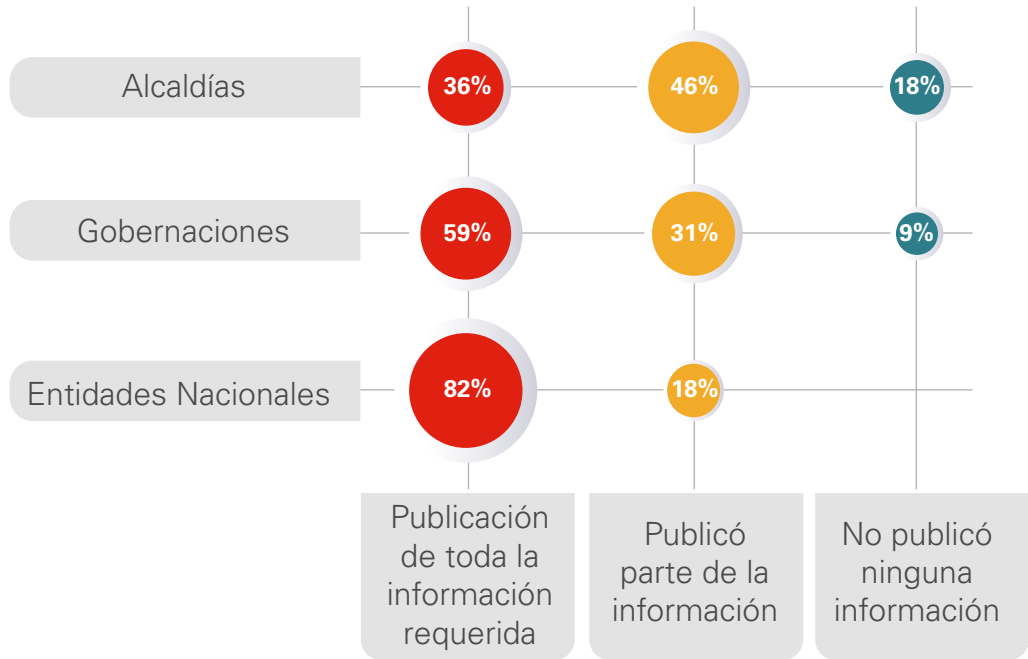


Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

9. Para el nivel nacional se tomó como base 66 entidades de la rama ejecutiva, 32 gobernaciones y 28 municipios capitales.

En relación a información sobre la gestión presupuestal y financiera, el ITEP evaluó la publicación del presupuesto en ejercicio, información histórica presupuestal y la ejecución presupuestal.

GRÁFICA 3: Publicación de información presupuestal y financiera.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Puede observarse que en el nivel territorial es bajo el porcentaje de entidades que contaron con estos tres documentos en sus respectivos sitios web (19 gobernaciones y 10 alcaldías). Si bien el porcentaje de entidades nacionales que divulgaron toda la información es elevado, aún existen 12 entidades (18%) que no disponen de todos estos documentos en sus páginas web.

Tres gobernaciones y cinco alcaldías no publicaron información sobre la gestión presupuestal.

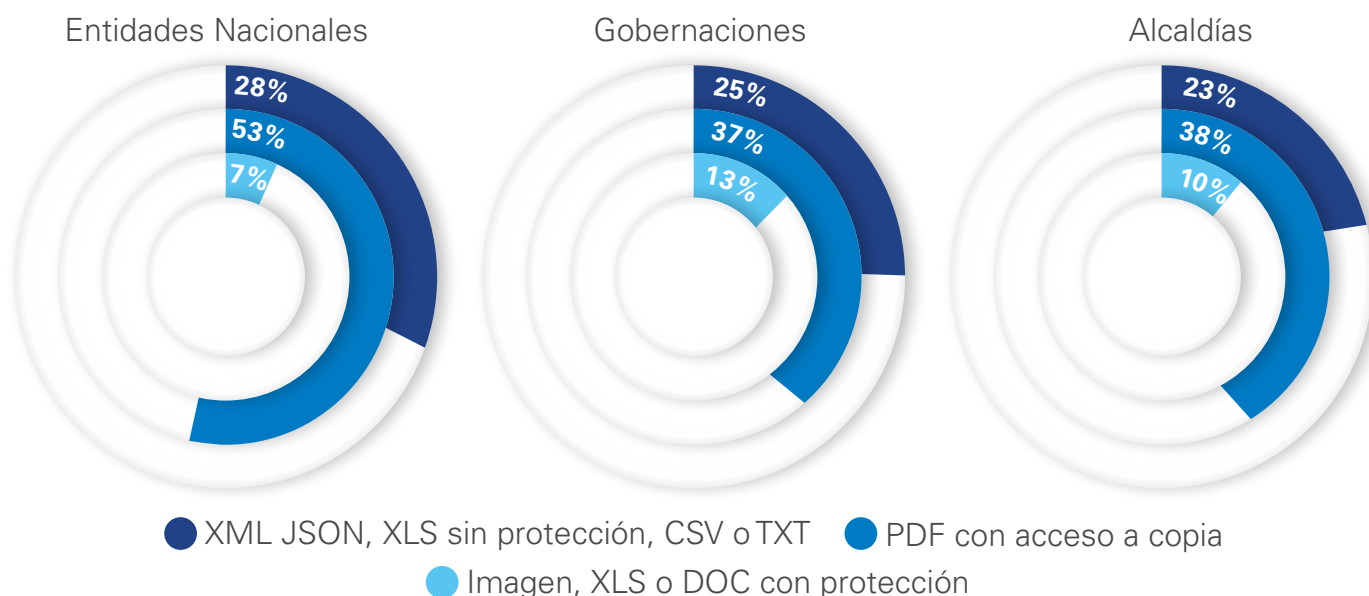
Del total de las entidades evaluadas, tanto del orden nacional como territorial, el documento que más se publica es el presupuesto en ejercicio, pues el 85% contó con este en sus respectivos sitios web, seguido de información histórica presupuestal con un 79%, y por último la información correspondiente a la ejecución del presupuesto que alcanzó el 77%.

