

Avances y Debilidades para la

GARANTÍA DEL DERECHO

de Acceso a la Información en Colombia

Transparencia por
Colombia -2021



CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino
Juan Francisco Lozano Ramírez

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Bernardo Rodríguez Ossa
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Sandra Martínez
Directora Programática Iniciativas
con Sistema Político y Estado

Mario Blanco
Coordinador Línea Gestión
Pública

Cesar Lozano
Profesional Línea Gestión Pública

Andrea Velasco
Profesional Línea Gestión Pública

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Dirección de Comunicaciones

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana
PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.



Contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. Desarrollos normativos para la garantía del derecho de acceso a la información pública	5
2. Avances y debilidades institucionales frente a la garantía del derecho de acceso a la información	8
3. Necesidades ciudadanas frente a la garantía del derecho de acceso a la información.	20
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
BIBLIOGRAFÍA	29
ANEXO 1.	
Detalle de entrevistas realizadas	35



1. Introducción

El derecho de acceso a la información pública es crucial para los sistemas democráticos ya que permite a los ciudadanos tener el conocimiento sobre las decisiones de sus gobernantes, la gestión de los recursos provenientes de sus impuestos, el gasto público, los programas sociales, realizar control político y social, y el acceso a otros derechos como la participación, la salud y la educación (Más Información Más Derechos, 2021). El presente documento tiene como propósito revisar los principales avances y debilidades para la garantía de este derecho en Colombia, a 7 años de la expedición de la Ley 1712 de 2014.

Para esto, se indagó por el proceso de implementación de la ley por parte de las seis entidades líderes en temas de acceso a la información¹, desde los sujetos obligados tradicionales de nivel nacional y territorial², desde los sujetos obligados no tradicionales como Cámaras de Comercio y partidos políticos³, y desde la sociedad civil como solicitante y beneficiaria de la información pública.

Para obtener dicha información se realizaron catorce entrevistas a distintos actores⁴, se realizó un formulario de consulta dirigido a organizaciones sociales de la Red de Facilitadores Anticorrupción⁵, se enviaron peticiones de información a la Procuraduría General de la Nación, se examinó la normatividad que sustenta esta

-
- 1 Según el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014, estas entidades son: la Secretaría de Transparencia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*
 - 2 De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, estos sujetos son “Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital, y (...) los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control”.*
 - 3 El artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 define a los sujetos obligados no tradicionales como “(...) c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público; d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función. e) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos; f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público”.*
 - 4 En el anexo 1 del presente documento se encuentra el detalle de las entrevistas que fueron realizadas para esta investigación.*
 - 5 Red conformada por organizaciones sociales, líderes y lideresas y periodistas de distintas zonas del país, que promueven la cultura de cuidado de lo público así como el acompañamiento a la denuncia de la corrupción.*



Ley, y se revisaron otros informes de seguimiento a la implementación de la Ley 1712 desarrollados por distintas organizaciones de la sociedad civil como por ejemplo la Alianza Más Información Mas Derechos⁶.

El balance que se presenta a continuación incluye un recuento de los desarrollos normativos e institucionales sobre el derecho de acceso a la información pública; se identifican avances y debilidades para la garantía de este derecho; se presentan algunas de las necesidades y expectativas que se tienen por parte de la ciudadanía; y finalmente se presentan unas conclusiones y recomendaciones.

Este documento se realizó en el marco del programa Juntos por la Transparencia, el cual tiene como uno de sus objetivos, apoyar iniciativas gubernamentales y de las entidades de control en transparencia y anticorrupción a nivel nacional.

1. Desarrollos normativos para la garantía del derecho de acceso a la información pública

Si bien la Ley 1712 de 2014 marcó un hito para la regulación del derecho de acceso a la información pública, hay desarrollos normativos previos que dan cuenta de la importancia que este tema ha tenido desde hace varias décadas en el marco normativo colombiano. Por ejemplo, la Constitución Política de 1886 ya reconocía el

6 Para más información sobre esta Alianza ver: <https://masinformacionmasderechos.co/ley-de-transparencia/>

7 En este documento no se profundiza en la jurisprudencia sobre el Acceso a la Información Pública, asunto que vale la pena estudiar en investigaciones posteriores.

8 Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de TPC y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.



derecho a presentar peticiones a las autoridades⁹. Posteriormente, la Constitución de 1991 retomó estos elementos incluyendo entre los derechos fundamentales la petición de información a las autoridades y el derecho a acceder a documentos públicos¹⁰.

En 1997 Colombia se adhirió a la Convención Interamericana contra la Corrupción¹¹, la cual incluye, como medida preventiva, la publicación de información para el fomento de la transparencia. Posteriormente, en el año 2005 el país ratificó la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción¹², que estipula obligaciones en relación con la disposición de información pública para los Estados miembro.

Desde el ámbito de la gestión pública, en el 2011, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437) se reguló el procedimiento de solicitudes de información a entidades públicas¹³, las causales para negar la información, y se definió el “*deber de información al público*”, entre otras regulaciones¹⁴. En este caso, aunque la Ley 1437 reglamenta aspectos procedimentales, no abordaba todavía el acceso a la información en términos de un derecho fundamental.

No fue sino hasta 2014 con la expedición de la Ley 1712 “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública”, que se reconoció este derecho como fundamental por su conexidad con la garantía de otros derechos. En el control de constitucionalidad de esta ley estatutaria, la Corte Constitucional enfatizó la importancia del derecho fundamental de acceso a la información pública para el control social, en especial sobre asuntos que involucren la violación a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario¹⁵.

9 *Derecho regulado por el artículo 17 del Decreto 01 de 1984. Dicho Decreto también incluía regulaciones sobre la consulta de documentos públicos, requisitos de las peticiones y formas de procedimiento ante peticiones incompletas.*

10 *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” (Artículo 23), y “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley” (Artículo 74).*

11 *Adoptada por la Ley 412 de 1997.*

12 *Adoptada por la Ley 970 de 2005.*

13 *En reemplazo del Decreto 01 de 1984, que duró vigente por más de 25 años.*

14 *En ese mismo año, Colombia formalizó su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto en la cual se busca avanzar en la materialización de principios como Transparencia y Rendición de Cuentas.*

15 *Corte Constitucional, sentencia C-274 de 2013.*



La ley 1712 determina los sujetos obligados (artículo 5), establece herramientas para gestionar información al interior de las entidades (artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17), indica procedimientos para la publicación de información pública (transparencia activa), establece medidas respecto a la respuesta y seguimiento a solicitudes de información (transparencia pasiva), asigna funciones al órgano garante y, define excepciones (clasificación y reserva) para no publicar ni otorgar acceso a determinada información pública.

A partir de la expedición de esta ley se han dado otros desarrollos normativos complementarios para corregir yerros¹⁶, reglamentar sus disposiciones, y añadir lineamientos adicionales. Entre éstos se encuentra el Decreto 103 de 2015, que define estándares para la publicación proactiva de información, para la gestión de solicitudes de información, para el manejo de la información clasificada y reservada, y para gestionar la información pública al interior de las entidades.

Otras regulaciones posteriores son el Decreto 1081 de 2015 y las Resoluciones 3564 de 2015 y 1519 de 2020¹⁷, emitidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las cuales establecen estándares de publicación y divulgación de la información, la implementación de un formulario PQRS, la publicación de datos abiertos, y la definición de criterios de accesibilidad para personas en condición de discapacidad. En especial, ésta última establece cuatro anexos nuevos en materia de accesibilidad web, seguridad digital y datos abiertos.

