

Derecho a la información: una herramienta contra la corrupción

Alirio Galvis Padilla⁴

Recibido: 26-03-2019. Aceptado: 03-06-2019.

Introducción

«Quien tiene la información tiene el poder», es una frase recurrente, sobre todo en la era de la información. Desde el derecho internacional hasta las normas internas de la mayoría de los países del mundo, se ha reconocido como un derecho que tienen los seres humanos de informarse y acceder a los documentos públicos, y más allá, como la oportunidad que tienen los ciudadanos de vigilar la correcta administración y el buen uso de los recursos públicos, lo que se ha denominado: la «transparencia en la Administración Pública».

Sin embargo, la información no siempre ha sido democratizada. En tiempos todavía recientes, el derecho a educarse, de saber leer y escribir, era privilegio de pocos. El acceso a los libros también se restringía a determinadas castas y, peor aún, era el acceso a los documentos que daban cuenta de la administración del gobernante.

Hoy, con el desarrollo de las tecnologías de la información, parece inevitable el acceso a la información, pero ¿qué información?

4 Abogado de la Universidad Santo Tomás de Bogotá; especializado en docencia e investigación universitaria, en la Escuela Militar José María Córdoba; magister en seguridad pública de la Escuela de Posgrados de la Policía; y candidato a doctor en derecho de la Universidad de Baja California, México; con experiencia en negociación y resolución de conflictos. Docente de varias universidades y conferencista en paneles académicos de varios países. Líneas de investigación: plan anticorrupción, implementación de la Ley de Transparencia, Índice de Transparencia por Bogotá y la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción en la Secretaría de Integración Social de Bogotá. Correo electrónico: aliriogalvisabogados@yahoo.es

Resumen

Este documento analiza el derecho a la información y explica su progreso, en el contexto internacional, y cómo ha tenido un permanente desarrollo interpretativo. En un comienzo, solo se la entendía como la libertad de opinión y expresión, y en la medida que pasan los años ha sido la base para defender el papel de los medios de comunicación, el derecho a saber, el acceso a documentos públicos, el derecho a conocer la información que existe sobre las personas (habeas data), y en una interpretación más progresista se ha entendido que este derecho es una herramienta para atacar la corrupción en la medida que permite que los ciudadanos estén más enterados de las actuaciones de sus gobernantes. Esto, a su vez, los ha empoderado para hacer veeduría sobre el uso de los recursos públicos.

Palabras clave

Transparencia, derecho, corrupción, información, recurso público.

Abstract

This document analyzes the right to information and explains its progress, in the international context, and how it has had a permanent development and interpretations. Initially, it was only understood as freedom of opinion and expression, and as the years go by it has been the basis for defending the role of the media, the right to know, access to public documents, the right to know the information that exists about people (habeas data), and in a more progressive interpretation it has been understood that this right is a tool to attack corruption to the extent that it allows citizens to be more aware of the actions of their rulers. This, in turn, has empowered them to do oversight on the use of public resources.

Keywords

Transparency, law, corruption, information, public resource.



¿qué calidad de información?, ¿qué confiabilidad tiene la información?, ¿qué información buscan los usuarios? Entonces, si bien en los navegadores de internet existe un mar de información, cada vez se hace más relevante saber qué información hay que consultar. En este documento abordamos la información pública y el acceso a los documentos públicos.

Colombia ha participado en el desarrollo legal de este derecho desde su reconocimiento como un derecho fundamental en la Constitución Política hasta el desarrollo en varias normas que lo regulan y lo protegen.

Este artículo mostrará de manera sucinta el desarrollo del derecho a la información desde el plano del derecho internacional, para aterrizarlo en el contexto nacional, destacando sus avances y los retos en esta materia, sobre todo como una herramienta que contribuye en la lucha contra la corrupción.

Antecedentes

El derecho a la información congrega otras denominaciones, como: el derecho a saber, el derecho a la libertad de expresión y opinión, y otros derechos con los que se relaciona, a saber: el derecho a la buena gobernanza (transparencia en el uso de los recursos públicos), el derecho a la libertad de prensa, el derecho a acceder a documentos públicos, entre otros.

