FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

GOBIERNO DE COLOMBIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Proyecto financiado por la Unión Europea

ACTUE Colombia

Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD
(DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SECTOR PRIVADO

LINEA DE ACCIÓN: CONTROL SOCIAL

INFORME FINAL DE RESULTADOS DE LA VEEDURÍA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El presente documento muestra los resultados de la revisión de las iniciativas emprendidas para el cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública desde las entidades líderes de la política pública de acceso a la información como por parte de las entidades líderes de los sectores: Agua y saneamiento básico, inclusión social (víctimas del conflicto armado), educación, y salud

Autor: Alianza Más Información Más Derechos

Fecha: Mayo 2018

Proyecto financiado por la Unión Europea

Cláusula ad cautelam, aclaración y exoneración Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Tabla de contenido

INFORME DE SÍNTESIS ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

INTRODUCCIÓN **38**

CAPÍTULO I. GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA SECTORIAL Y A LOS LÍDERES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN **39**

1. INTRODUCCIÓN **39**

3. POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN **41**

3.1 EL ROL DE LAS ENTIDADES QUE LIDERAN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN 42

3.1.1 Funciones del Ministerio Público como principal órgano garante *42*

3.1.2 El rol de las entidades responsables del diseño, promoción e implementación de la política *47*

4. GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE ENTIDADES RESPONSABLES DE TEMAS PRIORITARIOS **56**

CAPÍTULO II. VEEDURÍA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY 1712 DE 2014) EN ÉPOCA ELECTORAL **68**

1. INTRODUCCIÓN **68**

2. CUMPLIMIENTO LEY 1712 DE 2014 EN ÉPOCA ELECTORAL **70**

2.1. METODOLOGÍA PARA LA CAPTURA DE INFORMACIÓN EN LÍNEA (TRANSPARENCIA ACTIVA) **70**

2.2. METODOLOGÍA PARA EL ENVÍO Y RECEPCIÓN DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN (TRANSPARENCIA ACTIVA) 78

2.2. RESULTADOS GENERALES ORGANIZACIONES POLÍTICAS 79

2.2.1. TRANSPARENCIA ACTIVA 79

2.3.2. TRANSPARENCIA PASIVA 85

2.3. RESULTADOS GENERALES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES 86

2.3.1. TRANSPARENCIA ACTIVA 86

2.3.2. TRANSPARENCIA PASIVA 87

3. FORMACIÓN Y TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO **87**

3.1. SOCIALIZACIÓN DE LA LEY 1712 DE 2014 CON PARTIDOS POLÍTICOS Y EQUIPOS DE CAMPAÑAS 87

3.2. VEEDURÍA EN CALIENTE: ACTIVIDADES DE MONITOREO Y CONTROL IN SITU AL DESARROLLO DE CAMPAÑAS LEGISLATIVAS 88
3.2.1. TALLERES REGIONALES 88
3.2.2. Metodología 90

4. ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS 91

4.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS A ORGANIZACIONES POLÍTICAS 91
4.2. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS A CIUDADANÍA 92

5. INFORME SOBRE VEEDURÍA AL GASTO DE PUBLICIDAD ELECTORAL DE CANDIDATOS Y PARTIDOS POLÍTICOS PARA ELECCIONES LEGISLATIVAS 2018 93

5.1. MARCO LEGAL DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA 95
5.2. METODOLOGÍA ..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
5.2.1. Monitoreo a candidatos ..... ¡Error! Marcador no definido.
5.2.2. Monitoreo a organizaciones políticas 94
5.3. RESULTADOS 95
5.3.1. Transparencia activa candidatos 96
5.3.2. Transparencia activa organizaciones políticas 96
5.3.3. Transparencia pasiva candidatos 97
5.3.4. Transparencia pasiva organizaciones políticas 97
5.4. PROMOCIÓN DE DEBATE 98

6. RESULTADOS FINALES Y RECOMENDACIONES GENERALES 99

CAPÍTULO III. LA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS DE TRANSPARENCIA PASIVA 99

INTRODUCCIÓN 102

1. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PASIVA QUE IMPONE LA LEY 1712 DE 2014 103

1.1. TEMÁTICAS PRIORIZADAS 104
1.2. COMPONENTES DE LA VEEDURÍA 104
1.2.1. Experiencia de la Alianza Más Información Más Derechos 105
1.2.2. Experiencia de las organizaciones sociales entrevistadas 110
1.3. DIMENSIONES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS 111
1.3.1. Dimensiones de análisis del primer componente: experiencia de la Alianza en el envío de solicitudes de acceso a la información 113
1.3.2. Dimensiones de análisis del segundo componente: experiencia de las organizaciones sociales en distintos proyectos 115
1.4. FUENTES DE INFORMACIÓN 116

2. HALLAZGOS DE TRANSPARENCIA PASIVA 116

2.1. EXPERIENCIA DE LA ALIANZA MÁS INFORMACIÓN MÁS DERECHOS 116
2.1.1. Entidades públicas del orden nacional encargadas de implementar el acuerdo de paz y de trabajar con víctimas del conflicto armado 116
2.1.2. Congresistas de la República, DIAN, DAFP, Secretaría del Senado y Secretaría de la Cámara 122
2.2. EXPERIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES ENTREVISTADAS 127
2.2.1. Transparencia por Colombia y Open Society Foundation (Proyecto "Ciudadanos al Cuidado de lo Público y la Paz en el Chocó") 127
2.2.2. Transparencia por Colombia (Proyecto "Participación y Acceso a la Información en el Sector Extractivo para la Construcción de Paz") 129
2.2.3. Fundación para la Libertad de Prensa– FLIP (Proyecto "Pauta Visible") 131
2.2.4. Datasketch (Proyecto "Queremosdatos.co") 133
2.2.5. Misión de Observación Electoral –MOE (Proyectos misionales sobre temas electorales) 135

3. USO Y PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES 137

3.1. EXPERIENCIA DE LA ALIANZA 137
3.1.1. Recursos administrativos y/o judiciales contra entidades encargadas de implementar el acuerdo de paz 138
3.1.2. Recursos administrativos y/o judiciales contra Congresistas de la República 145

4. RECOMENDACIONES 164

4.1. RECOMENDACIONES A ENTIDADES QUE TRABAJAN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ Y TRABAJAN CON VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO 164
4.2. RECOMENDACIONES A CONGRESISTAS Y DEMÁS MIEMBROS DE CORPORACIONES PÚBLICAS 166
4.3. RECOMENDACIONES GENERALES DIRIGIDAS A LOS LÍDERES DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA 167

CAPÍTULO IV. AVANCES EN LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD DE LA VEEDURÍA A LA IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN 169

1. COMUNICACIÓN DIFERENCIADA Y ASERTIVA 169

1.1. AVANCES 170

2. GESTIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS EFECTIVAS 184

2.1. AVANCES 185

3. PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO PÚBLICO CON ENTIDADES PÚBLICAS Y LÍDERES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. 186

3.1. AVANCES 186

4. CONCLUSIONES ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

INFORME DE SÍNTESIS

CAPÍTULO I. GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA SECTORIAL Y A LOS LÍDERES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El presente apartado muestra los resultados de la revisión de las iniciativas emprendidas para el cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública desde las entidades líderes de la política pública de acceso a la información como por parte de las entidades líderes de los sectores: Agua y saneamiento básico, inclusión social (víctimas del conflicto armado), educación, y salud.