Si bien Colombia cuenta con uno de los marcos legales más garantistas de la región para el ejercicio del derecho, aún presenta vacíos en comparación con la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos¹⁸: la definición de un régimen de sanciones ante el incumplimiento de la Ley, la definición del rol del Órgano Garante ante la resolución de controversias, la figura del Oficial de Información para los sujetos obligados¹⁹, la definición de lineamientos y responsables para el manejo interno de la información pública clasificada y reservada, y la definición y alcance de la prueba de daño por parte de los sujetos obligados en caso de negar la información (OEA, 2020).

16 *Los Decretos Nacionales 1494, 1862 y 2199 de 2015, subsanaron errores de redacción y complementaron los artículos 5, 14, 18, 21 y 26.*

17 *La Resolución 3564 de 2015 fue derogada por la Resolución 1519 de 2020.*

18 *Incluidas en la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública.*

19 *Un servidor público encargado de la implementación de la Ley de Transparencia y de la garantía del Acceso a la Información al interior de cada sujeto obligado.*



2. Avances y debilidades institucionales frente a la garantía del derecho de acceso a la información

Para abordar los avances y debilidades frente a la garantía del este derecho, en primer lugar, se analiza el rol de la Procuraduría General de la Nación (PGN) como órgano garante del Acceso a la Información pública; en segundo lugar, se abordan las funciones de las entidades líderes de Política Pública de Transparencia; y en tercer lugar, se revisa el avance en sujetos obligados tradicionales y no tradicionales definidos bajo el articulado de la ley 1712 de 2014.

2.1. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL ÓRGANO GARANTE.

La ley 1712 dio facultades a la PGN como órgano garante de la ley, lo que significa que dentro de sus funciones hay labores preventivas y sancionatorias que le permitan garantizar el cumplimiento de la misma, así como el goce efectivo del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Para cumplir con este rol, la PGN ha realizado varios ajustes institucionales como la creación en el año 2018 de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad²⁰, a la cual le concedió una serie de funciones para desempeñar mediante la creación de dos grupos de trabajo: un grupo preventivo y un grupo disciplinario²¹. Esta Procuraduría Delegada cuenta con la facultad de adelantar procesos disciplinarios en caso de incumplimiento de la Ley 1712 de 2014²².

Mediante información recibida por parte de esta Procuraduría Delegada²³, se pudo establecer la necesidad de ampliar su actual capacidad en términos de personal y de recursos tecnológicos necesarios para llevar a cabo su rol como órgano garante. Específicamente, se mencionó la necesidad de un mayor número de funcionarios para adelantar auditorías, capacitaciones y equipos capacitados para ofrecer

20 Creada mediante las Resoluciones 138 y 226 de 2018.

21 Dando continuidad a las acciones del Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público, creado por la resolución 077 de 2017 de la PGN.

22 Esta facultad proviene del artículo 23 de la Ley 1712 de 2014.

23 El detalle de esta solicitud de información se encuentra en el Anexo 1 del presente documento.



soporte y mejoras tecnológicas que permitan una labor mucho más efectiva y eficiente al monitoreo y control al cumplimiento de la ley. Estos requerimientos son especialmente importantes dada la cantidad abrumadora de sujetos obligados que hay en el país, tal como se verá más adelante (PGN, 2021).

2.2. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1712 DE 2014.

La PGN implementó entre 2012 y 2016 el Índice de Gobierno Abierto IGA y, si bien su inicio fue anterior a la Ley 1712 de 2014, éste se configuró como mecanismo de seguimiento a lo dispuesto en la norma²⁴. Posteriormente, en 2019 se implementó el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA) para monitorear el cumplimiento de la Ley. Este consiste en un formulario de autodiagnóstico que los sujetos obligados (tradicionales y no tradicionales) diligencian anualmente para medir su grado de cumplimiento de la norma en términos de transparencia activa, lo cual facilita la toma de decisiones para implementar acciones de mejora.

Para corroborar la veracidad de la información diligenciada por los sujetos obligados en el ITA, la PGN realiza auditorías a la evaluación. En 2019 se adelantaron 3.797 auditorías y en 2020 6.268, para un total de 10.065 (Procuraduría General de la Nación, 2021a). En principio, los hallazgos de las auditorías podrían dar pie para iniciar los procesos disciplinarios a los que haya lugar ante la ausencia de mejoras. En referencia de esto, la Procuraduría Delegada informó que a junio de 2021 se adelantaban 26 actuaciones iniciadas por presunto desconocimiento de la Ley de Transparencia (Procuraduría General de la Nación, 2021a).

A pesar de la implementación del IGA y del ITA, no es posible obtener resultados claros sobre el avance en la publicación de información por parte de las entidades públicas desde el momento de la expedición de la ley, por la falta de una única medición estándar y perdurable en el tiempo. Adicionalmente, debe mencionarse que el ITA tiene debilidades propias de una medición de auto diligenciamiento, pues en este caso prima el criterio propio de la entidad, pero no necesariamente corresponde con las exigencias legales y del órgano garante. Si bien esta debilidad puede ser compensada con las auditorías posteriores, todavía se requiere avanzar en el ejercicio de auditoría para abarcar mayor cantidad de sujetos obligados y mejorar la precisión del instrumento.

24 *En este índice se evaluaban las 1.102 alcaldías y 32 departamentos del país, en relación con el “nivel de reporte de información y el avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial”. (PGN, 2021)*



2.3. FUNCIONES DISCIPLINARIAS FRENTE AL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Como se mencionó en el apartado anterior, la PGN adelanta auditorías de cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, las cuales podrían iniciar procesos disciplinarios a las entidades y servidores públicos en donde se encuentren irregularidades. Sin embargo, como también se mencionó anteriormente, la entidad requiere fortalecer las capacidades para realizar estas auditorías y avanzar en las investigaciones disciplinarias respectivas²⁵.

Otra de las dificultades del órgano garante, es que no tiene la facultad para investigar y sancionar a todos los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014. Esto es evidente en el caso de los sujetos obligados no tradicionales como notarías, empresas industriales y comerciales, cámaras de comercio, entre otros, ya que tienen una naturaleza jurídica y administrativa que está por fuera de la competencia de la PGN²⁶. Actualmente no existe un régimen de sanciones que sea claro y adecuado para cada sujeto obligado y que contemple los aspectos disciplinarios y penales a los que haya lugar.

La Alianza Más Información Más Derechos indica en la primera edición de la Revista Destápate que respecto a la competencia de la PGN de salvaguarda del acceso a la información, frente a peticiones y litigios, no se cuenta con mucha información dado que no se evidenció participación de la entidad en tutelas o recursos de insistencia, y porque el grueso de dicha competencia se suele descargar en los jueces, desatendiendo la responsabilidad del Órgano Garante de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley de Transparencia, esto incluye asegurarse de que la información negada sea realmente privada o reservada (Más Información Más Derechos, 2019).

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014, las entidades líderes de política de transparencia son: “la Secretaría de Transparencia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)”.

²⁵ Para junio de 2021, se adelantaban 26 actuaciones por presunto desconocimiento de la ley, distribuidas así: 6 en etapa de queja, 11 en investigación preliminar, 9 en investigación disciplinaria y 2 archivadas (Procuraduría General de la Nación, 2021a).

²⁶ Estas competencias no se encuentran en el artículo 23 de la Ley 1712 de 2014, que es el que define las facultades del Ministerio Público para garantizar el cumplimiento de la Ley, y tampoco en las funciones legalmente asignadas a la Procuraduría General de la Nación.



El primer hito en términos de política pública para la promoción del acceso a la información pública es el documento CONPES de Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, que contó con acciones y presupuesto de 2013 a 2018. Esta política incluyó medidas para el fortalecimiento institucional y la promoción del acceso a la información como: mejorar los estándares de calidad de la información pública, aumentar el acceso a la información estratégica para prevenir la corrupción y generar nueva información para comprender este fenómeno, el fortalecimiento de la plataforma Mapa Regalías (hoy Mapa Inversiones) y la consolidación del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia y la promoción y vigilancia del cumplimiento de la Ley 1712 de 2014²⁷.