Este derecho también ha sido clave para que los asociados del Estado se enteren sobre otros

derechos, como, por ejemplo: el balance de la protección en derechos humanos, las garantías para el derecho a la educación, las acciones para garantizar el derecho a la vida, o la herramienta para que activistas de las ONG puedan acceder a la información que les permita monitorear sus causas (medio ambiente, lucha contra la discriminación, desigualdad, *etc*).

Desarrollo del derecho internacional en el derecho a la información

En el contexto de la legislación internacional, la noción de la ‘libertad de información’ fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas en 1946. Durante su primera sesión, la ONU adoptó la Resolución 59, que reza: «La libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas».

Así mismo, en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de la ONU, contempló:

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 (UDHR, art. 19, 1948).

En consecuencia, esta declaración es vinculante para todos los Estados por efecto del derecho internacional consuetudinario.

Este reconocimiento del derecho a la información es una manifestación primaria de un derecho que ha tenido grandes desarrollos. En su primera versión, tiene sus límites en la libertad de opinión y expresión, y a recibir información. Este documento aborda su transformación, alcance e interpretaciones.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, protege el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, con el siguiente mandato:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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.

Adicionalmente, esta Convención alerta sobre el peligro del abuso en los controles oficiales para periódicos, frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación, la



divulgación de ideas y opiniones. En otras palabras, empieza a advertir sobre los peligros de lo que hoy conocemos como «censura».

En 1993, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, y este relator especial manifestó claramente que el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a acceder a información que está en manos del Estado «*en todo tipo de sistema de almacenamiento y recuperación*».

La Relatoría Especial de la ONU hace una interpretación del derecho a la información y le da un poder más amplio, ya que permite a los ciudadanos que por el ejercicio de este derecho lleguen hasta la información que reposa en los despachos gubernamentales, con lo que empieza la gestación de lo que hoy se conoce como «transparencia», que no es otra cosa que la posibilidad de observar con claridad las actuaciones y el uso de los recursos públicos.

En el año 2004,⁵ se involucran otros dos elementos. El primero, exige una regulación interna sobre el derecho a la información, y el segundo, involucra: «El principio de la transparencia máxima», que, en el caso colombiano, lo tenemos regulado en la Ley 1712 de 2014, y desarrolla los conceptos de transparencia activa y transparencia pasiva (Mendel, 2008).

5 Declaración conjunta anual sobre diferentes temas de la libertad de expresión.

Por otra parte, el preámbulo de la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión contempló «que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del Gobierno afianzando las instituciones democráticas», y es así que varias legislaciones, entre ellas, la de Colombia, acuñó el término «transparencia» como consecuencia del ejercicio del derecho a la información.

La legislación en materia de libertad de información refleja la premisa fundamental de que toda la información en poder de los Gobiernos y sus instituciones es pública y solo podrá ser retenida si existen razones legales para no divulgarla, especialmente en dos casos: el primero, cuando la información pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica, por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, en casos que afecten el derecho a la intimidad, el derecho de toda persona a la vida,⁶ la salud o la seguridad, en caso que se involucren secretos comerciales, industriales y profesionales.⁷

6 El párrafo del artículo 4 de la Ley 1712 de 2014 estableció que cuando el usuario considere, que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el ministerio público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

7 Estas excepciones tienen una duración ilimitada (aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible) y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados, o bien cuando es claro que la información fue entregada como

El segundo caso, cuando la información puede generar daño a intereses públicos, como:

- a) la defensa y seguridad nacional;
- b) la seguridad pública;
- c) las relaciones internacionales;
- d) la prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;
- e) el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;
- f) la administración efectiva de la justicia;
- g) los derechos de la infancia y la adolescencia;
- h) la estabilidad macroeconómica y financiera del país;
- i) la salud pública.⁸

En los últimos diez años, el derecho a la información ha sido reconocido por una cantidad cada vez mayor de países, incluidos países en desarrollo, a través de la adopción de nume-

parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

8 Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.



rosas leyes sobre libertad de información. En 1990, solo 13 países habían adoptado leyes nacionales sobre libertad de información, mientras que en la actualidad tenemos más de 90 leyes aprobadas en la materia, en países de todo el mundo, y hay otras 20 o 30 en estudio.