De esta manera, se abordará la Veeduría a la implementación de la Ley 1712 de 2014 en dos aspectos:

i) Acciones que han adelantado tanto el Ministerio Público como las entidades líderes de la política pública definidas en la Ley, con la intención de identificar los avances y retos de cara al objetivo de garantizar el goce efectivo de este derecho fundamental.
ii) ii) La relación entre el derecho y la disponibilidad de información relacionada con los servicios vinculados a los temas prioritarios, donde se exploran las iniciativas desarrolladas por las entidades nacionales que son responsables de cada uno de ellos y que estén dirigidas a cumplir con los principios de divulgación proactiva, facilitación, eficacia y calidad de la información en su misionalidad correspondiente.

Metodología

La metodología empleada se basó en la revisión de los sitios web de las entidades abordadas para analizar la disponibilidad de información se realizó entre los meses de febrero y marzo del año 2018[1] utilizando los criterios de facilitación, eficacia, oportunidad y calidad de la información. Adicionalmente, se enviaron solicitudes de información para indagar sobre el ejercicio de divulgación proactiva.

De esta manera, se verificó la disponibilidad de información mínima obligatoria en sitios web de las entidades líderes de cada sector priorizado para actualizar los datos analizados a partir de fuentes

[1] Ver Anexo 1 Seguimiento disponibilidad de información

secundarias realizado en el año 2017 por la veeduría[2] utilizando el protocolo de verificación web del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015 – 2016 de la Corporación Transparencia por Colombia.

1. Política Pública de Acceso a la Información

1.1 El rol de las entidades que lideran la política pública de acceso a la información

En Colombia, las funciones de promoción y capacitación de la Ley 1712 de 2014 recaen en órganos de gobierno como la Secretaría de la Transparencia, El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Archivo General de la Nación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación, además de designar al Ministerio Público la labor de monitorear el cumplimiento por parte de los sujetos obligados, desarrollar acciones preventivas, capacitar tanto a funcionarios como a la ciudadanía sobre el funcionamiento de la Ley, además de sancionar las faltas identificadas.

1.1.1 Funciones del Ministerio Público como principal órgano garante

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1712 de 2014, el Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías de las entidades territoriales, tiene la obligación de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones que la misma Ley establece. Durante este análisis se observan avances en las acciones que ha emprendido el Ministerio Público dentro de sus responsabilidades frente a la garantía del derecho de acceso a la información pública, particularmente entre los años 2015 y 2016; no obstante, es necesario mencionar la carencia de información actualizada en sus sitios web, particularmente en el caso de la Procuraduría General de la Nación y el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público.

Además, esta última presenta un micrositio poco amigable para el ciudadano que dificulta en gran medida la búsqueda de información.

La **Procuraduría General de la Nación** creó el grupo de *Transparencia y Acceso a la Información Pública* mediante la Resolución 146 de 2014, que contemplaba las funciones exactas que el artículo 23 de la Ley 1712 de 2014 designa para el Ministerio Público. Sin embargo, en el año 2017,

[2] Producto 3 de la veeduría a la Ley de Acceso a la información Pública, disponible en: http://masinformacionmasderechos.co/veeduria-a-la-ley-1712-2/resultados/

mediante la Resolución 077, expedida por el Procurador General de la Nación, se adicionan responsabilidades con el fin de reorientar los esfuerzos de esta dependencia y potenciar sus alcances como el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público. A continuación, se relacionan los principales hallazgos de la revisión del micrositio de este Grupo:

- No se encontró el Plan de Trabajo que de acuerdo con la Resolución 077 de 2017 debería ser publicado a más tardar el 30 de abril de ese año.

- El Informe de Gestión más reciente corresponde al año 2016, donde se relaciona el cumplimiento de las responsabilidades de capacitación y promoción, vigilancia y seguimiento, consultas y solicitudes de información pública con identificación reservada, articulación interinstitucional, comunicaciones y relatoría.

- En este documento se mencionan 126 capacitaciones a 7.954 personas, 5.369 de ellas pertenecientes al Ejército Nacional de Colombia. Con esta información se infiere que el 67,5% de las capacitaciones están enfocadas en un solo sujeto obligado.

- Se encontró el documento de "Vigilancia a los Sujetos Obligados – Balance Preliminar", en el que se mencionan las labores adelantadas por la Procuraduría durante la vigencia 2017, el cual contempla: i) visitas especiales; ii) visitas virtuales; iii) reuniones sobre transparencia activa.

En relación con la **Defensoría del Pueblo**, esta entidad ha elaborado un video dirigido a la ciudadanía denominado "Usted Tiene Derecho a la Información Pública". También se encuentra el folleto "Preguntas y Respuestas sobre la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública", un documento con un lenguaje claro destinado a impulsar la participación ciudadana y el control social mediante la explicación de la Ley.

En el XXIV Informe presentado ante el Congreso de la República, el cual comprende la vigencia 2016, se comenta sobre actividades de capacitación llevadas a cabo por la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales mediante la Cátedra Ciro Angarita, eventos regionales con la Red de Veedurías Ciudadanas, el curso virtual Transparencia y Acceso a la Información y finalmente una sesión en el diplomado sobre derechos humanos y control social en Pasto – Nariño.

Al revisar el *Informe de Tutela y Acceso a la Información 2016*, realizado en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 1712 de 2014 y la Resolución 282 de 2014[3], se encontraron las siguientes cifras: se estudiaron 2296 tutelas ingresadas invocando el derecho de acceso a la información pública, de las cuales 1250 fueron concedidas, representando el 54,4%. De éstas, 740 estuvieron relacionadas con incidentes de desacato y fueron sancionadas 79, mientras que 626 (Aprox. 85%), fueron archivadas. De igual manera, la Defensoría estudió y analizó una muestra de siete expedientes de tutela fallados por el Consejo de Estado y 13 expedientes por la Corte Suprema de Justicia en los que se invocó la protección del derecho de acceso a la información.

Este estudio concluye que una de las mayores dificultades que presenta la garantía plena de este derecho se centra en el desconocimiento generalizado tanto por parte de la población como de los sujetos obligados y los órganos garantes, lo cual reitera lo identificado por la Alianza Más Información Más Derechos a través de diferentes escenarios.

1.1.2. El rol de las entidades responsables del diseño, promoción e implementación de la política

Este ejercicio se basó en la revisión de los sitios web de las entidades que lideran la política pública de acceso a la información durante el mes de noviembre de 2017 y entre el 26 y 28 de marzo de 2018, donde se encontró que existen esfuerzos notables de parte de las entidades que lideran la política pública de acceso a la información desde su misionalidad; no obstante, no se evidencian acciones concretas de articulación interinstitucional de cara a la garantía del derecho. Se reconoce la labor de la Secretaría de la Transparencia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Administrativo de la Función Pública, quienes han avanzado en gran medida en la orientación a sujetos obligados y la ciudadanía, además de las acciones de monitoreo y seguimiento que permiten contar con una perspectiva de implementación de la norma y que las entidades observadas puedan implementar acciones de mejora.

Asimismo, se evidencia que los esfuerzos realizados para informar a la ciudadanía sobre la existencia y el uso del derecho de acceso a la información han sido insuficientes. Estas debilidades pueden asociarse a los vacíos que han sido identificados en la Ley 1712 de 2014, respecto a la designación de responsabilidades específicas para cada uno de los líderes de la política pública. Asimismo, se ha evidenciado la necesidad de mayor articulación entre estas entidades para desarrollar ejercicios de capacitación y fomento del derecho de acceso a la información, dirigidos tanto a servidores públicos como hacia la ciudadanía.