Actualmente el Gobierno Nacional está elaborando un nuevo documento CONPES²⁸, denominado “Política de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación: Hacia un Estado abierto”, el cual, en términos de acceso a la información, aborda acciones como la realización de diagnósticos sobre la afectación de grupos diferenciales, principalmente a nivel territorial, por la negación del derecho de acceso a la información; la difusión de protocolos y guías en lenguaje claro para el uso e intercambio de información especialmente de carácter reservado; la formulación de estrategias para la mejora de la política de gestión documental y de archivos; y la generación de recomendaciones para mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información que inciden en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, desde Transparencia por Colombia se ha identificado que las propuestas incluidas en el nuevo CONPES sobre acceso a la información pública, no son suficientes. Particularmente, el CONPES no contiene medidas para promover y avanzar en el cumplimiento de la transparencia activa. En este punto es importante tener en cuenta acciones enfocadas a sujetos tradicionales y a sujetos no tradicionales. Tampoco se menciona la política pública (que debe realizarse de acuerdo al artículo 32 de la Ley 1712 de 2014), ni la articulación entre las entidades del ejecutivo como lo estipula esta ley. Igualmente, se ha recomendado revisar las posibilidades de fortalecer el contenido sobre transparencia focalizada, no solamente frente a grupos vulnerables, sino también frente a prácticas de corrupción prioritarias y otros desafíos principales del Estado Abierto. De manera general, se identifica que aún se requiere una estrategia más amplia de política pública que aborde en su integralidad el contenido de la Ley 1712 de 2014²⁹.

27 *La promoción del cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 fue una actividad que se incluyó con posterioridad a la sanción del documento CONPES en 2013.*

28 *Al momento de elaboración del presente documento, el Gobierno Nacional se encuentra en etapa de discusión con la ciudadanía de este documento CONPES*

29 *Para consultar los comentarios hechos por Transparencia por Colombia al documento CONPES ver: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/09/15/comentarios-al-borrador-del-conpes/>*



2.5. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES LÍDERES DE POLÍTICA DE TRANSPARENCIA.

A partir de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014, en donde se establecen las entidades líderes de política de transparencia, se presume que estas tendrán funciones³⁰ de promoción de la garantía al acceso a la información pública, tales como transparencia y lucha contra la corrupción, participación ciudadana, rendición de cuentas, gestión documental, planeación, gestión de la información estadística, entre otras. Sin embargo, al revisar los decretos reglamentarios de la Ley 1712 de 2014 se encuentra que éstos no son claros respecto a la coordinación de estas entidades y sus responsabilidades específicas. Por ejemplo, en las entrevistas realizadas a funcionarios de las entidades líderes, se observó que no existe una estrategia articulada para la implementación de la Resolución 1519 de 2020 expedida por MinTIC, la cual introduce varios cambios en accesibilidad web y seguridad digital para la transparencia³¹.

En 2018 se creó el Comité Técnico de la Relación Estado Ciudadano³² para tratar siete políticas, una de ellas la de “Transparencia, Acceso a la Información Pública y Lucha Contra la Corrupción”. En el acuerdo constitutivo del comité se plantea la realización de por lo menos dos reuniones al año entre las entidades que lo conforman. Sin embargo, dada la variedad de temáticas a tratar y el escaso número de reuniones, este espacio resulta insuficiente para atender la complejidad de los requerimientos del acceso a la información en Colombia. Tampoco se han encontrado publicados en la web los informes de los encuentros de este Comité, ni la información de donde la ciudadanía puede obtenerlos o descargarlos.

2.6. ELABORACIÓN DE GUÍAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1712.

Para facilitar la aplicación de la ley por parte de los sujetos obligados, las entidades líderes han realizado varias guías especialmente dirigidas a las entidades que tienen responsabilidades en la publicación y entrega de información.

30 “La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca los elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público”.

31 Ver Anexo 1. Entrevistas realizadas.

32 Mediante el acuerdo 04 de 2018, y el cual incluye a las entidades mencionadas en el artículo 32 de la Ley 1712 como líderes de Política de Transparencia.



Por ejemplo, la Secretaría de Transparencia desarrolló cuatro guías para capacitar a los sujetos obligados sobre disposiciones relacionadas con la respuesta a solicitudes de información pública, caracterización de ciudadanos, usuarios e interesados, instrumentos de gestión de la información y la construcción de un programa de gestión documental³³.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública también ha elaborado una serie de guías dirigidas a orientar la comunicación entre los funcionarios públicos y la ciudadanía, con el fin de cumplir con las disposiciones de acceso a la información. Al respecto, se destacan el ABC del acceso a la información pública en idioma Chamí, y una guía elaborada en el 2020 para atender las solicitudes de información relacionadas con la pandemia incluyendo acciones de transparencia y rendición de cuentas³⁴.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, a través del Grupo de Transparencia y Acceso a la Información Pública, creó las cartillas de Generalidades del Acceso a la Información Pública Transparencia Activa, Transparencia Pasiva y Transparencia y Acceso a la Información para Partidos y Movimientos³⁵.

Cabe agregar que, con excepción de la guía para partidos políticos, estas guías tienen un alto enfoque en los sujetos obligados tradicionales de la ley (entidades públicas). Al respecto, el país no cuenta con una reglamentación o guías claras para otros sujetos obligados no tradicionales como notarías, empresas que cumplen función pública, privados que intermedian recursos públicos, entre otros.

2.7. CAPACITACIONES A SUJETOS OBLIGADOS.

A través de la realización de capacitaciones y asistencias técnicas a entidades públicas del orden nacional y territorial, las entidades líderes de política y la PGN realizan actividades de promoción de la Ley 1712 de 2014 para contribuir a su implementación.

Frente al trabajo a nivel territorial, se encuentra por ejemplo la estrategia que viene implementando la Secretaría de Transparencia para promover el acceso a la información con énfasis en los municipios con bajas capacidades institucionales,

33 Para consultar estas guías ver: <http://anticorrupcion.gov.co/educar/guias-implementacion-ley-de-transparencia>

34 Para consultar esta guía se puede ver el siguiente enlace: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/36836448

35 Las cartillas pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/DocumentosconsultaGTICP.page>



entre ellos los territorios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Las zonas a las cuales pertenecen estos municipios tuvieron un promedio de 68,5 puntos en el ITA 2019, razón por la cual, las capacitaciones realizadas por la Secretaría tienen especial importancia para atender los vacíos existentes en el cumplimiento de la ley por parte de estas entidades territoriales.

Por su parte, la PGN ha capacitado a 12.519 servidores públicos desde el año 2018 (Procuraduría General de la Nación, 2021a), y ha adelantado algunas mesas de trabajo con sujetos obligados no tradicionales durante 2019, 2020 y 2021, con el fin de adecuar sus páginas web y promover el cumplimiento de la norma. Entre estos sujetos se destacan los partidos políticos, cajas de compensación, EPS, las notarías y fiduciarias.

Previo a la situación ocasionada por el virus de COVID -19, la mayoría de estas estrategias de capacitación eran desarrolladas de manera presencial, requiriendo la disposición de recursos humanos y financieros para llevar a cabo estos encuentros. No obstante, la emergencia sanitaria y la obligación de aislamiento preventivo, permitió el desarrollo de nuevas estrategias de formación de manera virtual. Lo anterior ha representado una oportunidad para que entidades como la Secretaría de Transparencia, el DAFP y el MinTIC, ampliaran su alcance a territorial a entidades que, de no ser por esta coyuntura, no habrían llegado (DAFP, 2021). De acuerdo con la entrevista realizada a funcionarios del DAFP, los canales digitales permitieron llegar a más de 2.000 personas, cifra que habría sido más difícil de alcanzar si solo se hubiera empleado la presencialidad³⁶.