¿Cómo está la reutilización de la información?

Es importante publicar la información en formatos que permiten su acceso, reutilización y procesamiento para que el usuario, sin restricciones, pueda efectuar análisis sobre los mismos, por lo tanto, contar con lineamientos y directrices para publicar los documentos producidos por la entidad bajo estos parámetros, es una manera de prepararse institucionalmente para abrir la información al público.

El ITEP 2015-2016 evaluó el formato de publicación del Plan de Adquisiciones, Presupuesto en Ejercicio, Plan de Acción y, para el caso de las entidades territoriales, el Plan Operativo Anual de Inversiones, documentos importantes para que la sociedad civil conozca el desempeño de las entidades en cuanto al gasto público y la ejecución de los diferentes planes o programas propuestos por la institucionalidad.

ILUSTRACIÓN 3: Formatos en los que se publica la información



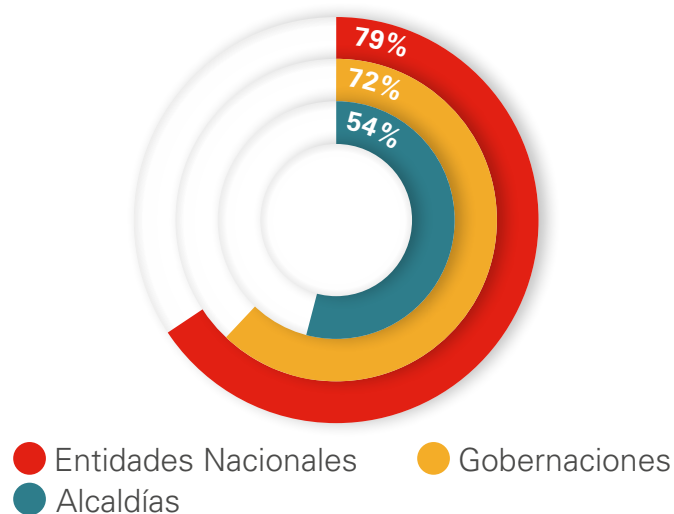
Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

En la revisión de los sitios web de las entidades evaluadas en el marco del ITEP, se indagó sobre la disponibilidad de determinados documentos de planeación en formatos que la ciudadanía pudiera reutilizar y procesar.

Se clasificó la información de acuerdo al grado de usabilidad y procesamiento que se le pueda dar al contenido de cada documento, donde el mayor puntaje se otorgaba a aquellos que se encontraran en formatos como XLS, HTML, XML JSON, CSV o TXT, los cuales son archivos que permiten copia y reutilización del contenido, mientras que las menores valoraciones se asignaron a formatos que solamente permiten la visualización de la información, como archivos de imagen, PDF, XLS o DOC con protección.

El formato más utilizado por todas las entidades que fueron evaluadas es PDF con acceso a copia de texto (35 entidades nacionales, 12 gobernaciones y 10 alcaldías); no obstante, cuando se trata de presupuestos o planes de inversión la información se publica en tablas, las cuales no pueden ser reutilizadas bajo este formato.

GRÁFICA 4: Publicación de perfil de funcionarios principales.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Es preocupante que aún exista entidades que dispongan la información en archivos que solamente permiten la visualización, teniendo en cuenta que el contenido de los documentos cuyos formatos fueron evaluados, corresponde a texto y a cifras que provienen de la destinación de recursos públicos; por tanto, la utilización frecuente de formatos que no permiten reutilización pone en riesgo el control social efectivo.

Servidores públicos al borde del anonimato

Es imperante para la ciudadanía conocer quiénes son los servidores públicos que se encuentran en las diferentes dependencias de las entidades. En este sentido, establecer la obligación de publicar la información relacionada con el talento humano de las entidades públicas, y demás sujetos obligados, es uno de los logros más importantes del acceso a la información en Colombia.