[3] En esta Resolución se delega a la Defensoría del Pueblo, entre otras, la función de elaborar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutela sobre acceso a la información y publicarlas.

- **Secretaría de la Transparencia – Presidencia de la República**

En términos generales, es posible observar que la Secretaría de la Transparencia ha emprendido iniciativas para cumplir con sus responsabilidades frente a la garantía del derecho de acceso a la información. El sitio web de esta Secretaría cuenta con información de diversas iniciativas enfocadas tanto al sector privado por medio de la estrategia "Empresas Activas contra la Corrupción" como a las entidades públicas mediante la estrategia "Cultura de Control" (en estas dos estrategias se crean los pactos por la transparencia con los sujetos obligados que hacen parte de ella) y la Política Pública Integral Anticorrupción en cumplimiento del Conpes 167 de 2013.

Dentro del documento "100 logros de la Secretaría de la Transparencia 2016", es posible encontrar el acompañamiento y asesoría a 10 entidades nacionales en los sectores de Defensa, Interior, Justicia y Gobierno, lo cual es impulsado por la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del Ejército Nacional - DANTE, además de 10 gobernaciones y 40 de los 1102 municipios que tiene Colombia.

Se menciona también la labor adelantada para regular el acceso a la información en organizaciones políticas como sujetos obligados no tradicionales mediante la creación del aplicativo "Organizaciones Políticas Transparentes" junto al Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional Demócrata y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria. En el mismo sentido, también para sujetos no tradicionales, se incluye información de mesas de trabajo desarrolladas con Cámaras de Comercio y Asociación de Fiduciarias en torno al fortalecimiento de estándares de transparencia y el desarrollo del Índice de Evaluación y Desempeño de las Corporaciones Autónomas Regionales del Ministerio de Ambiente en temas de transparencia y acceso a la información pública.

Con el fin de fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Secretaría de la Transparencia cuenta con varias publicaciones dirigidas a la ciudadanía y a los sujetos obligados tanto del sector público como privado, entre los que se encuentran guías prácticas y explicativas relacionadas con la normatividad colombiana, tales como: i) Guía de caracterización de usuarios, ciudadanos y grupos interesados; ii) Guía de instrumentos de gestión de información pública; Guía para responder a solicitudes de información pública; y iii) ABC para la implementación de un programa de gestión documental.

El micrositio de la Secretaría[4] cuenta con información de diversas iniciativas enfocadas tanto al

[4] http://www.secretariatransparencia.gov.co

sector privado por medio de la estrategia "Empresas Activas contra la Corrupción" como a las entidades públicas mediante la estrategia "Cultura de Control" (en estas dos estrategias se crean los pactos por la transparencia con los sujetos obligados que hacen parte de ella) y la Política Pública Integral Anticorrupción en cumplimiento del CONPES 167.

Por otro lado, se hace mención del proyecto ACTUE Colombia[5], desarrollado por la cooperación española a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas - FIIAPP, que incluye cinco acciones destinadas a fortalecer la Administración Pública en acceso a la información, implementar la integridad en el sector salud e industrias extractivas, fortalecer actores no gubernamentales y reforzar la coordinación interinstitucional de las entidades responsables de detección e investigación de casos de corrupción.

- **Departamento Administrativo de la Función Pública**

Esta entidad tiene la función de fortalecer la gestión de las entidades públicas del orden nacional y territorial, razón por la cual fue incluida por la Ley dentro del grupo de órganos gubernamentales que rigen la política de acceso a la información. De esta manera, es su deber impulsar el desarrollo institucional de las administraciones, promoviendo la adopción de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción.

En este sentido, dentro del Plan Estratégico 2015 - 2018, en la Estrategia Transversal del Plan Nacional de Desarrollo relacionada con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, se identifica el objetivo destinado a fortalecer la implementación de la política de Transparencia, Participación y Atención al Ciudadano y sus cuatro componentes al interior del sector Función Pública.

Adicionalmente, el diseño y la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG es una iniciativa de articulación con varias entidades públicas entre las que se encuentran algunos de los líderes de la política pública de acceso a la información (DANE, MINTIC, DNP, Archivo General de la Nación y Secretaría de Transparencia). Este modelo abarca los principios de

[5] En el sitio web de la Secretaría de la Transparencia, dentro de la sección correspondiente al proyecto ACTUE, se menciona: "La Unión Europea, respondiendo a una solicitud del presidente Santos de apoyo técnico en la lucha contra la corrupción, desarrolló y está implementando de la mano del Gobierno, especialmente de la Secretaría de Transparencia y otros actores del Estado colombiano, el proyecto ACTUE Colombia (Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia). Esta iniciativa busca contribuir a la prevención y a la lucha contra la corrupción en Colombia, de manera que se fortalezca el buen gobierno a través de la promoción de la transparencia, integridad y cultura de la legalidad en el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

Excelencia y Calidad, que contempla el objetivo de mejorar los servicios o productos públicos brindados a la ciudadanía, y que busca ser alcanzado a través del direccionamiento estratégico y la planeación[6].

- **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Este Ministerio es la entidad que posee un plan específico centrado en acciones concretas para mejorar las condiciones de acceso a la información pública por parte de los sujetos obligados. Cuenta con seis líneas de acción orientadas a dinamizar la política de transparencia y acceso a la información pública en las cinco temáticas que le fueron asignadas por la Ley 1712 de 2014 y su Decreto Reglamentario: a) Estándares de publicación de información mínima por medios electrónicos; b) Formulario electrónico; c) Datos abiertos; d) Accesibilidad web; e) Seguridad de la información.

El MINTIC elaboró la Resolución 3564 de 2015 destinada a establecer los lineamientos y estándares para publicar y divulgar la información a través de medios electrónicos y direccionar la producción de información en datos abiertos, al crear el portal de Datos Abiertos del Estado Colombiano, que a la fecha agrupa 6.174 grupos de datos de 801 entidades. De igual manera, se ha promovido la implementación de la Estrategia Gobierno en Línea que busca el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones a través de tres ejes temáticos: TIC para el Gobierno Abierto, TIC para servicios y TIC para la gestión.

Es importante mencionar que el Ministerio ha sido el encargado de diseñar, desarrollar, realizar el mantenimiento y entrega de herramientas digitales para crear portales amigables para la ciudadanía, con el fin de intentar disminuir la brecha en la relación entre el ciudadano y la gestión pública.

- **Departamento Nacional de Planeación**

Dentro del sitio web de esta entidad, se informa sobre el acompañamiento al Proyecto de Fortalecimiento a Entidades Territoriales (PFET) abarcando 75 entidades territoriales (sin mencionar cuáles) en la implementación de las responsabilidades de la Ley 1712 de 2014. No

[6] Durante las revisiones realizadas en el sitio web del DAFP no se identificó información sobre capacitaciones relacionadas con la Ley 1712 de 2014 a servidores públicos.

obstante, la principal función del DNP frente a la política pública de acceso a la información radica en brindar asistencia técnica a la Secretaría de la Transparencia en la construcción de un sistema de seguimiento de indicadores sobre el avance en la implementación de las consideraciones de convenciones internacionales de lucha contra la corrupción. Sin embargo, no se encontró información relacionada con este tema.