Sin embargo, las medidas realizadas para capacitar al personal en términos de acceso a la información presentan algunas debilidades. La primera es que hay alta rotación en el personal de las entidades tanto de nivel nacional como territorial, lo que impide mantener el conocimiento en las entidades, especialmente luego de los cambios de administración. Otra dificultad está asociada a lograr un alcance efectivo al alto número de sujetos obligados por la ley. Al respecto, las entidades líderes no siempre cuentan con el presupuesto, la capacidad logística y el talento humano necesario para prestar la asistencia técnica adecuada a los sujetos obligados.

Finalmente, como se indicó antes, es notorio el énfasis que se le ha dado a la capacitación de sujetos obligados tradicionales (entidades públicas), mientras

36 *A pesar de que la virtualidad representa un activo valioso para extender su labor, hay que tener en cuenta la brecha digital que tiene Colombia y que obstaculiza el acceso a las capacitaciones en los municipios más alejados del país.*



que persisten los retos para la implementación de la Ley 1712 en sujetos obligados no tradicionales. A pesar de lo anterior, se destaca que la Procuraduría General de la Nación ha comenzado a realizar algunas capacitaciones a sujetos obligados no tradicionales, con énfasis en los partidos políticos (Procuraduría General de la Nación, 2021a). Sin embargo, a la fecha no se conoce una estrategia o guía para otros sujetos como las notarías, EPS y cajas de compensación.

2.8. GESTIÓN DOCUMENTAL.

Los artículos 12 al 17 de la Ley 1712 de 2014, desarrollaron elementos de gestión documental interna para las entidades públicas como el esquema de publicación, el Registro de Activos de Información, el programa de gestión documental, el índice de información clasificada y reservada, y la obligación del tener un archivo de acuerdo con los procedimientos estipulados por el Archivo General de la Nación para la promoción del acceso a la información.

Estos elementos son estratégicos puesto que la gestión documental es un proceso fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información (Archivo General de la Nación, 2021). De este proceso depende la organización y preservación adecuada de la información que produce cada entidad, en formatos físicos y digitales.

Cabe mencionar que la Ley de Transparencia amplió el espectro de obligatoriedad de la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos) no solo al sector público, sino también a las entidades privadas que cumplen funciones públicas y otros organismos. Asimismo, permitió, además de visibilizar y posicionar la importancia de la gestión documental en el país, estandarizar la forma en la que se identifica la información clasificada y reservada, asunto fundamental para garantizar la transparencia y calidad de la información (Archivo General de la Nación, 2021).

Sin embargo, en términos de gestión documental hay varias debilidades en las entidades públicas. Una de ellas es que no todas las entidades aplican las disposiciones de la Ley de Acceso a la información sobre la aplicación de instrumentos de gestión de información pública. A manera de ejemplo, para la evaluación del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, en 2015-2016 de 28 capitales de departamento, tan solo 10 contaron con un registro de activos de



información (Transparencia por Colombia, 2017). Para Bogotá en 2018-2019, de 36 entidades del Distrito Capital, solo 29 contaron con dicho documento (Transparencia por Colombia, 2019a).

2.9. DIFERENCIACIÓN ENTRE INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA.

Los artículos 18 y 19 de la Ley de Transparencia estipulan las excepciones en el acceso a la información, y el artículo 20 ordena la creación del índice de información clasificada y reservada, registro que deben llevar todos los sujetos obligados.

Para orientar la construcción de dicho índice, la Secretaría de Transparencia creó la Guía de Instrumentos de Gestión de la Información, la cual expone paso a paso su elaboración. No obstante, como la manifestó la Secretaría en la entrevista realizada³⁷, las entidades y servidores tienen dificultades en la diferenciación entre la información clasificada y la información reservada, lo cual conlleva a que se invoque reserva en documentos que no lo son y se niegue el acceso a la información pública, incluso entre entidades públicas (Secretaría de Transparencia, 2021).

Además, existen retos para cumplir con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1712 en materia de reserva parcial. De acuerdo con este artículo los sujetos obligados deben realizar versiones públicas de los documentos cuya totalidad de la información no esté cobijada por la reserva. Ejemplo de ello es que el acceso a la información sobre el sistema tributario es insuficiente porque la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no ha creado versiones anonimizadas de las obligaciones tributarias como el impuesto de renta a personas naturales sin comprometer la información sensible de sus contribuyentes, lo cual va en contravía de la transparencia fiscal (Henry et al., 2021). De manera similar, a la fecha no existen versiones públicas de los contratos de adquisición de vacunas contra el virus COVID19, y ha sido necesario desplegar múltiples acciones legales orientadas a lograr este fin³⁸.

2.10. APROPIACIÓN DE LA LEY POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

En algunos de los sujetos obligados tradicionales se observan esfuerzos importantes por aplicar la ley, en términos de transparencia activa y pasiva. Por ejemplo, en las mediciones del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas se evidenciaron mejoras en la publicación de información. Entre las mediciones de 2013-2014 y 2015-2016, el factor de visibilidad del Índice³⁹ subió 8,1 puntos para el nivel municipal,

37 Ver Anexo 1. Detalle entrevistas realizadas

38 Ver tercera edición de la Revista Destápate de la Alianza Más Información Más Derechos, disponible a partir del 28 de septiembre de 2021.



10,2 puntos para las gobernaciones, y 7,6 para el nivel nacional⁴⁰. Para el caso de Bogotá, entre las mediciones realizadas en 2016-2017 y 2018-2019, el aumento en la calificación fue de 0,9 puntos, aunque en la última medición, el Distrito obtuvo una calificación de 80 puntos sobre 100.

Recientemente, la emergencia del COVID 19, ha llevado a algunas entidades a acercarse más a los medios digitales para tener relación con la ciudadanía. Por ejemplo, desde la crisis de la pandemia el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) ha explorado nuevas formas de brindar acceso a la justicia como audiencias virtuales, la agilización de la publicación de expedientes electrónicos, reestructuración de la página web para hacerla más accesible, utilización de herramientas para la atención del usuario virtuales y en general, tratar de transformar la atención presencial en virtual (CENDOJ, 2021).

Otros esfuerzos que se destacan de las entidades nacionales y territoriales incluyen desarrollos tecnológicos y herramientas que sistematizan la información y la ponen a disposición pública. Por ejemplo, aún se encuentran vigentes las siguientes plataformas:

- SECOP I y II, portal de contratación del Estado colombiano, administrado por la Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente⁴¹
- SIGEP, portal de información del empleo público en Colombia, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública⁴²
- Portal “gov.co”, portal Único del Estado Colombiano en donde se busca tener en un solo lugar la oferta de trámites, servicios, ejercicios de participación e información institucional (MinTIC, 2020), administrado por el Ministerio TIC⁴³.
- Portal de transparencia económica del Ministerio de Hacienda, portal en el que se encuentra la información de ingresos, gastos y contrataciones de la Nación⁴⁴.

39 *El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas es una iniciativa de Transparencia por Colombia en la que se evalúan los riesgos de corrupción existentes en las entidades públicas. Este cuenta con un factor de evaluación asociado a la visibilidad en la gestión que incluye indicadores relacionados con transparencia activa y pasiva. Las calificaciones del índice van de 0 a 100. Las que se acercan a 0 indican mayor riesgo de corrupción y las que se acercan a 100 menor riesgo.*

40 *En la última evaluación realizada a estas entidades, para el periodo 2015-2016 las calificaciones del factor visibilidad fueron: Municipios 59,3, Gobernaciones 70,7, Nivel Nacional 77,2.*

41 Ver <https://colombiacompra.gov.co/secop-ii>

42 Ver <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep/hojas-de-vida>

43 Ver <https://www.gov.co/home/>



- Portal GANA Nariño, portal de Gobierno abierto desarrollado y ejecutado por la Gobernación de Nariño⁴⁵.