Sin embargo, no todas las entidades cumplen a cabalidad con esta obligación, pues se evidenció una marcada tendencia en publicar la información sobre los funcionarios que desempeñan cargos directivos, limitándose en algunos casos a divulgar solamente información elemental como el nombre y el cargo de estos servidores, descuidando la publicación de sus perfiles, pues se evidencia que 14 entidades nacionales, 9 gobernaciones y 13 alcaldías no publicaron tales datos, información que es fundamental para que el ciudadano conozca la trayectoria y la preparación de determinados funcionarios para desempeñar cargos públicos.

PUBLICARON TODA LA INFORMACIÓN DE LOS PERFILES

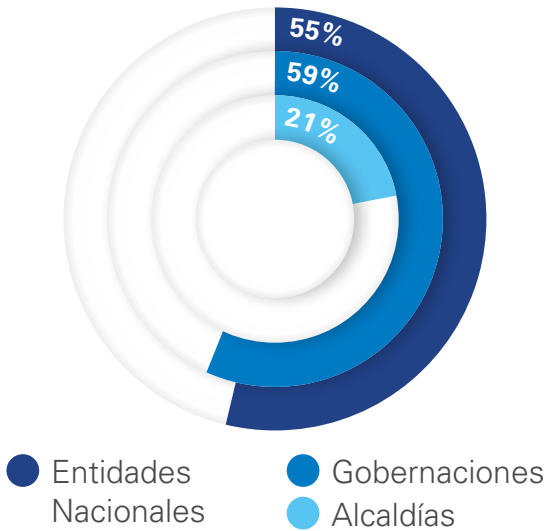


Entidades Nacionales 79%
Gobernaciones 50%
Alcaldías 25%

Por otro lado, es alarmante la poca cantidad de entidades que publican información sobre el tipo de contrato o vinculación del personal:

- a) 6 alcaldías.
- b) 19 gobernaciones.
- c) 36 entidades nacionales.

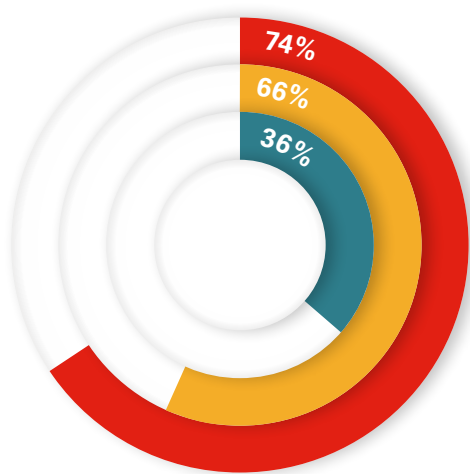
GRÁFICA 5: Publicación de información sobre tipo de contrato o vinculación de personal.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Adicionalmente, existe cierta resistencia a publicar la información de las escalas o asignaciones salariales de los empleados, siendo las alcaldías las que más descuidan el ejercicio de divulgación proactiva, seguido de las gobernaciones y finalmente las entidades nacionales.

GRÁFICA 6: Publicación de asignaciones o escalas salariales.



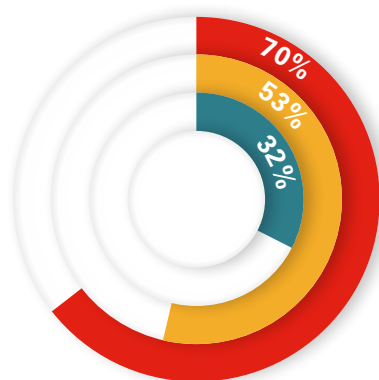
Publicación de asignaciones o escalas salariales

- Entidades Nacionales
- Gobernaciones
- Alcaldías

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Como se mencionó anteriormente, no solamente es necesario publicar información de los servidores públicos principales o de cargos directivos, sino que también es indispensable que la ciudadanía conozca los perfiles de quienes desempeñan las labores misionales de los planes y programas que ejecutan los órganos de gobierno. Las mayores debilidades en el ejercicio de publicación están en el nivel territorial, pues solo 17 gobernaciones y 9 alcaldías cumplieron con esta obligación. En el nivel nacional 52 entidades cumplieron esta acción.

GRÁFICA 7: Publicación de información general de contratistas.