En este orden de ideas, es importante observar la evolución de este derecho a la información que inicialmente se limitaba a la libertad de opinión y expresión, y en la medida en que este maduró y se transformó en una herramienta para defender el oficio de los medios de comunicación. Luego se convirtió también en el poder de los asociados del Estado para exigir a los gobernantes información veraz, clara y oportuna, hacer control sobre su ejercicio como servidores públicos e incluso hacer que sea una obligación para el Estado la publicación permanente de la información pública sin que medie solicitud expresa de esta información por algún ciudadano (transparencia activa).⁹

Es decir, este derecho a la información ha evolucionado del mero acceso a la información a un derecho «anticorrupción», porque hoy todo ciudadano puede requerir al primer mandatario de la nación por información pública; y no solo esto, también puede solicitar copia de los documentos públicos,¹⁰ lo

que permite que el ciudadano, con acceso a la información, pueda ser veedor del recurso público y de las actuaciones del funcionario público; se informe sobre las autoridades locales y nacionales que dentro de su misionalidad tienen la defensa, la investigación y sanción por actos de corrupción; conozca los canales de denuncia; y ponga en conocimiento de dichas autoridades cualquier irregularidad que conozcan en ejercicio de su derecho a la información.

La información en manos de los ciudadanos es una herramienta en la lucha contra la corrupción en la medida que tengamos «ciudadanos activos», empoderados, con capacidad de interpretación de la información y, por supuesto, con información clara y fácil de leer, requisito fundamental para la efectividad del derecho. Además, Jacqueline Peschard propone que para combatir la corrupción burocrática se requieren mecanismos de monitoreo del desempeño de los funcionarios públicos, es decir, medir la transparencia de sus acciones:

La intrincada raigambre institucional y cultural de la corrupción dificulta encontrar una solución única para terminar con ella, sin embargo, es importante considerar las prácticas corruptas dentro de un sistema de incentivos en el que los involucrados valoran costos y beneficios. Las oportunidades para la corrupción

están íntimamente relacionadas con las deficiencias institucionales para el monitoreo del desempeño de los funcionarios públicos y de los aparatos de procuración e impartición de justicia. Hay que partir de la idea de que todos los individuos, incluidos los funcionarios públicos, son actores racionales que persiguen sus propios intereses. En muchas ocasiones, tales intereses se contraponen al bienestar colectivo o al interés público; por ello es indispensable diseñar mecanismos que disuadan a los funcionarios de incurrir en prácticas que antepongan sus fines a los de la labor que desempeñan (Peschard, 2017, p. 261).

Estos procedimientos contribuyen a alinear el comportamiento de los funcionarios con los fines públicos, en la medida en que se saben observados, lo que repercute en la elaboración de una mejor redición de cuentas, y, en consecuencia, a disminuir la corrupción.

Desarrollo latinoamericano del derecho a la información

En nuestra región, países como Brasil, Chile y Uruguay aprobaron, en años recientes, leyes de acceso a la información pública, y están en etapas de implementación. Estos países y otros, como Argentina y Paraguay, también se suman a la Alianza para el Gobierno Abierto, que subraya la importancia del acceso a la información pública. La UNESCO (por sus siglas en inglés), en distintos momentos,

9 Cuando la información es entregada por el Estado previa solicitud del ciudadano es conocida como transparencia pasiva.

10 El art. 74 de la Constitución Política de Colombia establece: «Todas las personas tienen derecho a acceder a los

documentos públicos salvo los casos que establezca la ley».



ofreció y ofrece cooperación técnica a estos gobiernos en esta temática (UNESCO, 2017).

Jacqueline Peschard nos ilustra sobre algunos avances en el derecho de la información en México, Chile y Brasil:

En México, se redactó y se puso en práctica la ley de 2002 como un esfuerzo consciente para consolidar su transición desde un sistema político controlado por un solo partido a una democracia mucho más abierta y multipartidaria. La ley era prioridad para un movimiento nacional de la sociedad civil respaldado por influyentes medios de comunicación independientes que exigían una nueva transparencia en los programas y finanzas gubernamentales.

La ley de Chile fue escrita y respaldada por líderes políticos y activistas que habían vivido la arbitrariedad y opacidad del gobierno militar pasado y que buscaban fortalecer la democracia recién restaurada en el país, con nuevos requisitos legales para un gobierno democrático y transparente. Para Brasil, el apoyo del público al acceso abierto a la información oficial fue impulsado en buena parte por las demandas de arrojar luz sobre la suprimida historia de los gobiernos militares anteriores, reclamos que compartían los líderes del nuevo gobierno, que tomaron la decisión de abrir esos archivos cerrados al escrutinio público. Los periodistas

brasileños jugaron también un papel clave en presionar por estas reformas legales.