A pesar de lo anterior, las entrevistas realizadas a FUNCICAR, la Contraloría de Bolívar⁴⁶, Secretaría de Transparencia y DAFP, permiten constatar que hay una brecha entre entidades nacionales y territoriales. Esto a su vez, dificulta que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer efectivamente su derecho de control social, teniendo inconvenientes para acceder a la información pública y muchas veces teniendo que desistir ante las solicitudes de información presentadas. Al respecto, la organización FUNCICAR⁴⁷ reportó que para la elaboración de su informe más reciente de Vigila Cartagena⁴⁸ el 40% de las solicitudes de información no fueron respondidas satisfactoriamente en el Distrito (FUNCICAR, 2021).

De otro lado, se ha encontrado que las entidades no consideran como tema prioritario el acceso a la información pública, ya que lo asumen como una actividad ajena a sus misiones. Una de las razones que pueden explicar esto, es la falta de capacidad de las entidades, especialmente en el nivel territorial, ya que como se dijo anteriormente, muchas de éstas no tienen el talento humano o la capacidad financiera suficiente para atender estas obligaciones. E incluso, gran cantidad de entidades nacionales y territoriales no cuentan, ni siquiera, con una página web propia, ni con los recursos necesarios para desarrollarla (Procuraduría General de la Nación, 2021a).

En ese mismo sentido, la entrevista desarrollada a la Contraloría de Bolívar, entidad que realiza como buena práctica un seguimiento al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 en siete municipios de Bolívar, confirmó que por lo general no hay una persona encargada de los temas de transparencia y acceso a la información pública, y en algunas ocasiones se designa a un profesional como el jefe de planeación o el ingeniero de sistemas para cumplir con las obligaciones de la norma (Contraloría de Bolívar, 2021).

⁴⁴ Ver <https://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>

⁴⁵ Ver <https://gana.nariño.gov.co/>

⁴⁶ En este documento se entrevistaron organizaciones y entidades públicas ubicadas en el departamento de Bolívar ya que es uno de los departamentos priorizados por el programa Juntos por la Transparencia.

⁴⁷ FUNCICAR, con sede en Cartagena, es una iniciativa ciudadana, independiente, apartidista que trabaja por la cultura democrática para el desarrollo del territorio.

⁴⁸ Es posible consultar los informes de Vigila Cartagena en el siguiente enlace: <http://www.funcicar.org/vigilacartagena/>



Ante esta falta de capacidades, se presentan dificultades, especialmente las entidades de nivel territorial, para implementar la Resolución 1519 de 2020 que determina una serie de parámetros sobre accesibilidad web, estándares de transparencia y divulgación de contenidos, seguridad digital y datos abiertos, que resultan complejos para su aplicación en las entidades señaladas⁴⁹.

2.11. APLICACIÓN DE LA LEY EN SUJETOS OBLIGADOS NO TRADICIONALES.

Los sujetos obligados no tradicionales provienen de sectores y naturalezas jurídicas diversas, lo cual genera dificultades para promover e implementar la ley. Incluso algunos de estos sujetos no saben que tienen la obligación de cumplir con la norma. Tampoco existe una estrategia clara de orientación y capacitación por parte de la institucionalidad para que estos sujetos cumplan con la ley. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Cartagena y el Partido Verde, manifestaron no tener una orientación clara desde la institucionalidad respecto a lo que deben hacer para implementar la ley o las últimas disposiciones normativas de Resolución 1519 de 2020.

Sobre este asunto, la Procuraduría General de la Nación afirmó que en la elaboración de la ley, “El legislador no tuvo en cuenta las diferencias legales y administrativas que se presentan en cada uno de los sectores, dadas sus naturalezas jurídicas, por lo que es difícil saber que obligaciones o categorías le es aplicables a uno u otro sector” (Procuraduría General de la Nación, 2021a). En ese sentido, para el órgano garante resulta complejo garantizar el cumplimiento de la norma, en especial porque no tiene facultades para sancionar disciplinariamente a sujetos como partidos políticos, notarías, EPS, cajas de compensación, entre otros.

Un ejemplo del vacío en la orientación es que, si bien la ley establece que “Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien”; no se definen métodos claros o guías sobre cuál es la información que debe ser publicada proactivamente sobre estos fondos, y cómo deben ajustarse los procedimientos internos de los sujetos obligados no tradicionales para responder a las eventuales solicitudes de información por

⁴⁹ Las entrevistas realizadas dieron cuenta que de que diversos sujetos obligados no conocen la Resolución 1519 de 2020 o presentan retrasos en su implementación, porque no cuentan con los recursos necesarios para cumplir esta obligación.



parte de la ciudadanía.

3. Necesidades ciudadanas frente a la garantía del derecho de acceso a la información.

La ciudadanía se ve enfrentada a condiciones que facilitan o dificultan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Dichas condiciones están asociadas tanto a las acciones realizadas por la institucionalidad para garantizar el derecho, como una respuesta eficiente completa y oportuna por parte de las entidades públicas; así como al contexto social, el nivel de formación, las capacidades de acceso a internet, las condiciones de vulnerabilidad, de seguridad o de discapacidad, entre otras.

A continuación, se exploran algunas de las dificultades tanto a nivel de condiciones institucionales como sociales.

3.1. INCUMPLIMIENTO EN TIEMPOS, CONTENIDO Y RESPUESTA A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN CIUDADANAS.

En primer lugar, diversas organizaciones coinciden en afirmar que tanto en el orden nacional como en el territorial no se garantiza adecuadamente el derecho de acceso a la información pública, pues se presentan casos de demoras en los tiempos de respuesta a las solicitudes de información, no se reciben respuestas, o se dan respuestas incompletas o inexactas que no atienden al objeto de las solicitudes.

Las últimas evaluaciones del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, a partir de simulacros de solicitudes de información realizados por Transparencia por Colombia, evidenciaron que en 2019, de 36 entidades del Distrito Capital, 1 no respondió a la solicitud de información, 3 respondieron pero no a lo solicitado y tan solo 2 entidades respondieron en formato reutilizable (formato en que se había hecho la solicitud) (Transparencia por Colombia, 2019a). En el nivel departamental, en 2015, de 32 solicitudes hechas a las gobernaciones departamentales, tan solo 5 respondieron a los solicitado (Transparencia por Colombia, 2017).



Con relación a los sujetos obligados no tradicionales, se evidencia la ausencia de respuesta por parte de partidos políticos ante solicitudes de información pública por parte de la ciudadanía. En el ejercicio de seguimiento a la implementación de la ley de acceso a la información por parte de organizaciones políticas realizado por Transparencia por Colombia en 2019, sólo 5 de 12 respondieron a la solicitud de información realizada, y sólo dos de estas organizaciones lo hicieron en los tiempos establecidos por la ley (Transparencia por Colombia, 2019b).

3.2. DIFICULTADES PARA ACCEDER A INFORMACIÓN PUBLICADA SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS: TRANSPARENCIA FOCALIZADA⁵⁰.

Se han identificado temáticas sobre las cuales resulta muy difícil obtener información en Colombia, como seguridad y defensa, procedimientos de inteligencia, industria extractiva, sistema tributario, derechos humanos, expedientes judiciales, presupuestos y migración.