Publicación de información general de contratistas

- Entidades Nacionales
- Gobernaciones
- Alcaldías

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

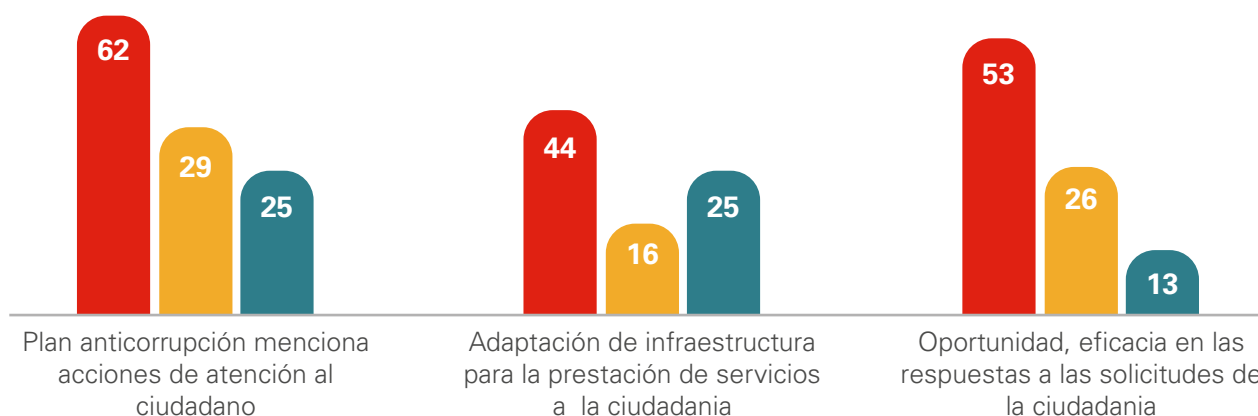
Esta alerta radica en que la obligatoriedad se establece no solamente por ser información correspondiente a talento humano, sino porque hace parte de los procesos de contratación pública, uno de los elementos que representa mayor fragilidad en cuanto a riesgos de corrupción administrativa.

Transparencia pasiva: la relación con la ciudadanía en juego

Además de la obligación de divulgar la información de manera proactiva, existe información que no puede ser contemplada dentro de los sitios web de las entidades;

no obstante, no por eso pierde su carácter público. En este sentido, el ciudadano tiene el derecho de solicitar, y la entidad la obligación de entregar, la información siempre y cuando no cumpla con los requisitos para ser considerada clasificada o reservada¹⁰, dinámica que es la denominada transparencia pasiva.

GRÁFICA 8: Número de entidades con contenidos mínimos de atención al ciudadano en el PAAC



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

10. Las excepciones de acceso a la información se encuentran contempladas dentro de los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, la cual establece los criterios para categorizar alguna información como clasificada o reservada.

La relación con la ciudadanía a través de los mecanismos de contacto

La transparencia pasiva se convierte en la relación directa y el puente de comunicación entre los sujetos obligados y la ciudadanía, la cual se establece a través de los diferentes mecanismos de atención al ciudadano. Es por esta razón que el ITEP observó la planeación, funcionamiento y seguimiento evaluando estos elementos a través del sitio web, el análisis de documentos como el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, los lineamientos e informes de PQRS, y finalmente la verificación directa de los mismos a través de ejercicios de solicitud de información.

Por medio de la indagación realizada fue posible observar que todas las entidades nacionales,

22 gobernaciones y 24 alcaldías, contaron con lineamientos o directrices para el tratamiento y manejo de las peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía. No obstante, son muy pocas las entidades que incluyen un tratamiento específico para temas anticorrupción, siendo solamente 19 en el nivel nacional, dos en el departamental y 5 en el municipal.

El ITEP además evaluó el contenido del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en búsqueda de contenidos mínimos. Los resultados arrojados reflejan que la gran mayoría de entidades mencionan acciones de atención al ciudadano en sus Planes Anticorrupción.

ILUSTRACIÓN 4: Solicitud de información a través de buzón de PQRS



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

GRÁFICA 9: Resultados sondeo telefónico - número de entidades.



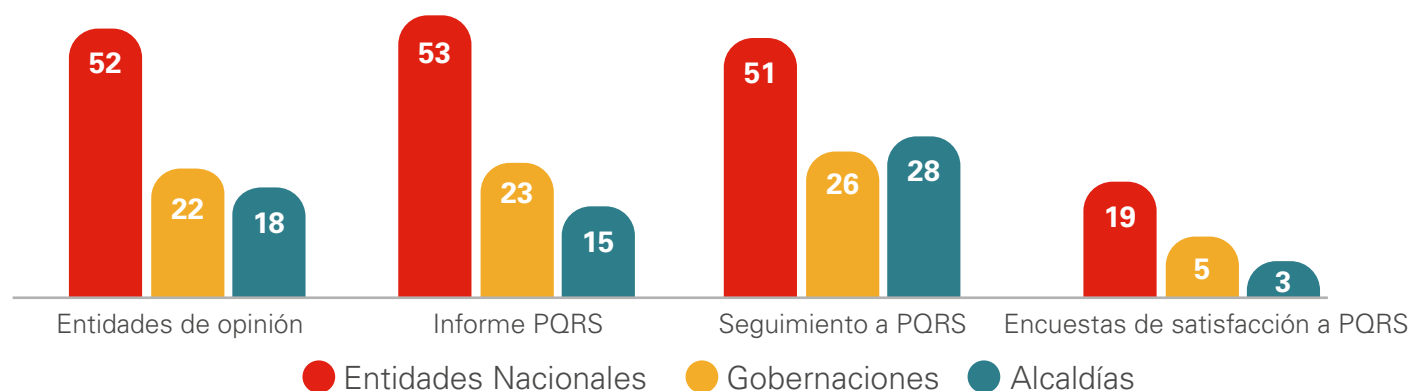
Fuente: : Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

Como se mencionó inicialmente, se realizó la verificación del funcionamiento del Buzón de PQRS en el sitio web de las entidades, enviando solicitudes de información, y evaluando la calidad y el tiempo de respuesta, comprobando que solamente una entidad del orden nacional y dos alcaldías no contaron con un buzón en sus sitios web.