En cada uno de los tres países, el uso cada vez más cotidiano de estas leyes por la sociedad civil y los medios de comunicación ha impulsado importantes debates de políticas públicas, que atestiguan el amplio alcance de las leyes y también el profesionalismo de los servidores públicos que administran esas leyes (Orme, 2017).

Más recientemente, en el año 2016, México expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que creó el Instituto responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales y de vigilar que las obligaciones de transparencia que publiquen los sujetos obligados cumplan con lo dispuesto en los artículos 70 a 83 de la Ley General y 68 a 76 de esta Ley.

Las acciones de vigilancia del Instituto se hacen oficialmente a través de la verificación virtual en los portales de Internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional de Información, ya sea de forma aleatoria, muestral o periódica.

México ha sido citado como un modelo por los defensores del acceso a la información en la región, y no solo por haber adoptado una ley elogiada por especialistas en el campo como la mejor del mundo.

El ejemplo mexicano se ve quizás aún más significativo por la forma en que la ley surgió de un movimiento de reforma social impulsado por grupos de la sociedad civil y líderes políticos que representaban una gama muy amplia del país tanto geográficamente como ideológicamente.

La ley mexicana merece su alta calificación internacional como un instrumento legal bien diseñado, pero la clave de su éxito ha sido su apoyo y uso por los medios de comunicación y la sociedad civil (Orme, 2017).

Queda claro, para Jacqueline Peschard, que la prevalencia del derecho a la información es un síntoma positivo de la salud democrática de los países. En lo que respecta a Colombia, su desarrollo no ha sido menor que el de la región; incluso antes de su moderna Constitución Política, en 1991, ya tenía normas como la Ley 57 de 1985, que exigía la publicidad de los documentos oficiales.

Desarrollo legal colombiano en el derecho a la información

Sin tener el nombre propio de «derecho a la información», la Ley 57 de 1985 ordenaba la publicidad de los actos y documentos oficiales y expresamente indicaba que toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado



conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional (Ley 57, art. 12, 1985). Lo novedoso fue que, para el año de promulgación de la Ley, faltaban 6 años para que se diera estatus constitucional al derecho a la información, y en el contexto de América Latina era de avanzada esta normativa.

La Constitución Política desarrolló el derecho a la información en varios artículos, entre ellos, el artículo 15 entrega a los ciudadanos:

[...]el derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”, es decir, a conocer y rectificar la información que se tiene sobre ellos, el artículo 20 por su parte es un reflejo del derecho a la información en su forma primaria cuando “garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. (Constitución Política, art. 15, 1991).

Con el valor agregado de incluir el ejercicio de los medios de comunicación, eso sí, reconociendo su libertad de expresión y su responsabilidad social y este artículo constitucional termina diciendo que «no habrá censura».

Por su parte, el artículo 23 de la Constitución Política

Colombiana entrega a los ciudadanos el vehículo para hacer efectivo el derecho a la información a través del «derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución», derecho con gran desarrollo legal que da unos términos precisos para las respuestas de estas peticiones respetuosas; y como complemento a los artículos antes mencionados, está el artículo 74, que entrega a todas las personas que habitan en Colombia el derecho a acceder a los documentos públicos, (salvo los casos que establezca la ley), como un complemento al derecho a la información, que no solo se limita a la manifestación de la autoridad pública, sino también, a la verificación documental con el acceso a los documentos públicos.

Esta Ley 57 de 1985 impone a la nación, los departamentos y los municipios la obligación de incluir en sus respectivos diarios, gacetas, o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos. Esta normativa va en la línea interpretativa de la legislación internacional, entendiendo que la información es una herramienta de control de las conductas de las autoridades. Control que se da en la medida en que

los asociados del Estado conocen sus leyes, contratos y actos de gobierno, entre otros, y que son de obligatoria publicación según esta normativa, en gacetas, boletines o cualquier otro documento que cumpla este fin. Esta normativa no solo permite al acceso a estos documentos públicos, sino también, sacarle copias con la autorización del jefe de la oficina pública.