- **Archivo General de la Nación**

El accionar de esta entidad respecto a la Ley 1712 de 2014 radica en la implementación de la política de gestión documental, la cual se materializa a través de la emisión de lineamientos para la construcción de los programas de gestión documental, tablas de retención documental, inventarios documentales y cuadros de clasificación de material archivístico.

Es de resaltar que el Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Memoria Histórica crearon y promovieron mediante la Resolución 031 de 2017 el "Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno", un documento que brinda lineamientos y criterios para identificar, proteger y garantizar el acceso a la información de los archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado. Esta herramienta ha sido incluida en el grupo de instrumentos de gestión documental en los niveles nacional y territorial.

Adicionalmente, durante ese mismo año, el AGN expidió la Circular 001 destinada a la protección de los documentos relacionados con Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y asignarles prioridad dentro de la planeación de la gestión documental, haciendo un llamado a facilitar el acceso, la preservación y el uso de estos activos de información de acuerdo, además de las disposiciones internacionales y la jurisprudencia, con la Ley 1712 de 2014.

Si bien son herramientas que complementan el ejercicio y la labor que han adelantado los demás líderes de política, y que facilitan la disposición y organización de información, son acciones que se han realizado desde que se sancionó la Ley 594 en el año 2000 por iniciativa del Archivo General de la Nación, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Ministerio de Cultura como la entidad a la cual se encuentra adscrito. Sin embargo, no se identifica un fortalecimiento de este tema mediante acciones de articulación con las entidades líderes de la política pública de acceso a la información.

- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**

Por su parte, esta entidad no menciona información directamente relacionada con la promoción del derecho de acceso a la información pública dirigida a la ciudadanía. Por otro lado, se identifica el Sistema Estadístico Nacional como una hoja de ruta para la producción y manejo de información estadística, y orienta a las entidades públicas sobre la obligación de permitir el acceso a la documentación de cada proceso, difundiendo la metodología y las cifras producidas bajo condiciones de accesibilidad.

2. Garantía del derecho de acceso a la información en su faceta de transparencia activa por parte de entidades responsables de los temas priorizados

2.1 Iniciativas desde las entidades líderes de cada sector priorizado

- **Saneamiento básico y agua potable**

En cuanto a la **información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado**, se identificó la disposición del Plan Anual de Adquisiciones en formatos reutilizables (hoja de cálculo sin protección).

En relación con la publicación de los **instrumentos para la gestión de la información**, se encontró un documento denominado "Registro de activos y esquema de publicación e índice de información clasificada y reservada", el cual pretende unificar estos tres instrumentos. Este documento cumple con las condiciones de un esquema de publicación de información como lo define la ley, pues contiene el nombre o título de la información, medio de conservación, formato, lugar de consulta, fecha de generación, frecuencia de actualización y responsables, al ser algunas de éstas también características de un Registro de Activos de Información. No obstante, no cumple con la totalidad de los requisitos de un Índice de Información Clasificada y Reservada, pues no se contempla la totalidad de la información que produce la entidad y no establece una diferenciación clara entre información categorizada como clasificada y aquella que se considera reservada.

Por otro lado, de acuerdo con la información entregada por el Ministerio de Vivienda en respuesta a la solicitud de información enviada desde Transparencia por Colombia[7], la entidad manifiesta que se ha implementado el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico – SINAS[8], el cual consiste en una herramienta de consulta sobre los proyectos de inversión en infraestructura del sector. El SINAS se alimenta, entre otros, con datos provenientes del Sistema Único de

[7] Ver Anexo Respuesta Minvivienda
[8] http://sinas.minvivienda.gov.co/SINAS/inicio/Login.aspx

Información de Servicios Públicos - SUI, el cual recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios en términos administrativos, comerciales, financieros y técnico operativos.

Por su parte, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico no relaciona iniciativas adicionales a las obligaciones que por Ley debe cumplir esta entidad. En el sitio web de esta entidad se evidencia el cumplimiento respecto a la publicación de información mínima obligatoria. No obstante, hay que mencionar que el público objetivo de la información que se publica son las empresas prestadoras de servicios públicos y no la ciudadanía en general.

- **Víctimas del Conflicto Armado**

  - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

En cuanto a los resultados de la revisión efectuada el día 16 de febrero de 2018, para el caso de la **información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado,** el sitio web refleja un progreso en cuanto a la posibilidad de descarga del directorio de funcionarios y contratistas y la publicación de información presupuestal y financiera en formatos reutilizables.

Con respecto a la información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, se identifican los siguientes avances: publicación de todos los instrumentos para la gestión de la información pública y la información histórica anual de los informes de gestión.

En contraste, se evidencia la falta de publicación los informes trimestrales de la oficina de control interno y los planes de mejoramiento formulados como producto del ejercicio de esta dependencia. Tampoco se encontraron los informes que reflejen los resultados de la implementación de la estrategia de rendición de cuentas y los informes del PQRS en Atención al Ciudadano.

Por otra parte, se resalta que el DPS ha avanzado significativamente en cuanto a la navegabilidad y amabilidad del sitio web con el usuario, pues la información se publica de manera sencilla y reduce la complejidad en el ejercicio de búsqueda de esta.

Finalmente, en lo que respecta a la disposición de información de utilidad para la ciudadanía, esta entidad posee la plataforma web denominada Mapa Social[9], una herramienta destinada a compartir

[9] http://www.mapasocial.prosperidadsocial.gov.co/

y disponer información de los proyectos sociales existentes en Colombia para impulsar la toma de decisiones estratégicas.

- Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (UARIV)

Con respecto a la UARIV, el sitio web contiene las orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública para la atención, protección, asistencia y reparación integral a las víctimas dentro de los planes de desarrollo regionales y locales. En cuanto a la información destinada al ciudadano, dada la diversidad de población objetivo de esta política, el sitio web debe incluir los contenidos bajo un lenguaje que cumpla con criterios diferenciales. En este sentido, contiene la explicación de la Ley 1448 de 2011 acompañada de un glosario de términos que, si bien trata de acercarse al usuario con una orientación en torno a la normativa, no tiene contenido en lenguajes diferenciales y accesibles.

En este sentido, es resaltable la disposición de información en torno a las rutas de atención, asistencia y reparación, en términos individuales y colectivos, para la población víctima del conflicto. Adicionalmente, contempla el micrositio denominado "Mapa de Oferta", un sistema de búsqueda que permite encontrar los planes y programas por entidad territorial.

La UARIV cuenta con el sistema de la Red Nacional de Información al Servicio de las Víctimas - RNI. Un micrositio que contiene información de utilidad tanto para entidades públicas como organizaciones de la sociedad civil y población en general. Estas herramientas tienen como objetivo la focalización de acciones en torno a la política pública en cuestión, fortaleciendo los procesos de planeación mediante la disposición de información clara y oportuna.

En términos generales, la UARIV ha dispuesto información de utilidad para su población objetivo, cumpliendo con los principios de calidad y facilitación. Además, maneja un lenguaje claro y explicativo de las diferentes políticas existentes en torno al tema que le compete.

No obstante, teniendo en cuenta que la población víctima del conflicto armado es sumamente diversa, no se encontró información en lenguajes y criterios diferenciales que impidan la discriminación particularmente sobre grupos étnicos.

- **Salud**

La entidad que lidera el sector es el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual debe regir el funcionamiento del sistema general de seguridad social en salud; de esta manera, el Ministerio orienta a la ciudadanía sobre la

prestación de este servicio básico desde las diferentes políticas que lo conforman. Tomando esto en consideración, la veeduría seleccionó al Ministerio para el ejercicio de revisión del cumplimiento de la Ley.