En relación a las respuestas, se observa una situación muy crítica, puesto que el 51% del total de entidades evaluadas no respondieron las solicitudes, como el alarmante caso de las 27 gobernaciones y 18 alcaldías, sin dejar de lado que 19 entidades nacionales tampoco cumplieron con esta obligación.

Teniendo en cuenta que las solicitudes de información no solamente se pueden interponer a través del sitio web y el buzón de PQRS, se realizó un sondeo telefónico para indagar sobre algunas características que debería cumplir este medio para ofrecer un servicio adecuado al ciudadano cuando se busca información de la entidad. El hallazgo más significativo tiene que ver con la posibilidad de realizar quejas o reclamos de manera anónima, pues solo el 36% de las entidades nacionales, el 22% de las gobernaciones y el 54% de las alcaldías permitieron esta opción.

GRÁFICA 10: Elementos de atención al ciudadano en el sitio web - Número de entidades.



Fuente: : Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016

En las entidades nacionales se evidenció que los funcionarios que contestaron las llamadas telefónicas supieron orientar al ciudadano de manera adecuada para interponer un PQRS, situación que no se refleja en el caso de las gobernaciones, concordando con lo expuesto anteriormente, y dejando en evidencia las fuertes deficiencias en estos sistemas en el nivel departamental.

Se debe mencionar que no solamente es deber de las entidades recepcionar y responder a las PQRS interpuestas por la ciudadanía, sino que también debe realizarse el respectivo seguimiento tanto para el ciudadano como al interior de la entidad. Es así como se comprobó la disposición en los sitios web de elementos que permitieran observar estos procedimientos, evidenciando una debilidad en cuanto a la existencia de encuestas de satisfacción dirigidas al usuario, elemento que un reducido número de entidades implementó, específicamente el 29% de las entidades nacionales, 16% de las gobernaciones y 11% de las alcaldías.

¿Los mecanismos de solicitud garantizan la entrega de información pública?

La Ley 1712 de 2014, designa que “el derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fé, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso” (art. 4°), plasmando el derecho del ciudadano cuando establece que “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y las condiciones que establece esta ley y la Constitución” (art. 24).

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2016), en su Informe de Tutela y Acceso a la Información¹¹, y como lo analizó la Veeduría desarrollada por la Alianza Más Información Más Derechos (2018):

(...) se estudiaron 2.296 tutelas ingresadas invocando el derecho de acceso a la información pública, de las cuales 1250 fueron concedidas, representando el 54,4%. De éstas, 740 estuvieron relacionadas con incidentes de desacato y fueron sancionadas 79, mientras que 626 (Aprox. 85%), fueron archivadas (...) Este documento no relata en qué proceso se encuentran las 528 tutelas ingresadas por reparto restantes, así como las 35 tutelas por reparto de desacatos que no se mencionan (p. 48).

Estas cifras permiten ver que Colombia aún se encuentra a mitad de camino para garantizar el acceso a la información a través de estos mecanismos, pero también reflejan el desconocimiento generalizado que existe tanto en la población como en los sujetos obligados, pues desconocen el funcionamiento de los instrumentos administrativos y jurídicos que permiten acceder a la información pública cuando esta es negada por quien la custodia.

La mencionada Veeduría envió solicitudes de información a diversos sujetos obligados:

Por un lado, se enviaron a las organizaciones políticas con el fin de indagar sobre las acciones y estrategias de preparación del partido, de cara a las elecciones legislativas de 2018, y a la autoridad electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral) para conocer la reglamentación para el acceso a la información electoral.

11. Disponible en: http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_tutela_2016_final_Defensoria.pdf

Estos hallazgos permiten ver que no existe una preparación institucional para responder a los requerimientos de la ciudadanía, aún cuando este ejercicio hace parte de una obligación legal de los sujetos involucrados.

Como resultado la Veeduría encontró que solo dos de las trece organizaciones políticas cumplieron con los tiempos de respuesta establecidos en la normatividad¹², y cuatro lo hicieron fuera del plazo, mientras que la autoridad electoral nunca respondió las mencionadas solicitudes.