La Ley Estatutaria 1266 de 2008 tiene por objeto desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales relacionadas con la recolección, tratamiento y circulación de datos personales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política, así como el derecho a la información establecido en el artículo 20 de la Constitución Política, particularmente en relación con la información financiera y crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.

Esta legislación desarrolla el derecho a la información y, a su vez, establece los límites al uso de la misma. Sobre todo, surge por los abusos de entidades financieras en el uso de la información crediticia y la vulnerabilidad que existía en los ciudadanos para poder conocer, actualizar, rectificar o eliminar la información que tenían los bancos. Por esta razón, fue necesario establecer unos principios en la administración



y circulación de los datos. Esta normativa está complementada con la Ley Estatutaria 1581, en el año 2012, que buscó garantizar a las personas su derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refieren los artículos 15 y 20 de la Constitución Política.

Así mismo, la Ley 586 de 2000 instituyó el día de la «libertad de expresión» para el 13 de agosto de cada año y exige al Gobierno nacional promover conjuntamente con las entidades sindicales y sociales vinculadas con los medios de comunicación, actividades alusivas y reivindi-

catorias del derecho humano a la libertad de expresión, opinión e información. Por su parte, la UNESCO, el 17 de noviembre de 2015, adoptó la Resolución 38 C/70, en la que declaró el 28 de septiembre como el Día Internacional de Acceso Universal a la Información (UNESCO, 2015).

Finalmente, la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, es la más reciente regulación que se rige por el principio según el cual toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por dis-

posición constitucional o legal, de conformidad con la misma Ley. Adicionalmente, a la Ley de Transparencia la cobijan los principios de no discriminación, gratuidad, celeridad, calidad de la información, divulgación proactiva de la información y la corresponsabilidad del uso responsable de la información pública (Ley 1712, art. 3, 2014).

Estos principios enmarcan las condiciones en las cuales el Estado y los particulares con funciones públicas deben entregar la información. Adicionalmente, reconoce que la regla general es el acceso a la información y que solo excepcionalmente se limita.

Cuadro n.º 1

Contenidos mínimos	Explicación
1. Mecanismos de contacto con el sujeto obligado	En este espacio las entidades públicas deben publicar los mecanismos para la atención al ciudadano, esto es, espacios físicos destinados para el contacto con el sujeto obligado, teléfonos fijos, móviles, correos físicos o electrónicos, correo de notificaciones judiciales y la Política de Seguridad de la Información.
2. Información de interés	Está destinado a estudios, investigaciones, convocatorias, noticias, calendario de actividades, glosario, información para niños y niñas. Se debe publicar como mínimo en el portal de datos abiertos el registro de activos de información y el Índice de Información Clasificada y Reservada. Y un listado de preguntas y respuestas frecuentes.
3. Estructura orgánica y talento humano	Se detalla información de la entidad como misión, visión, funciones y deberes, procesos y procedimientos, organigrama, directorio de sus funcionarios públicos y contratistas. Directorio de entidades que integran el sector y de agremiaciones y otros grupos de interés. Igualmente publicar las ofertas de empleo.
4. Normativa	Se informa al ciudadano sobre la normativa de la entidad, normativa distrital y nacional.



Contenidos mínimos	Explicación
5. Presupuesto	Este espacio es destinado a informar al ciudadano sobre el presupuesto del sujeto obligado, su ejecución presupuestal, indicadores y estados financieros.
6. Planeación	El ciudadano puede encontrar políticas, lineamientos y manuales, adicionalmente una importante herramienta de autocontrol de las entidades como es el Plan Anticorrupción. También el plan de acción y gasto público, como los programas y proyectos en ejecución de la entidad.
7. Control	En esta sección el ciudadano puede revisar los informes de gestión, evaluación y auditoría, reportes de la oficina de control interno, los entes de control que vigilan la entidad estatal, información para la población vulnerable y un reporte de las demandas judiciales que tiene la entidad.
8. Contratación	En esta parte el ciudadano tiene acceso a conocer los procesos contractuales de la entidad, cual es el plan de adquisiciones y las políticas en materia de adquisición y compras.
9. Trámites y servicios	Uno de los espacios más importantes es el que permite al ciudadano conocer los trámites y servicios que presta la entidad, evitando al ciudadano desplazamientos y trámites innecesarios. Facilita al usuario información sobre costos, procedimientos y protocolos, formatos y formularios requeridos, promoviendo trámites en línea.
10. Instrumentos de gestión de la información pública	Finalmente, y no menos importante se encuentra los registros de activos de información y el Índice de Información Clasificada y Reservada, en este último, se indican los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad a esta ley. Adicionalmente, se encuentran los instrumentos de custodia de la información pública, como el programa de gestión documental y las tablas de retención documental. Así mismo, el esquema de publicación de la información, el registro de publicaciones, los costos de reproducción, los mecanismos para presentar quejas y reclamos en relación con omisiones o acciones del sujeto obligado y el informe de peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de acceso a la información.