Un caso que ejemplifica estas dificultades es la solicitud hecha por DeJusticia y Cuestión Pública al Ministerio de Defensa para obtener los documentos públicos del sobre el Bombardeo realizado el 29 de agosto de 2019 a un campamento de las disidencias de las Ex FARC, en el que murieron al menos 8 menores de edad. Luego de la negación de la entrega de la información por parte del Ministerio, y la posterior apelación por parte de las organizaciones, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó la entrega de “los apartes referidos a menores de edad”, mandato que fue acatado por el Ministerio. Sin embargo, el resto de documentos sobre el bombardeo realizado siguen siendo ocultos para la ciudadanía (Más Información Más Derechos, 2020).

Otra dificultad, es la opacidad en la información para el manejo de la pandemia del COVID-19. A nivel presupuestal no se conoce el detalle “peso a peso” del uso de los recursos públicos (28,7 billones de pesos) para el manejo de la pandemia y la distribución de los mismos (Universidad Javeriana, 2021). Otro ejemplo está asociado a la opacidad en la información relativa a investigación y judicialización por hechos de corrupción, puesto que los sistemas de información disponibles para la consulta de investigaciones y sanciones disciplinarias, penales y fiscales por hechos de corrupción no brindan datos específicos y suficientes para su análisis, y la respuesta a los derechos de petición suele ser vaga e incompleta con formatos no procesable (Más Información Más Derechos, 2021).

50 La publicación de información específica sobre temas de interés ciudadano se conoce como transparencia focalizada. Esta incluye la implementación de sistemas o mecanismos de acceso a la información o transparencia en sectores o áreas de intervención ((BID, 2011)



Si bien algunos de estos temas pueden estar sujetos a clasificación y reserva por disposiciones legales y constitucionales, o en las cuales hay una afectación a los derechos fundamentales, debería emplearse la divulgación parcial, descrita en el artículo 21 de la Ley 1712. Esto es, una versión pública de los documentos o de la información que mantenga en reserva lo estrictamente necesario. En esta medida, la tensión entre el derecho a la información pública y el derecho a la intimidad y la salvaguarda de los intereses públicos debería ser resuelta a favor de la transparencia que exige el control social y la veeduría ciudadana (Henry et al., 2021).

Adicionalmente, se ha identificado que los sujetos obligados de la ley no cuentan en todos los casos con una caracterización de usuarios que permita conocer sus necesidades y expectativas para publicar información específica de manera proactiva. Algunos de los grupos sociales que podrían requerir información particular son los grupos indígenas, afrodescendientes, LGBTI+, mujeres, personas en condición de discapacidad y campesinos, cuyas necesidades de información varían no solo por ser grupos distintos, sino también por el territorio que habitan (FUNCICAR, 2021).

3.3. DIFICULTADES PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR EL MINISTERIO DE SALUD.

Durante la pandemia del COVID-19, se han presentado algunas limitaciones para el ejercicio de los derechos ciudadanos como la Participación y el Acceso a la Información Pública, esto no solo por las restricciones a la movilidad, el aislamiento preventivo obligatorio y la ausencia del personal de atención al ciudadano de manera presencial en las entidades públicas, sino por la expedición por parte del Gobierno Nacional del Decreto 491 de 2020, el cual duplica el tiempo de respuesta para solicitudes de información pública de 10 a 20 días hábiles.

Si bien, a medida que se han venido implementando acciones de control a la pandemia se han podido retirar las restricciones a la movilidad, se han reducido las medidas de aislamiento y se ha comenzado a contar con servidores públicos trabajando en las entidades; al momento de publicación del presente informe, el decreto 491 se encuentra vigente, limitando el derecho de acceso a la información pública en un momento donde es especialmente importante contar con información oportunamente para realizar control social y ejercer el derecho a la participación.



3.4. BAJA CALIDAD EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE INTERÉS CIUDADANO.

Otra de las condiciones que obstaculiza la garantía del derecho de acceso a la información pública, es su baja calidad. De acuerdo con la consulta realizada a organizaciones de la sociedad civil de la Red de Facilitadores Anticorrupción, se observa que la información publicada en las páginas web de los sujetos obligados no está actualizada, no se encuentra en formatos procesables (hoja de cálculo) y suele aparecer de forma desordenada (Red de Facilitadores Anticorrupción, 2021). Esto se replica para la transparencia pasiva, pues la información suele entregarse escaneada o en formato PDF, que impide su reutilización y conlleva un desgaste para el usuario al tener que copiarla y pegarla en formatos que sí son procesables.

De manera similar, en el seguimiento a la contratación pública para el manejo de la emergencia causada por la pandemia del COVID-19, se evidenciaron problemas en el cargue de información, estos incluían el mal registro de cifras por parte de las entidades contratantes, información incompleta, datos incorrectos, falta de estandarización de la información registrada en campos alfanuméricos, demoras en el cargue de información, entre otros (Transparencia por Colombia, 2020a).

Al respecto, Transparencia por Colombia ha presentado a la Agencia Nacional de Contratación Pública recomendaciones para mejorar la publicación de información contractual que incluyen la estandarización de campos de información de SECOP I, II y la Tienda Virtual del Estado, eliminación de campos repetidos, la inclusión de filtros de errores en el registro de información alfanumérica (números de cédula, NIT, códigos), estandarización de los identificadores de entidades públicas, la promoción de la interoperabilidad de las bases de datos de contratación con otras plataformas de información del Estado Colombiano como el RUES y el PTE, y la implementación de un marcador para la identificación de contratos para el manejo de la emergencia COVID-19 (Transparencia por Colombia, 2020a).

3.5. COMPLEJIDAD EN EL EJERCICIO DE MECANISMOS JURÍDICOS PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO.

Ante el incumplimiento de las entidades a la entrega de la información solicitada por los ciudadanos, existen procedimientos como la reposición (artículo 27 de la Ley 1712) y, en caso de que este sea negado, la posibilidad de seguir el trámite ante el juzgado o tribunal correspondiente. La ley también contempla la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho de acceso a la información pública, una vez se agote el recurso de reposición.



A pesar de la existencia de estos mecanismos, éstos no son de amplio conocimiento de la ciudadanía y tampoco son claros para la misma, llegándose en algunos casos a requerir de abogados para la interposición y seguimiento de las medidas correspondientes. Por lo cual, se considera necesario ampliar la oferta de orientación a la ciudadanía sobre el uso de estos recursos, de tal manera que sea posible enfrentar de manera ágil las negaciones a las solicitudes de información pública que no se realicen con fundamento en la ley.

3.6. BRECHA DIGITAL EN VARIAS ZONAS DEL PAÍS.

Gran parte de las acciones para garantizar el derecho de acceso a la información se hace por medio de herramientas electrónicas, aún más en el contexto de pandemia que ha vivido el país desde 2020. Si bien el acceso a internet se ha incrementado, aún existe una marcada brecha digital, no sólo por las dificultades en el acceso físico a medios tecnológicos, sino también por el desconocimiento sobre el uso de los mismos. Datos del Banco Mundial de 2019 muestran que para 2019, solamente el 65% de la población usaba internet (Banco Mundial, 2019).

Estas limitaciones representan obstáculos muy significativos a la garantía del derecho de acceso a la información pública si se tiene en cuenta que varias de las disposiciones de la ley 1712 (artículos 9 al 11) establecen que se debe divulgar información en el sitio web de las entidades, e igualmente que muchos esfuerzos estatales están orientados a la publicación de información en portales virtuales. Por lo tanto, es importante no desconocer otros medios tradicionales de publicación de información para atender a la población que no cuenta con acceso a internet, así como esfuerzos de sensibilización sobre el derecho y de orientación y apoyo a los mecanismos para realizar solicitudes de información.