En cuanto a los resultados obtenidos por el Ministerio como cabeza de sector durante la revisión realizada el 16 de febrero de 2018, en relación con la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado, se identificaron avances relacionados con la publicación del Plan de Acción e información presupuestal y financiera bajo formatos reutilizables y la disposición de la Estrategia de Rendición de Cuentas.

En lo que respecta a **información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado**, se resalta la publicación de todos los instrumentos para la gestión de la información (Programa de Gestión Documental, Índice de Información Clasificada y Reservada, Registro de Activos de Información y Esquema de Publicación de Información) y el Plan Anual de Adquisiciones tanto en el SECOP como en la página web.

En esta revisión se identificaron aspectos destacables en el sitio web de la entidad, como el caso de la publicación de información bajo enfoques de transparencia focalizada, donde se organiza por temáticas, grupos poblacionales y grupos de interés; la existencia de manuales que contienen el listado y explicación de los sistemas de información y un inventario de los grupos de datos abiertos que el Ministerio publica en el portal de Datos Abiertos del Estado Colombiano; y la explicación de cada uno de los mecanismos de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias con su respectivo trámite y tiempos de respuesta.

También es posible encontrar información concerniente a los procedimientos para acceder al Plan de Beneficios en Salud junto con los trámites respectivos y las condiciones de acceso y cobertura. Toda esta información se encuentra en documentos descargables como la "Guía del Usuario", el cual explica el funcionamiento del sistema y orienta sobre el acceso a los diferentes servicios.

Asimismo, se encuentra el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud –SOGCS–, que contempla información relacionada con aspectos normativos, documentos técnicos y bases de datos sobre entidades prestadoras de servicios de salud.

La prioridad que esta entidad ha identificado es la unificación y centralización de los sistemas de información. Para este fin se creó el Sistema Integral de Información de la Protección Social –SISPRO, una herramienta que integra 28 aplicativos, la cual pretende facilitar el acceso a los servicios y promover la participación ciudadana mediante canales virtuales apoyando el desarrollo de las políticas públicas del sector.

Este Ministerio cuenta con el Repositorio Institucional Digital –RID[10], herramienta adoptada en el marco de la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, destinada a disponer información técnica y científica producida a partir de la gestión del sector, promoviendo el uso de este conocimiento por parte de la ciudadanía, pues consiste en una iniciativa de apertura que contiene metadatos sin restricción de uso para el análisis que, bajo la mirada de la presente Veeduría, le imprime transparencia a la gestión de la entidad y facilita la información para estudios académicos relacionados con el tema.

Con respecto al Plan Obligatorio de Salud –POS, el Ministerio ha desarrollado una herramienta pedagógica virtual denominada "POS Populi"[11], encaminada a orientar sobre los medicamentos y procedimientos que cubre el mencionado plan. Esta herramienta tiene acceso desde el sitio web y una versión para teléfonos móviles.

Por su parte, el Instituto Nacional de Salud ha diseñado el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública –SIGVILA, el cual produce información sistemática sobre los eventos que afectan la salud con el fin de orientar las políticas y la planeación del sector en torno a la prevención y control de enfermedades y demás factores de riesgo.

En general, el sector salud produce grandes cantidades de información sobre temáticas diversas que van desde servicios directos para el ciudadano hasta datos técnicos y científicos que apuntan a la construcción de conocimiento en esta materia.

No obstante, a pesar de la iniciativa del Ministerio de Salud y Protección Social de aprovechar el avance de las tecnologías y medios electrónicos para agrupar los datos dentro de SISPRO, la manera en que se presenta la información no es amigable y no se facilita la búsqueda para el ciudadano. Además, carece de explicación y orientación sobre la terminología técnica que se utiliza en los diferentes aplicativos que lo componen.

- **Educación**

En este apartado se abordará al Ministerio de Educación Nacional como líder del sector, siendo el órgano gubernamental encargado de formular la política educativa nacional y de acuerdo con sus funciones "regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al

[10] https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Paginas/results_advanced.aspx?k=pase+a+la+salud
[11] https://pospopuli.minsalud.gov.co/PospopuliWeb/paginas/home.aspx

mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades"[12].

En la revisión del sitio web efectuada el día 6 de febrero de 2018, **en relación con la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado**, no se encontró un directorio que contenga los datos de funcionarios y contratistas, pues en el espacio correspondiente a información de talento humano se encuentra el link que dirige al buscador dentro del aplicativo del SIGEP, ni directamente al apartado de la entidad dentro de este sistema de información.

En relación con la información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, se identificó que la entidad ha avanzado en la publicación de los informes de PQRS y se destaca la implementación de los aplicativos que promueven la participación ciudadana en torno a las normas que se encuentran en desarrollo y la promoción de espacios de veeduría ciudadana en audiencias públicas de adjudicación de contratos.

Por otro lado, el sitio web del Ministerio contiene información relativa a cuatro niveles educativos: primera infancia; preescolar, básica y media; educación superior; y educación para el trabajo y desarrollo humano. Dentro de estas categorías es posible encontrar orientación sobre las modalidades del sistema educativo, condiciones de calidad, fundamentos normativos e información financiera y sobre los diferentes proyectos que se gestan en tono a cada una de ellas, además de orientación sobre todos los trámites que se desarrollan ante la entidad con su respectiva explicación y formularios.

Conclusiones Generales

Si bien la Ley 1712 de 2014 se constituye en un logro importante para garantizar la transparencia estableciendo la obligatoriedad de divulgar la información correspondiente a los aspectos administrativos de los sujetos obligados, en muchos casos no es suficiente para lograr el acceso a la información de la gestión misional, en mayor medida cuando se trata de organismos de carácter público.

Una de las principales debilidades identificadas en torno a la garantía del derecho de acceso a la información pública, tiene que ver con el desconocimiento generalizado sobre el mismo por parte de la ciudadanía y los servidores públicos. Adicionalmente, se identificó que la falta de designación de responsabilidades específicas a las entidades que lideran esta política pública dificulta la

[12] http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-85252.html

existencia de acciones de articulación que permitan ampliar el alcance de la labor de cada uno de estos órganos de gobierno.

Es en este punto donde es imperante la necesidad de que las entidades públicas adelanten esfuerzos destinados a impulsar iniciativas que vayan más allá del cumplimiento de la normatividad, valiéndose del auge de los medios electrónicos para brindar información oportuna a la ciudadanía, más aún cuando ésta corresponde a servicios que están destinados a garantizar el ejercicio de derechos fundamentales de la población.

CAPÍTULO II. VEEDURÍA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY 1712 DE 2014) EN ÉPOCA ELECTORAL

En el marco de la Alianza Más Información Más Derechos, se promovió desde la sociedad civil el surgimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Ley 1712 de 2014. Atendiendo a la necesidad de prestar asesoría técnica para fortalecer las capacidades ciudadanas de vigilancia y control al cumplimiento de esta ley, la Alianza, con el apoyo de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), formula dentro de las diversas iniciativas de monitoreo a la ley, una estrategia para hacer veeduría a su cumplimiento en época electoral.