Fuente: elaborado por Dr. Alirio Galvis Padilla con base en la Matriz de Autodiagnóstico de la Procuraduría General de la Nación

Esta Ley exige como mínima obligatoria la publicación de la siguiente información de todos los sujetos obligados¹¹ y debe estar

11 a) 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.

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.

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) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.



publicada en la página web de la entidad en un link de transparencia:

En este orden de ideas, la información debe tener unos criterios que permitan la accesibilidad a la diversidad cultural de las comunidades, como información que pueda ser leída por las etnias en el territorio,¹² y debe tener en cuenta las capacidades diversas de los colombianos, es decir, debe ser accesible para personas ciegas, sordas o con discapacidad cognitiva.¹³

Caso exitoso colombiano: Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá

Bogotá formuló la Política Pública de Transparencia,

g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

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.

PARÁGRAFO 1.º. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública.

12 Pueblos indígenas, afrodescendientes y palenqueros, raizales, y rom y gitanos

13 Ley 1712 de 2014, artículo 8.º CRITERIO DIFERENCIAL DE ACCESIBILIDAD. Con el objeto de facilitar que las poblaciones específicas accedan a la información que particularmente las afecte, los sujetos obligados, a solicitud, de las autoridades de las comunidades, divulgarán la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaborarán formatos alternativos comprensibles para dichos grupos. Deberá asegurarse el acceso a esa información a los distintos grupos étnicos y culturales del país y en especial se adecuarán los medios de comunicación para que faciliten el acceso a las personas que se encuentran en situación de discapacidad.

Integridad y NO Tolerancia con la Corrupción, para consolidar una gestión íntegra, eficiente y confiable para la ciudadanía y con el objetivo de prevenir y mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía mediante acciones enmarcadas en cuatro componentes: i) transparencia; ii) integridad; iii) medidas anticorrupción; y iv) capacidades institucionales.

Por su parte, la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá¹⁴ es una de las secretarías más grandes del distrito capital y la encargada de liderar y formular las políticas sociales de la ciudad para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que están en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, y en el año 2018 atendió a más de medio millón de personas, entre mujeres, hombres, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, jóvenes y habitantes de calle, entre otras.

14 La entidad del distrito encargada de liderar y formular las políticas sociales del distrito capital para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que están en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad; ejecutar las acciones que permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la co-gestión entre la familia, la sociedad y el Estado. La Secretaría de Integración Social está presente en las 20 localidades de Bogotá, cuenta con espacios de atención y equipos especializados que atienden con calidad y calidez a la ciudadanía, en muchos casos las 24 horas.

Esta entidad, bajo la batuta de la secretaria del despacho de Gladys Sanmiguel Bejarano y la subsecretaria Maritza del Carmen Mosquera, ha sobresalido por su implementación de la Ley 1712 de 2014; es así que en los últimos tres años ha desarrollado varias acciones, no solo buscando garantizar el derecho a la información de los ciudadanos bogotanos, sino desarrollando herramientas en pro de la transparencia.

La Secretaría en el 2017 se concentró en cumplir el 100% de los requisitos de la Ley 1712 de 2014, en el siguiente año trabajó en mejorar los contenidos (facilitando el acceso a personas con discapacidad visual o auditiva) y en la calidad de la información y en el transcurso del 2019 incluyó información sobre las etnias en el territorio (pueblos indígenas, afrodescendientes y palanqueros, raizales, rom y gitanos).

También, en el link de transparencia de la página web de la Secretaría (<http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/transparencia>) se puede encontrar información adicional de los requisitos mínimo de la Ley 1712 de 2014 información audiovisual sobre qué es el link de transparencia (subtitulado y con intérprete de señas), video informativo sobre la diferencia entre transparencia activa y pasiva, video sobre qué es la información y el derecho a saber (subtitulados en lengua embera y wayú), video sobre *Transparencia de derecho al acceso a la información pública*,



información sobre la Ley Antitrámites (Decreto Nacional 019 de 2012), información sobre la herramienta virtual practica la transparencia.