3.7. FALTA DE CONOCIMIENTO Y APROPIACIÓN DE LA LEY POR PARTE DE LA CIUDADANÍA.

Otro de los obstáculos para la garantía del derecho es el desconocimiento y la falta de capacitación de la ciudadanía en general sobre la Ley 1712 de 2014 y los mecanismos de acceso a la información (Red de Facilitadores Anticorrupción, 2021). De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional (2019), el 69% de las personas encuestadas en Colombia manifestaron no conocer la normatividad en materia de acceso a la información pública, y solo el 22% han ejercido este derecho.



En cuanto a los procesos de capacitación, de las organizaciones ciudadanas consultadas para la elaboración del documento, ninguna manifestó haber recibido capacitación institucional. En consulta realizada con la Corporación Diálogo Democrático, se manifestó que se requiere capacitación para que los ciudadanos puedan tener conocimientos básicos para el ingreso a los portales, consultar y descargar información, así como para la realización de trámites en línea.

3.8. RENDICIÓN DE CUENTAS QUE NO RESPONDE A LOS INTERESES CIUDADANOS.

Persisten las limitaciones en la información pública que es utilizada en los procesos de rendición de cuentas de las entidades públicas a la ciudadanía. Según los resultados del año 2019 de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional del DANE, solo el 21 % de los servidores públicos considera que en los procesos de rendición de cuentas realizados por su entidad se entregó información a la ciudadanía con la suficiente anticipación, y solamente el 23 % considera que se atendieron oportunamente los requerimientos de información, quejas, denuncias y reclamos realizados por la ciudadanía. En el ejercicio de consulta realizado por Transparencia por Colombia se identificó que existe desconfianza algunos de los ciudadanos frente a la información brindada en los ejercicios de rendición de cuentas (Red de Facilitadores Anticorrupción, 2021).

Conclusiones y recomendaciones

La Ley 1712 de 2014 es un instrumento muy importante para promover y garantizar el derecho de acceso a la información pública, puesto que cimenta las reglas de juego tanto para que las entidades entreguen información como para que los ciudadanos la reciban. Además, la ley facilita e impulsa el ejercicio de otros derechos fundamentales, sociales y políticos. A siete años de su expedición se observa un proceso de cambio de paradigma de la información pública, en la medida en que se ha comenzado a cuestionar con más fuerza el secretismo y el ocultamiento de la información a favor de una sociedad más transparente, colaborativa y cercana.

A pesar de lo anterior, existen retos pendientes que se pueden resumir en: (i) el fortalecimiento de las capacidades del órgano garante y las entidades líderes de política pública; (ii) el fortalecimiento de las capacidades y procedimientos internos de las entidades públicas para cumplir con la ley y brindar información de mayor calidad; (iii) brindar elementos de guía y apropiación de la ley a sujetos obligados



no tradicionales; (iv) extender la información pública a distintos grupos sociales, económicos y territorios, y generar información útil en temas relevantes para la ciudadanía (transparencia focalizada) y para el control ciudadano; y (v) establecer sanciones ante el incumplimiento de la ley.

De esta forma, queda abierta una responsabilidad colectiva de la sociedad colombiana, Estado, sector privado y ciudadanía, para promover la ley, garantizar el derecho de acceso a la información pública, y vigilar con mayor detalle el cumplimiento de los deberes democráticos del Estado Colombiano.

A la luz de lo anterior, desde Transparencia por Colombia se presenta las siguientes recomendaciones:

1. RESPECTO A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:

- Ampliar el presupuesto a la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad para atender sus requerimientos en materia de número de funcionarios, capacidades de auditoría, elementos tecnológicos, promoción de la ley y de investigación disciplinaria.
- Ampliar la muestra de medición del ITA a todas las entidades públicas con responsabilidad de publicación de información, y abordar una muestra de sujetos obligados no tradicionales a partir de una medición especial que contemple sus obligaciones específicas de publicación de información.
- Realizar una medición del cumplimiento real de la Ley 1712 de 2014 en términos de solicitudes de información (transparencia pasiva), más allá de evaluar la información auto diligenciada en el ITA.
- Establecer de un régimen de sanciones por el incumplimiento de la ley de acceso a la información pública. Este régimen debe ser aplicable a todos los sujetos obligados por la ley de transparencia (no sólo a los sujetos sobre los cuales la PGN tiene competencia), y debe contemplar las obligaciones diferenciadas de publicación de información de los sujetos obligados no tradicionales.
- Definir lineamientos y procedimientos para la promoción de la publicación de información pública con reserva parcial.



2. RESPECTO A LAS ENTIDADES LÍDERES DE POLÍTICA PÚBLICA Y AL GOBIERNO NACIONAL:

- Derogar el artículo 5 Decreto 491 de 2020 que amplía los términos de respuesta de derechos de petición de información en el marco de la Emergencia Sanitaria del COVID-19.
- Elaborar una Política de Transparencia y Acceso a la Información Pública que contemple de manera integral el contenido de la Ley 1712, y que extienda acciones para fortalecer al órgano garante y la publicación de información en sujetos obligados no tradicionales.
- Aumentar el número de reuniones del Comité Técnico de la Relación Estado Ciudadano, para tratar con mayor profundidad los temas relacionados con acceso a la información. Asimismo, publicar en la web los informes sobre contenido y acuerdos de las reuniones sostenidas.
- Incluir en las inducciones a servidores públicos aspectos básicos sobre el cumplimiento de la Ley 1712 con el ánimo de evitar pérdida de capacidades ante la rotación de personal.
- Formular una estrategia territorial, a cargo de las entidades líderes, para mejorar los estándares de transparencia activa, pasiva y la atención al ciudadano, así como orientar en la implementación de la Resolución 1519 de 2020.
- Impulsar la digitalización del archivo de las entidades públicas y su consulta interna para facilitar la gestión de la información al interior de las entidades.
- Desarrollar, por parte de las entidades líderes de política de transparencia, cursos virtuales de avance y ritmo individual sobre la ley de acceso a la información pública, dirigidos a servidores públicos y sujetos obligados no tradicionales. Esto con el fin de reducir la necesidad de personal de capacitación y aumentar el alcance de las capacitaciones.

3. RESPECTO A SUJETOS OBLIGADOS NO TRADICIONALES:

- Reglamentar por medio de Decreto Presidencial la implementación de la Ley 1712 en sujetos obligados no tradicionales, teniendo en cuenta las diferencias legales y administrativas, y las obligaciones particulares de publicación de información que establece la Ley 1712.



- Desarrollar campañas de sensibilización y guías de aplicación de la Ley 1712 en sujetos obligados no tradicionales, de acuerdo con los criterios especiales mencionados en el punto anterior.
- Frente a los aportes del Estado para los partidos políticos, descrita en la ley 130 de 1994, se recomienda destinar un porcentaje de dicho dinero para apoyar la implementación de las disposiciones de la Ley 1712 de 2014.
- A los sujetos obligados que ejercen función pública y sujetos obligados que manejan recursos públicos, se les recomienda acordar proactivamente mecanismos y formas comunes para la publicación y solicitud de información pública. Esto puede ser especialmente útil en empresas de servicios públicos, cámaras de comercio, entidades financieras y otros sujetos obligados que cuentan con obligaciones frente a la Ley, y que tienen responsabilidades similares frente a la implementación de la misma.

4. RESPECTO A LA CIUDADANÍA EN GENERAL Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL:

- Desarrollar cursos virtuales de avance y ritmo individual sobre la ley de acceso a la información pública, dirigidos a ciudadanos.
- Desarrollar guías para la publicación de información sobre participación ciudadana por parte de las entidades públicas, en línea con la Ley 1757 de 2014 y con las actividades particulares de promoción de la participación en cada entidad.
- Se recomienda a las Organizaciones de la Sociedad Civil:
 - Promover la divulgación de la Ley con la ciudadanía en general mediante capacitaciones, apoyo y seguimiento a las solicitudes que se hagan por parte de los ciudadanos.
 - Reportar ante la Procuraduría General de la Nación y ante los organismos competentes cualquier limitación para la garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública por parte de los ciudadanos.
 - Aunque no es obligación de la Ley 1712, se recomienda que las Organizaciones de la Sociedad Civil publiquen de manera proactiva información sobre su misionalidad, sus acciones y funcionamiento interno. Una guía para esto es el Estándar Global para la Rendición de Cuentas de las OSC⁵¹.