Por otro lado, las organizaciones que conforman la Alianza Más Información Más Derechos, enviaron derechos de petición a algunas de las entidades encargadas de la implementación de los acuerdos de paz y aquellas políticas de atención a las víctimas del conflicto armado. Entre los hallazgos más

relevantes de este ejercicio se destaca que la Procuraduría General de la Nación tomó un tiempo de 25 días en responder a la solicitud, mientras que el Ministerio del Interior no respondió. Adicionalmente, la Presidencia de la República negó la entrega de la información solicitada argumentando una cláusula de confidencialidad que se encuentra en un reglamento que no tiene rango constitucional o legal.

Es en este punto donde se hace imperante la necesidad de emprender acciones pedagógicas y de capacitación, tanto a los sujetos obligados como a la ciudadanía, para reducir la brecha generada por el desconocimiento del derecho de acceso a la información pública, pues aún no se puede hablar de que exista garantía para el ciudadano como el destinatario de la información que producen las entidades, organizaciones y demás sujetos obligados.

12. La Ley 1755 de 2015 define los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, entre las que se establece que: “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” (art. 14).



RECOMENDACIONES PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Para que la ciudadanía pueda ejercer libremente y sin restricciones su derecho de acceso a la información, el Estado debe cumplir con sus obligaciones frente a aquella que produce o custodia, desde la no obstaculización hasta la garantía mediante la creación de condiciones óptimas para que la sociedad civil tenga acceso como titulares del derecho.

En este orden de ideas, desde la perspectiva ciudadana, a continuación, se relacionan recomendaciones para promover la garantía del acceso a la información como un derecho fundamental desde el ámbito de lo público.

Para los líderes de la política pública y el órgano garante

A pesar de los esfuerzos que han emprendido para capacitar, formar y promover el conocimiento del acceso a la información, aún se hacen necesarias acciones de articulación por parte de los líderes de la política para fortalecer su labor y ampliar el margen de beneficiarios de estos ejercicios.

Adicionalmente, se debe fortalecer el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de la ley, no solamente sobre la publicación mínima obligatoria establecida, sino de aquella información adicional publicada por las entidades. Además se debe orientar los sujetos obligados sobre la utilidad de la información a publicar, y la importancia de caracterizar al usuario con el fin de determinar sus necesidades y ofrecer orientación

adecuada sobre los servicios que cada entidad u organización brinda.

También es necesario realizar seguimiento permanente a los diferentes sistemas de información existentes en con el fin de verificar la calidad, veracidad y el estado de actualización de los datos que contienen, pues de lo contrario podrían entorpecer la labor de los mismos: la de informar al ciudadano sobre un tema específico.

Para el caso del Ministerio Público, como órgano garante de la ley de acceso a la información, se sugiere articular esfuerzos con las entidades líderes de política pública y definir las sanciones por incumplimiento de las obligaciones relacionadas tanto con transparencia pasiva como activa, pues es una manera de incluir este tema como uno de los prioritarios en la agenda pública de las administraciones del orden territorial y nacional.

Preparación desde lo institucional

Sobre todo, en el ámbito territorial se necesita hacer un énfasis en fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas, para que se conviertan en garantes reales y efectivos del derecho de acceso a la información. En este sentido, se sugiere impulsar prácticas institucionales desde los líderes de la política pública de acceso a la información como:



Establecer y mantener una coordinación permanente entre líderes de política y entidades encargadas de la implementación, creando mesas

de trabajo y encuentros regionales donde se socialicen los últimos avances en términos de transparencia de la gestión pública, y se realicen intercambios de experiencias en cuanto a estrategias desarrolladas por los diferentes entes territoriales, fortaleciendo así la capacidad institucional de las administraciones.



Promover la designación de una dependencia o funcionario encargado de la divulgación de información pública en cada entidad territorial, para realizar

el seguimiento a la adopción de estándares desde la coordinación de responsabilidades, descentralizando el monitoreo y evaluación.



Impulsar la elaboración o construcción de lineamientos para la implementación de la estrategia de gobierno en línea de una manera participativa

al interior de la entidad, de manera que se optimice la publicación y actualización de información existente y a disposición de la ciudadanía.

Si bien el Estado colombiano ha desarrollado mecanismos y sistemas de seguimiento y monitoreo a la obligación de divulgar y entregar información pública, se hace necesario mejorar la publicidad de los resultados de estas mediciones, lo que facilita la realización de un control social efectivo aportando a la construcción de medidas, metodologías y estrategias que permitan mejorar la publicidad de la información en temáticas específicas.