En este contexto, con el propósito de favorecer el control social en el marco de las campañas políticas y promover el voto informado, se desarrolló un ejercicio de "Veeduría en caliente" a la información disponible de cara a las elecciones legislativas de 2018 en Colombia. Esta estrategia, se desarrolló con base en los siguientes criterios metodológicos:

- **Cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la información en época electoral:** Las actividades se enfocaron en el escenario preelectoral (septiembre – octubre 2017) y electoral (noviembre – marzo, 2018) de las campañas al Congreso 2018. El ejercicio incluyó acciones enfocadas a determinar la disposición proactiva de información (transparencia activa) y la respuesta a solicitudes de información sobre los aspectos priorizados (transparencia pasiva), igualmente, se hizo una revisión de otras fuentes y canales dónde se publica información crucial para el desarrollo de las campañas, como por ejemplo el aplicativo Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral.

- **Formación y transferencia de conocimiento:** Se desarrollaron seis talleres con candidatos y

organizaciones políticas con el fin de socializar las disposiciones sobre las obligaciones y derechos contenidos en la Ley 1712 de 2014, haciendo especial énfasis en la información que deben publicar durante la época electoral. En este mismo contexto, de forma paralela se hicieron talleres dirigidos a representantes de la sociedad civil para capacitar a los asistentes en la normativa y seguimiento a la rendición de cuentas del movimiento de recursos de los candidatos en elecciones, y en las obligaciones que tienen los partidos políticos frente a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- **Veeduría al gasto de publicidad electoral de candidatos y partidos políticos:** La estrategia hizo seguimiento a la transparencia activa y pasiva de candidatos (de 26 candidaturas individuales) y colectividades políticas en materia de gasto en publicidad electoral. El examen de transparencia activa consistió en la revisión quincenal del reporte que las candidaturas debían hacer a Cuentas Claras y la información de publicidad en el sitio web de los partidos en relación con gastos en pauta publicitaria. Por su parte, el de transparencia pasiva consistió en enviar derechos de petición a las campañas de los candidatos seleccionados y partidos políticos para conocer el estado de sus gastos en materia de publicidad electoral.

Resultados

1. **Cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la información en época electoral.**

Producto de este ejercicio, se pudo evidenciar que, en general, las organizaciones políticas no cumplen con los criterios de publicación de información y de respuesta a las solicitudes ciudadanas de acuerdo con la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública. Estos resultados fueron socializados y mostraron que gran parte de los partidos políticos no están publicando información sobre el manejo de los recursos en campaña, no dan a conocer los criterios que utilizan para otorgar avales, ni proveen información sobre la trayectoria política de sus candidatos.

1.1. Transparencia Activa:

La Alianza, priorizó los criterios de evaluación de Transparencia Activa de los partidos políticos y movimientos políticos teniendo en cuenta que el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 los incluye como sujetos obligados no tradicionales, y que la información sobre la financiación de las campañas es pública. A partir de estos criterios, se adelantó una revisión de la información publicada en la página web o canales de información de las organizaciones políticas, donde de manera general se pudo evidenciar:

- La imposibilidad de acercarse al 100% de las organizaciones políticas a través de sus páginas web.
- Ningún partido político cumple en un 100% con los criterios de publicación de información de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- La mayoría de los partidos no dan a conocer los criterios que utilizan para otorgar los avales.
- Las organizaciones políticas no proveen suficiente información sobre la trayectoria política de los candidatos que avalan.
- Las organizaciones políticas no publican información sobre el manejo de los recursos privados que destinan para apoyar las campañas políticas.
- No hay información publicada de manera completa y clara sobre el acceso las fuentes públicas para la financiación de las campañas.
- No hay información suficiente sobre información de contacto con las organizaciones políticas.
- Si bien se evidencia que algunos partidos son consientes de sus obligaciones frente a la ley de acceso, aún hay aspectos sobre los cuales se debe seguir trabajando.

1.2. Transparencia Pasiva:

En este mismo orden, de acuerdo con los requisitos estipulados por la Ley 1712 de 2014 para la solicitud de información pública y con los criterios establecidos por el Protocolo Verificación de Transparencia Pasiva Organizaciones Políticas y Autoridad Electoral, se lograron destacar los siguientes resultados:

- En la primera solicitud de información (02 y 05 de diciembre), sólo 2 partidos cumplieron con los tiempos de respuesta establecidos por la ley y en sus respuestas adjuntaron documentos de soporte.
- 4 partidos respondieron a la solicitud de información, aunque fuera de los tiempos estipulados para esto.
- Para la segunda solicitud de información (20 de diciembre) solo un partido respondió dentro de los límites de tiempo estipulados. Las demás organizaciones políticas no enviaron su respuesta a la solicitud de información.

2. Formación y transferencia de conocimiento

En relación con las acciones de formación dirigidas a los candidatos y partidos políticos en región, fue posible

constatar que gran parte de los asistentes desconocían la Ley 1712 de 2014 y las obligaciones que tenían las organizaciones políticas de cumplir con sus disposiciones. Por su parte, los asistentes a los talleres dirigidos a la sociedad civil manifestaron la importancia de contar con herramientas concretas para poner en funcionamiento la Ley 1712 de 2014, es decir los mecanismos y canales que esta ley dispone para que la ciudadanía pueda acceder a información pública de calidad para el desarrollo de sus trabajos o áreas de interés.

2.1. Socialización de la Ley 1712 de 2014 con partidos políticos y equipos de campañas:

Transparencia por Colombia con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata, desarrolló a comienzos del mes de febrero 2018, seis talleres de capacitación para organizaciones políticas en las ciudades de Cali, Medellín, Popayán, Cúcuta, Riohacha y Caquetá. En total asistieron 124 personas entre quienes se encontraban candidatos a la Cámara de Representantes, Gerentes de Campaña, Contadores, Periodistas y otros miembros de las siguientes organizaciones políticas: Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Cambio Radical, Partido Centro Democrático, Partido Opción Ciudadana, Movimiento Todos Somos Colombia, Partido Alianza Verde, Partido Político "MIRA" y el Partido Social de Unidad Nacional. Estos talleres se desarrollaron con el propósito de hacer transferencia de conocimientos y herramientas sobre las obligaciones y derechos contenidos en la Ley 1712 de 2014 haciendo especial énfasis en la información que las organizaciones políticas y los candidatos, deben publicar durante la época electoral.

Con este ejercicio fue posible constatar que gran parte de los asistentes desconocían la Ley y las obligaciones que tenían las organizaciones políticas de cumplir con las disposiciones de transparencia y acceso a la información pública, o no tenían certeza sobre las obligaciones que los cobijaban.

1.1. Veeduría en caliente: actividades de monitoreo y control in situ al desarrollo de campañas legislativas.

La obligación de transparencia y acceso a la información pública conferida en la Ley 1712 dirigida a las organizaciones políticas, debe contemplarse con el fortalecimiento de su relación con la ciudadanía, haciendo más visible su estructura y funcionamiento. En este contexto, en el marco de la Alianza, se llevaron a cabo dos talleres el 09 y el 10 de febrero, en Armenia y Pereira, que contaron con la participación de organizaciones sociales vinculadas a estas organizaciones regionales, entre las cuales se encontraban grupos de veedurías a servicios

públicos, académicos y también algunos equipos de campañas para el Congreso.