51 Dicho estándar puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.rendircuentas.org/recurso/estandar-global-espanol/>



Bibliografía

Alcaldía de Cartagena. (25 de Junio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a Alcaldía de Cartagena.

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. (28 de Septiembre de 2020). Saber Más XI: El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre el DAIP en la región. Obtenido de Sitio Web de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información: <https://www.alianzaregional.net/saber-mas-xi-el-impacto-de-la-pandemia-de-covid-19-sobre-el-daip-en-la-region/>

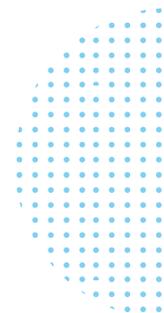
Archivo General de la Nación. (8 de Junio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia al Archivo General de la Nación.

Banco Mundial. (2019). Personas que usan Internet (% de la población). Obtenido de Sitio Web de Datos del Banco Mundial: Datos del Banco Mundial de 2019 muestran que apenas el 65% de su población usa internet, sin embargo.

BID. (2011). Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada. Obtenido de Sitio Web del BID: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acceso-a-la-informaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-de-transparencia-focalizada.pdf>

Cámara de Comercio de Cartagena. (24 de Junio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a la Cámara de Comercio de Cartagena.

CENDOJ. (14 de Julio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública.





Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a Centro de Documentación Judicial CENDOJ.

CEPAL. (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID 19. Obtenido de Sitio Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550_es.pdf

Contraloría de Bolívar. (28 de Junio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a la Contraloría de Bolívar.

DANE. (2021). Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional. Obtenido de Sitio web del DNP. Citado en el documento borrador CONPES Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad e Innovación: https://www.dnp.gov.co/CONPES/Documents/2021-09-01%20Documento%20CONPES%20Transparencia_vDiscusi%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf

DeJusticia. (5 de Agosto de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a DeJusticia.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (10 de Junio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia al Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional EDI. Colombia. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (21 de Julio de 2021). Entrevista



sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. FUNCICAR. (2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a Funcicar. Cartagena.

Henry et al. (Enero de 2021). #QuieroSaber: La ciudadanía a favor de la transparencia tributaria. Obtenido de Sitio Web de la fundación Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17377.pdf>

Ley 1712. (6 de Marzo de 2014). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

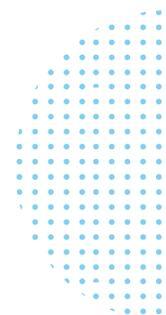
Más Información Más Derechos. (2019). Revista Destápate, primera edición. Obtenido de Sitio Web de la red Más Información Más Derechos: https://masinformacionmasderechos.co/wp-content/uploads/2020/09/Destapate_1_v2.pdf

Más Información Más Derechos. (Septiembre de 2020). Revista Destápate, segunda edición. Obtenido de Sitio Web de la Alianza Más Información Más Derechos: https://masinformacionmasderechos.co/wp-content/uploads/2020/09/Desta_pate2-v2.pdf

Más Información Más Derechos. (2021). Veeduría Ciudadana al Cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información. Obtenido de Sitio Web de la Alianza Más Información Más Derechos: <https://masinformacionmasderechos.co/ley-de-transparencia/resultados/>

Ministerio TIC. (2020). Gov.co. Obtenido de Sitio de Información de Trámites del Gobierno Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: <https://beta.www.gov.co/home/sobre-nosotros>

Ministerio TIC. (17 de Junio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.





Naciones Unidas. (2003). Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. Obtenido de Sitio Web de Naciones Unidas: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Organización de Estados Americanos. (1998). Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58). Obtenido de Sitio Web de la Organización de Estados Americanos: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

Organización de Estados Americanos. (2020). Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública. Obtenido de Sitio Web de la Organización de Estados Americanos: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

Partido Conservador. (21 de Julio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a Partido Conservador Colombiano.

Partido Verde. (7 de Junio de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a Partido Alianza Verde.
Procuraduría General de la Nación. (Noviembre de 2013). Introducción a las Políticas Públicas, Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Obtenido de Sitio Web de la Procuraduría General de la Nación: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Procuraduría General de la Nación. (28 de Julio de 2021a). Respuesta a solicitud de información sobre acceso a la información pública. Bogotá.





Procuraduría General de la Nación. (2021b). ¿Qué es el IGA? Obtenido de Sitio Web de la Procuraduría General de la Nación: https://www.procuraduria.gov.co/portal/que_es_IGA.page#:~:text=El%20%C3%ADndice%20de%20Gobierno%20Abierto,de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABblica%20territorial.

Red de Facilitadores Anticorrupción. (Junio de 2021). Consulta realizada a la red de facilitadores anticorrupción. Formulario dirigido a organizaciones parte de la Red de Facilitadores Anticorrupción.

Secretaría de Transparencia. (17 de 06 de 2021). Entrevista sobre Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a la Secretaría de Transparencia.

Transparencia por Colombia. (2017). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/24/indice-de-transparencia-de-las-entidades-publicas-itep/>

Transparencia por Colombia. (Diciembre de 2019a). Índice de Transparencia de Bogotá 2018-2019. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/24/indice-de-transparencia-de-bogota/>

Transparencia por Colombia. (2019b). Resultados del seguimiento al cumplimiento de la Ley 1712 en materia de información sobre el monitoreo, control y sanción de la financiación con recomendaciones de mejora en la publicidad de información. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-1712.pdf>

Transparencia por Colombia. (12 de Mayo de 2020a). Reporte de Seguimiento a la contratación Pública en la emergencia COVID-19. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/ciudadania-activa-covid/>



Transparency International. (2019). Barómetro Global de la Corrupción. Obtenido de Sitio Web de Transparency International: <https://www.transparency.org/es/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>

Transparency International. (2019). Barómetro Global de la Corrupción. Obtenido de Sitio Web de Transparency International: <https://www.transparency.org/es/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>

Tribunal Superior de Medellín. (22 de julio de 2021). Entrevista Acceso a la Información Pública. Entrevista realizada por Transparencia por Colombia a Tribunal Superior de Medellín.

Universidad Javeriana. (3 de Mayo de 2021). Continúa la falta de transparencia en el manejo de dineros de la pandemia. Obtenido de Sitio web de la Universidad Javeriana: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/continua-la-falta-de-transparencia-en-el-manejo-de-dineros-de-la-pandemia/>

Universidad Javeriana. (2021). Un año de COVID-19: ¿Cómo va la transparencia en el manejo de los recursos públicos? Obtenido de https://viva.org.co/cajavirtual/svc0722/pdfs/Informe_Como_va_la_transparencia_en_manejo_de_recursos_publicos.pdf



Anexo 1. Detalle de entrevistas realizadas

ENTREVISTA	FECHA
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	04/06/2021
Archivo General de la Nación	08/06/2021
Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP	10/06/2021
Secretaría de Transparencia	17/06/2021
Cámara de Comercio de Cartagena	24/06/2021
Alcaldía de Cartagena	25/06/2021
Contraloría de Bolívar	28/06/2021
Partido Alianza Verde	07/07/2021
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	12/07/2021
Centro de Documentación Judicial (CENDOJ)	14/07/2021
Partido Conservador Colombiano	21/07/2021
FUNCICAR	22/07/2021
Tribunal Superior de Medellín	22/07/2021
DeJusticia	05/08/2021



TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