Con respecto a los instrumentos para la divulgación de información, una de las posibles causas del bajo porcentaje de

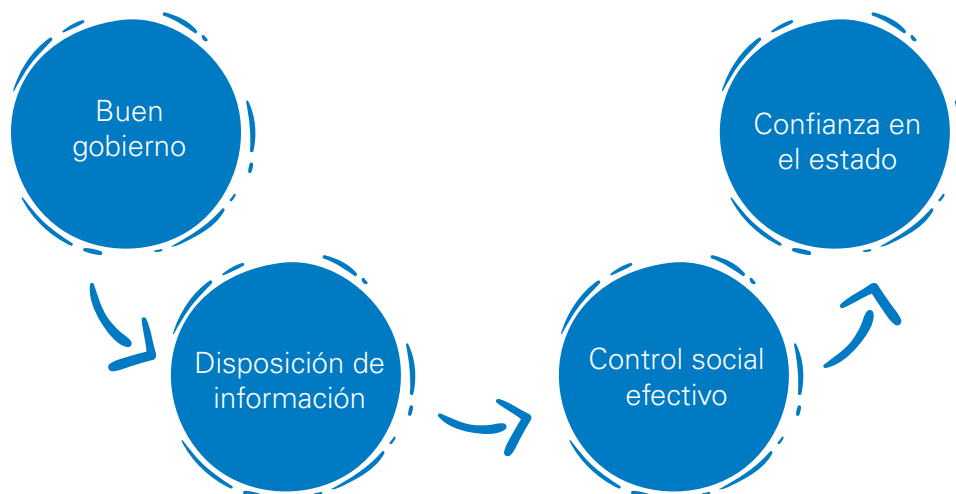
entidades que los han implementado puede estar relacionada con el desconocimiento sobre los mismos y su elaboración. En este sentido se sugiere a las entidades líderes de política diseñar mecanismos que orienten a la institucionalidad pública sobre la obligatoriedad de la adopción de estos instrumentos, como una condición previa a la publicación y divulgación de información. Si bien se han elaborado materiales pedagógicos, es necesario ampliar su difusión, particularmente en el ámbito territorial.

Como se ha resaltado en el presente documento, la importancia de estos instrumentos radica en garantizar las condiciones para el efectivo goce del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. No obstante, el ciudadano debe conocerlos en detalle y lograr identificar fácilmente su contenido, para lo que se recomienda dar lineamientos en torno a su publicación y promoción en un lugar visible dentro de los sitios web, acompañados de una explicación clara de los mismos.

Impulsar la proactividad en la publicación de información

Partiendo del Principio de Máxima Publicidad para Titular Universal, en el que toda la información producida o en custodia de las entidades del Estado se considera de interés público, se debe trabajar en la publicación proactiva de todos los elementos que son de interés de la ciudadanía.

La transparencia de la gestión pública es uno de los pilares fundamentales del buen gobierno, por ello cuando una institución, sea del orden territorial o nacional, publica información de manera proactiva, da un mensaje de confianza a la ciudadanía, razón por la cual es de elevada importancia que no solamente se publiquen los elementos que son obligatorios por ley, sino la mayor cantidad de información sobre su gestión.



Es necesario que las entidades desarrollen procesos dirigidos a caracterizar al usuario, de manera que sea posible identificar cuál es la información de mayor interés, cuáles son los temas que se buscan o solicitan con mayor frecuencia, cuáles son los grupos poblacionales que utilizan los diferentes medios con los que cuenta la entidad, de manera que se determine la necesidad de disponer la información bajo criterios o lenguajes diferenciales.

Las entidades deben contar con un proceso de capacitación a los servidores públicos en temas de clasificación, actualización, claridad y utilidad para preparar la información a publicar, con el fin que los usuarios puedan usar la información de forma correcta y así realizar control a dichos procesos.

Adicionalmente, existe un cierto grado de desconocimiento del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. Para capacitar a la ciudadanía se pueden efectuar campañas comunicativas desde redes sociales y demás medios de comunicación sobre el derecho, de manera que la ciudadanía pueda conocer sus beneficios y las obligaciones del Estado.

En relación a la información presupuestal es evidente que no es clara la obligación de publicar los documentos relacionados con este aspecto, por lo tanto se necesita capacitar a las entidades, particularmente en

el ámbito territorial, para mejorar la publicidad y transparencia de la gestión financiera.

Con respecto a la publicación de estos instrumentos de planeación y gestión presupuestal y financiera, los hallazgos analizados revelaron que es común encontrar los mismos en formatos con restricciones que no permiten su procesamiento o reutilización. Para solucionar esta deficiencia, se recomienda a las entidades que lideran la política de acceso a la información, definir formatos con un estándar mínimo de apertura para la publicación de presupuesto, ejecución presupuestal, planes de acción y planes operativos anuales de inversiones, los cuales serán publicados tanto en un portal del Estado Colombiano como en los sitios web de cada entidad territorial y nacional.



Otra de las debilidades identificadas es la escasa divulgación de información del talento humano de las administraciones. Si bien es cierto que algunas entidades publican el perfil, experiencia y datos de contacto de funcionarios principales, se descuida la disposición de aquella relacionada con el resto de servidores públicos, tanto aquellos vinculados a la planta de personal, como aquellos que ejercen actividades mediante contratos de prestación de servicios personales.