Los talleres se desarrollaron con el fin de determinar si las organizaciones políticas y las campañas ponen a disposición de la ciudadanía información pública en época electoral que favorezca la transparencia y el voto informado. Se contó con la participación total de 60 personas entre quienes se encontraban representantes de las gobernaciones, la defensoría del pueblo, veedurías ciudadanas, funcionarios de las alcaldías, fundaciones, sindicatos, corporaciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, se llevó a cabo un taller simultáneo en Bogotá, Tunja, Villavicencio e Ibagué, con la colaboración de la Corporación Ocasa, dirigido a plataformas juveniles en esas ciudades. El taller se hizo con el objetivo de capacitar a los jóvenes en la normativa y seguimiento a la rendición de cuentas del movimiento de recursos de los candidatos en elecciones y en las obligaciones que tienen los partidos políticos frente a la ley de acceso.

3. Informe sobre veeduría al gasto de publicidad electoral de candidatos y partidos políticos para elecciones legislativas 2018:

Respecto al seguimiento a los gastos en materia de publicidad electoral, a través de los ejercicios de transparencia activa dirigidos a los candidatos y a las organizaciones políticas, se pudo evidenciar que no rinden cuentas de manera oportuna sobre sus ingresos y gastos en materia de publicidad electoral, tanto a través del aplicativo cuentas claras (candidatos), como por medio de su página web (partidos). Por su parte, con el ejercicio de transparencia pasiva, tanto las organizaciones políticas como los candidatos evidenció desinterés sobre las demandas y preguntas ciudadanas en relación con los movimientos de la publicidad electoral en campaña.

3.1. Transparencia activa sobre publicidad electoral

Con respecto a los candidatos evaluados en esta materia, durante las fechas de revisión (13 y 27 de febrero, y 13 de marzo), se pudo constatar que, si bien se considera favorable que la mayoría de este cumple con subir información, es cuestionable que gran parte de ellos lo hagan después de las elecciones. Adicionalmente, salvo en el caso de un candidato, la información subida no permite diferenciar la fecha de los gastos o de la publicidad contratada.

Por su parte, la disposición de información de transparencia activa en materia de publicidad electoral de las organizaciones políticas

mostró que, con excepción de cuatro partidos políticos, todos cuentan en sus estatutos con una disposición general para que se destinen recursos para la divulgación de sus programas y propuestas. No obstante, en la gran mayoría de los casos, no existen más disposiciones sobre la utilización de medios de comunicación y en ningún caso hay disposiciones específicas sobre la transparencia en la contratación de pauta en medios de comunicación, así mismo, la mayoría de las organizaciones políticas no publican su información en formato de datos abiertos.

1.1. Transparencia pasiva en cuanto a publicidad electoral

Respecto al envío del derecho de petición, de los veintiséis candidatos, sólo respondieron cuatro, tres aspirantes al Senado y un aspirante a la Cámara de Representantes. A pesar de que los candidatos no tienen la obligación legal de dar respuesta a estas peticiones, se esperaría que la importancia del cargo al que aspiran fuera suficiente para demostrar más interés en las solicitudes ciudadanas.

En cuanto al derecho de petición enviado a los partidos políticos, solicitando información sobre sus gastos y manejo frente a la propaganda electoral, de los dieciséis partidos políticos requeridos, solamente respondieron cuatro. En este caso, la falta de respuesta es más preocupante, pues los partidos sí son sujetos obligados frente a la Ley 1712 de 2014.

Consideraciones Generales:

El ejercicio de control social al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información pública en época electoral permite concluir que:

- La ausencia de protocolos en época electoral sobre lo que deberían publicar las organizaciones políticas da lugar a que la información en cuanto a sus contenidos y alcance sea definida de manera discrecional. Es necesario que desde las entidades cabeza de la política pública, particularmente desde la Procuraduría se definan unos lineamientos concretos que tengan en cuenta la normatividad que rige a las organizaciones políticas.
- En cuanto al contenido de la información disponible en época electoral, es preciso mencionar que ninguna de las organizaciones política cumple al 100% con los requisitos generales que establece la ley para todos los sujetos obligados, mucho menos con los criterios que se definieron para evaluar la disposición de información mínima necesaria para el ejercicio del voto informado.
- Entre las acciones emprendidas desde la Alianza Más Información Más Derechos para ejercer control social al cumplimiento de la Ley 1712, con los talleres dirigidos a la ciudadanía se pudo constatar la

importancia de acceder a información pública. Estas herramientas y metodologías que se socializaron en estos espacios contribuyen a fortalecer sus acciones de veeduría y ayudan a garantizar el acceso a la información.

- Las organizaciones políticas no han extendido, a los candidatos que han avalado, la obligación de cumplimiento a la rendición de cuentas en tiempo real y acceso a la información respectiva.
- Frente a la conformación de las listas para el Congreso 2018, los criterios que se encontraron publicados en las páginas web de las organizaciones políticas, en la práctica no son congruentes con la entrega de los avales a los candidatos.

CAPÍTULO III. LA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE EXIGENCIAS DE TRANSPARENCIA PASIVA

Este capítulo tiene como objetivo reseñar el estado de cumplimiento de las exigencias de *transparencia pasiva* que impone la Ley 1712 de 2014 por parte de entidades que son sujetos obligados[13] en los términos del artículo 5 de esta ley. A partir de la experiencia propia de la Alianza Más Información Más Derechos y de la caracterización de la experiencia de organizaciones de la sociedad civil fue posible generar un panorama sobre el cumplimiento de distintos sectores en materia de respuesta a solicitudes de acceso a la información.

1. Metodología

- **Componentes del estudio de transparencia pasiva**

Este ejercicio se realizó con el propósito de determinar el cumplimiento de las obligaciones de *transparencia pasiva* consagradas en la Ley 1712 de 2014. Para ello, **enviamos solicitudes de acceso a la información pública** durante los meses de noviembre de 2017 a febrero de 2018 a distintos sujetos obligados y **caracterizamos la experiencia de organizaciones de la sociedad civil en materia de acceso a la información pública.** Así, este análisis se realizó a partir de dos componentes: **i) la experiencia de la Alianza en el envío de derechos de petición a entidades públicas y Congresistas de República y ii) la experiencia de otras**

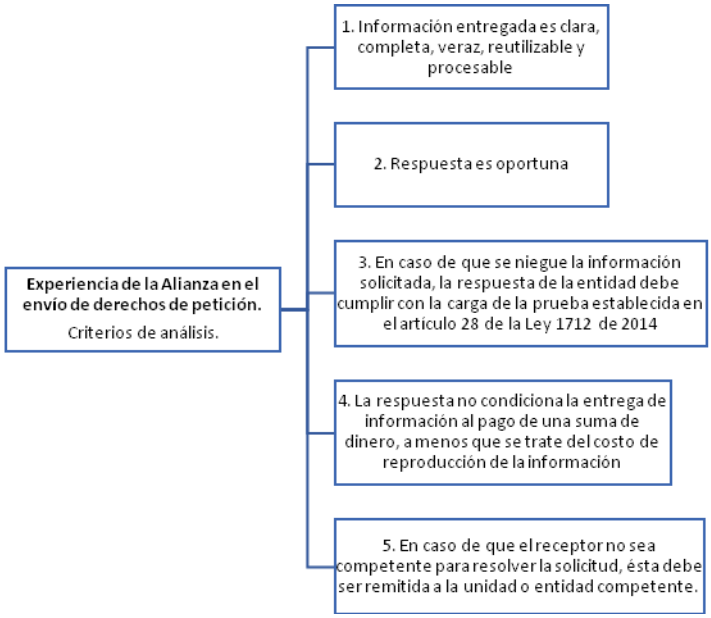
[13] Entiéndase **sujetos obligados** como todas aquellas personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, que estén obligadas a cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), según lo dispuesto en el artículo 5 de esta norma.

organizaciones de la sociedad civil en la garantía de su derecho de acceso a la información pública.