Adicionalmente, la Secretaría de Integración Social, en el año 2018, hizo socializaciones de la Ley 1712 de 2014 Transparencia y Acceso a la Información Pública, Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y Mapa de Riesgos de Corrupción. Participación aproximada de 2.664 servidores públicos y colaboradores.

La Secretaría Distrital logró el cuarto (4.º) lugar en el Índice de Transparencia por Bogotá (ProBogotá Región, et al., 2018), de las 34 entidades evaluadas en el mismo año, lo que demuestra el compromiso de la entidad en la realización de acciones concretas e innovadoras para la prevención de riesgos de corrupción administrativa en esta Secretaría Distrital.

Así mismo, desarrolló una Estrategia Pedagógica Institucional para la Transparencia, en donde se destaca la obra de teatro Alicia a través del espejo, el Curso Virtual «Practica la Transparencia», el sketch Los ángeles del servicio y el taller «Manos por la Transparencia». En el año 2018 participaron 3938 servidores y contratistas.

Afianzando su compromiso, el equipo directivo de la entidad firmó un pacto simbólico por la transparencia, dando el ejemplo y afianzando la responsabilidad de todos por

una entidad comprometida con el eficiente uso de los recursos públicos.

Las diversas actividades desarrolladas por la Secretaría Distrital de Integración Social, sirven de modelaje para entidades públicas y privadas de orden distrital y nacional. De hecho, acompaña el proceso de implementación de la Ley de Transparencia en el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron) y hace parte del plan de acción de la Política Pública de Transparencia, Integridad y NO Tolerancia con la Corrupción con su estrategia pedagógica.

Conclusión: retos de las autoridades colombianas que garantizan el derecho a la información

Esta normativa es de tanta importancia para la democracia, para la participación ciudadana, para el control social del recurso público, para facilitar el acceso de los servicios estatales a los ciudadanos y, en últimas, para garantizar el derecho a la información a los colombianos, que la misma Ley encarga al ministerio público (Procuraduría General de la Nación) la vigilancia en el cumplimiento de la Ley.

Más allá y ratificando el poder de la información como una herramienta para la lucha contra la corrupción, la Ley 1712 de 2014 impone al ministerio público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en

participar, el deber de asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía, capacitar con enfoque diferencial, para la aplicación de esta Ley. Adicionalmente, asigna a la Procuraduría General de la Nación, con el apoyo de la sociedad civil, el deber de promover en el área relacionada con el estudio de la Constitución, la instrucción cívica y el fomento de prácticas democráticas obligatorias para las instituciones educativas privadas y públicas, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política, de modo que se incluya información sobre el derecho de acceso a la información, sus principios y sus reglas básicas, dando recursos académicos a los ciudadanos para su formación como «ciudadanos activos» y proactivos en la lucha contra la corrupción con la poderosa herramienta de la información. La lucha contra la corrupción es muy larga, sin embargo, Colombia y los países de la región deben usar todas las herramientas a su alcance para superar la desigualdad y la pobreza.

La Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional y la Veeduría Distrital deben trabajar mancomunadamente en educar a los colombianos en el derecho a la información, sobre las formas de acceder al mismo, y sobre el uso de la información como una herramienta contra la corrupción.



El ministerio público debe velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley, que incluye el ajuste y actualización permanente de las páginas web, buscando que la información se pueda leer y entender por todas las personas, incluyendo personas con baja instrucción académica, personas con discapacidad, niños, adolescentes y personas mayores.

La Secretaría de la Transparencia, en su misión de asesorar y apoyar directamente al presidente de la república en el diseño de una Política Integral de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y coordinar su implementación, debe liderar y promover en el contexto nacional la participación de ciudadanos activos en los procesos de rendición de cuentas (Presidencia de la República, 2017).

La Veeduría Distrital es un órgano de control preventivo de Bogotá y contribuye a mejorar la gestión de las entidades distritales y a cualificar a la ciudadanía para el cuidado de lo público. En esa labor, desarrolló un conjunto de Metodologías para el Control Preventivo (Veeduría Distrital, 2018), que sirve a servidores públicos y ciudadanos.