De igual manera, si bien la normatividad colombiana permite cumplir con este requisito a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública, donde se consigna la información mencionada, la sociedad civil no tiene conocimiento pleno sobre esta herramienta. Además, teniendo en cuenta que la primera opción donde el ciudadano recurre cuando necesita consultar algún dato es el sitio web de las entidades públicas, se hace estrictamente necesaria la explicación de este sistema de información acompañado de un lenguaje comprensible, y de vínculos que dirijan directamente a la información sobre el talento humano de la entidad consultada.

Por otro lado, en pocas ocasiones se conoce el proceso de selección de funcionarios de alto nivel. Se sugiere establecer la obligatoriedad de hacer públicos los procesos de selección de estos servidores, y de los perfiles de los diferentes candidatos a ocupar estos cargos, con el fin que la ciudadanía pueda realizar control social sobre los mismos y comprobar si el funcionario cumple con las condiciones idóneas para desempeñar sus funciones.

Recuperar la relación con la ciudadanía

Los hallazgos analizados permiten tener una perspectiva del estado de los sistemas de atención al ciudadano de las entidades públicas, procesos de planeación, disposición de información sobre trámites, funcionamiento del buzón de PQRS, tanto en sitio web como a

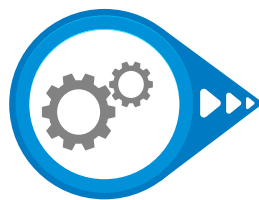
través de línea telefónica, y los elementos de seguimiento en el sitio web.

Los trámites ante las entidades públicas presentan dificultades relacionadas con el tiempo que requieren para realizarlos, y la escasa claridad sobre requisitos y procedimientos, frente a lo cual una de las iniciativas que permiten mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía consiste en la digitalización de estos procesos, a la que se han sumado muchas de las entidades públicas en todos los niveles.



Como se dijo anteriormente, la normativa colombiana dispone de mecanismos para que la ciudadanía pueda acceder a información en poder de las entidades públicas (como la solicitud de información y derechos de petición), no obstante existe un elevado desconocimiento sobre estos, impidiendo la posibilidad de que los ciudadanos soliciten dicha información.

Para contrarrestar esta debilidad se hace evidente la necesidad de formar a la sociedad civil mediante campañas de difusión que expliquen los derechos y deberes respecto de la ley, y sobre los procesos establecidos para acceder a la información, junto con los recursos administrativos y jurídicos en caso de respuestas en que se niegue la información.



CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, y una vez abordados los temas anteriores, queda claro que la transparencia se constituye en un elemento clave en el desarrollo de la democracia, impulsando la participación, el control social y la confianza en el Estado.

La institucionalidad pública, particularmente desde los líderes de la política pública de esta temática, necesita fortalecerse para garantizar el ejercicio de este derecho fundamental.

Si bien se han logrado importantes avances y la creación de mecanismos de seguimiento desde los cuales se puede observar el grado de implementación de las distintas obligaciones relacionadas, es necesario que la ciudadanía conozca en detalle los resultados para fortalecer los ejercicios de control social.

La Ley actual de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública no establece claramente el régimen de sanciones e infracciones por vulnerar este derecho fundamental, lo que desestimula el cumplimiento de las obligaciones por parte de algunas de las entidades públicas.

Asimismo, existen iniciativas notables y prácticas de buen gobierno desde algunas entidades, tanto territoriales como nacionales, por divulgar información de manera proactiva consolidando modelos de eficiencia y eficacia administrativa que deben ser resaltadas mediante incentivos como el reconocimiento público. Es importante promover la replicación de estas actividades por otras administraciones.



- **ALIANZA MÁS INFORMACIÓN MÁS DERECHOS (2018)** *Informe final de resultados de la veeduría al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública.*
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991).** Bogotá: Gaceta Constitucional N° 116.
- **CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2014).** Ley 1712. “*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.*” Disponible en: www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html
- **CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2015).** Ley 1755. “*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.*” Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62152>
- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2017).** *Informe de tutela y acceso a la información 2016.* Disponible en: http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_tutela_2016_final_Defensoria.pdf
- **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (2011).** *Evolución del Gobierno en Línea en Colombia.* Bogotá, D.C.
- **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (2012).** *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en las Entidades del orden nacional de la República de Colombia.* Disponible en: estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-7941_manualGEL.pdf
- **ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2010).** *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.* Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf
- **ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2013).** *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos.* Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>
- **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1948).** *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

- **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1966).** *Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos.* Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2016).** *ABC del acceso a la información pública.* Bogotá, D.C.
- **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2018).** *Vigilancia a los sujetos obligados: balance preliminar.* Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/VIGILANCIA%20-%20%20Balance%202017%20Preliminar.docx>
- **SECRETARÍA DE LA TRANSPARENCIA (2016).** *Cómo implementar estándares de transparencia y acceso a la información en entidades territoriales.* Bogotá, D.C.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2017).** *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016.* Bogotá, D.C.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

www.transparenciacolombia.org.co