Acorde con la tesis de Jacquelin Peschard, de que la transparencia eleva los costos

de incurrir en prácticas de corrupción, el ejercicio del derecho a la información y estas metodologías dan instrumentos a los ciudadanos para desarrollar a su vez los derechos de participación ciudadana y control social, lo que se traduce en la participación activa del ciudadano en la prevención de la corrupción.

La información debe ser útil para todos los ciudadanos; debe ser una forma de atacar la discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico; y debe brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población, hombres, mujeres, otras identidades (travestis, transexuales, transformistas e intersexuales), pueblos indígenas y tribales, comunidades afro, negras, palenqueras, raizales y población en situación de discapacidad.

La comunidad académica debe conocer toda la información que se publica en los portales web de las entidades públicas. Adicionalmente, debe organizar institutos, centros de estudio o similares encargados de la veeduría del recurso público y de garantizar la efectividad del derecho a la información. También pueden aportar con herramientas pedagógicas y tecnológicas que permitan al sector público entregar la información

más accesible, entendible y con un gran componente de creatividad, sin perder la veracidad de la misma, que incentive y facilite el ejercicio del derecho a la información de los colombianos.

Como lo ha demostrado la Secretaría Distrital de Integración Social, se puede abordar la transparencia desde lo lúdico-pedagógico, la inclusión de las etnias en el territorio, el enfoque diferencial, el lenguaje claro y el empoderamiento al ciudadano, como lo ha liderado Bogotá, primera ciudad del país y de América Latina en formular e implementar una Política Pública de Transparencia.

Finalmente, es responsabilidad de ciudadanos y Estados velar porque el reconocido derecho a la información sea una herramienta para que el ciudadano se conecte con su Estado y con sus gobernantes; sea un mecanismo para que el ciudadano ejerza otros derechos y conozca de primera mano el funcionamiento de las instituciones públicas; sea una ventana para que el ciudadano fiscalice las actuaciones y los recursos públicos que administran los servidores del Estado; y sea un dispositivo para que el ciudadano tenga más recursos para tomar sus decisiones, desde la selección del colegio para sus hijos, hasta los argumentos para votar por sus gobernantes.



Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos humanos. París.
- Constitución Política de Colombia. [Const.]. (20 de julio de 1991).
- Congreso de la República (5, julio, 1985). Ley 57. Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales. *Diario Oficial*. Bogotá.
- Congreso de la República (6, marzo, 2014). Ley 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial*. Bogotá.
- Corte Constitucional (1992). Sentencias T-464 de 1992 y T-473 de 1992.
- Fuenmayor, A. (2004). El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública: análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. San José de Costa Rica. Recuperado de: UNESCO.http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf
- Guía para el Acceso a la Información Pública, elaborada por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).
- Mendel, T. (2008). Libertad de información: comparación jurídica. (2a ed.). París: UNESCO.
- Olano, H. A. (2008). El derecho de acceso a la información pública —DAIP- en Colombia. Hernán. Director del Grupo de Investigación «Diego de Torres y Moya-choque, Cacique de Tumeque».
- Peschard, J. (2017). *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*. El Colegio de México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Presidencia de la República. (2017). Decreto 672 de 2017. por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Publicado en *diario oficial*. Año CLII. N. 50216.
- ProBogotá Región. (2018). Índice de Transparencia de Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano de 2002*. Nueva York: PNUD.
- Rodríguez, J. (2008). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Sánchez Vanderkast, Egbert John, *et al.* (2015). La información gubernamental y el acceso a la información pública. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información. Recuperado de: http://ru.iibi.unam.mx/jspui/bitstream/IIBI_UNAM/L103/1/informacion_gubernamental_acceso_inf_publica.pdf
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2017). Transparencia. Bogotá. Recuperado de: <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/transparencia>
- UNESCO. (2015). Resolución 38 C/70. Proclamación del 28 de septiembre Día Internacional del Derecho de Acceso Universal a la Información. París.
- Veeduría Distrital. (2018). Metodologías para el Control Preventivo. Recuperado de: <https://www.veedurriadistrital.gov.co/content/Metodolog%C3%ADas-Control-Preventivo>
- Villanueva, E. (2004). *Derecho de acceso a la información y ética periodística*, Paraguay: Intercontinental Editora, Instituto Prensa y Libertad.