Un total de **once (11) derechos de petición** fueron presentados ante **diez (10) entidades públicas** del orden central que trabajan en la implementación del acuerdo de paz o tienen programas de protección a víctimas del conflicto. Diez (10) de las solicitudes fueron presentadas el 20 de noviembre de 2017 y una más se presentó 23 de mayo de 2017. Hasta ahora, hemos recibido respuestas de fondo de **diez (10) de las once (11) solicitudes presentadas.**

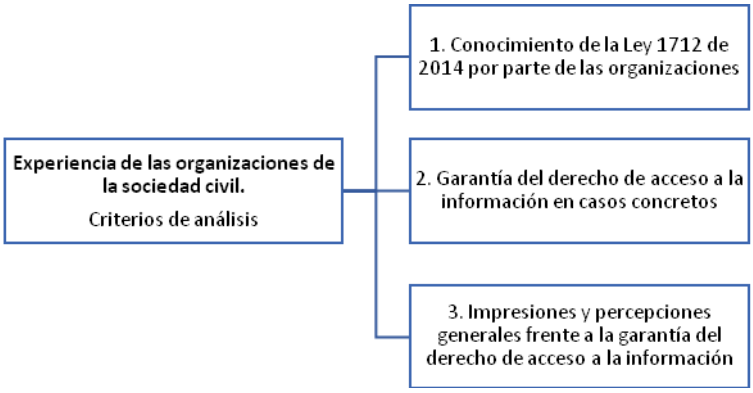
- **Categorías de análisis**

En el **primer componente** se priorizaron **dos temas y sujetos obligados**: **i)** Entidades públicas del nivel central encargadas de implementar el acuerdo de paz o de prestar atención a víctimas del conflicto armado; y **ii)** Congresistas de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública, DIAN y Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes. El estudio sobre el cumplimiento de transparencia pasiva se realizó con base en las **siguientes categorías de análisis:**



En el **segundo componente** fueron entrevistadas **cinco (5) proyectos de organizaciones de la sociedad civil** que actualmente trabajan en proyectos en los que es necesario acudir a las solicitudes de acceso a la información

para conseguir información pública. Las organizaciones son las siguientes: i) Datasketch; ii) FLIP; iii) Transparencia por Colombia; iv) MOE. El estudio sobre el cumplimiento de transparencia pasiva se realizó con base en las **siguientes categorías de análisis:**



2. Resultados

a. Experiencia de la Alianza Más Información Más Derechos

i. Envío de derechos de petición a entidades públicas del orden nacional encargadas de implementar el acuerdo de paz y de trabajar con víctimas del conflicto armado

Con respecto a los resultados de este ejercicio, en primer lugar, la mayoría de las respuestas cumplen con el principio de calidad, según el cual **la información entregada es clara, completa, veraz, reutilizable y procesable.** Sin embargo, hay ciertas respuestas que cumplen parcialmente con algunas de estas exigencias; es decir, son poco claras, están incompletas o no se encuentran en formatos reutilizables y procesables. En algunas respuestas se echó de menos una explicación más profunda por parte de las entidades, mientras que otras contenían un lenguaje ambiguo que obstaculizaba el pleno entendimiento de la respuesta. No obstante, la falla más frecuente es el poco uso de los formatos reutilizables y procesables. Ninguna de las entidades entregó las bases de datos en formatos abiertos y, en su lugar, utilizaban copias escaneadas en PDF.

En segundo lugar, las **respuestas fueron en su mayoría oportunas** y se respondieron dentro el término legal de diez (10) días hábiles**.** Un aspecto por

resaltar es el creciente uso de la notificación por medios electrónicos, pues disminuye los tiempos de respuesta. Sin embargo, hubo algunas demoras en la respuesta por parte de la Defensoría del Pueblo (tardó 15 días en responder), la Fiscalía General de la Nación (tardó 24 días en responder) y la Procuraduría General de la Nación (tardó 25 días en responder).

En tercer lugar, **solo la Presidencia de la República negó la información solicitada pero no cumplió con la carga de la prueba exigida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.** Es decir, no mencionó: i) la norma de rango constitucional o legal que reserva o clasifica la información; ii) el bien colectivo o derecho individual contenido en los artículos 18 o 19 de la Ley 1712 de 2014 que busca protegerse con la reserva o clasificación; y iii) la explicación del daño presente, probable y específico que implicaría la entrega de la información. El principal argumento para negar la información es la existencia de una cláusula de confidencialidad incluida en un reglamento que no tiene rango legal ni constitucional, por lo que no es el instrumento idóneo para reservar o clasificar información. Frente a esta respuesta se presentó un **recurso de reposición** que también fue negado. Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó la entrega de la información al resolver un **recurso de insistencia**.

En cuarto lugar**, solo la Presidencia de la República condicionó la entrega <u>física</u> de la información al pago del costo de reproducción del documento solicitado**. Sin embargo, entregó la información gratuitamente a través de medios electrónicos, por lo que el derecho de acceso a la información fue garantizado.

Finalmente, **las entidades que se declararon no competentes para responder cumplieron con el deber legal que impone el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011**, según el cual debe remitirse la solicitud de información a las entidades o dependencias competentes y notificar al peticionario sobre la remisión. En efecto, la Secretaría de Integración Social remitió la petición a la Secretaría de Gobierno Distrital y a la Secretaría General de la Alta Consejería para los derechos de las víctimas del conflicto armado; la Presidencia de la República remitió la petición al Departamento Administrativo para la Función Pública; y la Procuraduría General de la Nación remitió la petición a la Presidencia de la República. Aunque en todos los casos se notificó sobre la remisión por competencia, ninguna de las entidades mencionó la fecha de tal remisión, por lo que no es posible determinar si la respuesta final fue notificada dentro del término legal.

ii. Envío de derechos de petición a <u>Congresistas de la República, DIAN, Departamento Administrativo para la Función Pública, Secretaría del Senado y Secretaría de la Cámara</u>

Las solicitudes de acceso a la información fueron enviadas a: i) veinte (20) Congresistas de la República que buscaban reelegirse para el periodo 2018-2022; ii) Secretaría del Senado; iii) Secretaría de la Cámara de Representantes; iii) Departamento Administrativo de la Función Pública; iv) DIAN. De los veinte (20) congresistas, únicamente nueve (9) han contestado las solicitudes de acceso a la información pública. De los otros once (11) aún se espera respuesta. Asimismo, de los nueve (9) que respondieron, solo tres (3) han entregado sus declaraciones de renta y declaraciones juramentadas de bienes y renta. Concretamente, los Senadores Alexander López Maya e Iván Cepeda y la Representante Angélica Lozano entregaron la información solicitada. Aunque no respondieron la solicitud, los Senadores Iván Leónidas Name y Jorge Robledo publican sus declaraciones de renta en sus correspondientes sitios web. Por otro lado, ya se recibió respuesta de la DIAN, la Secretaría del Senado y el Departamento Administrativo para la Función Pública.

En primer lugar, y frente al cumplimiento del principio de **calidad de la información – información entregada debe ser clara, completa, veraz, reutilizable y procesable–** la información entregada por los Congresistas de la República cumple con los principios de claridad, completitud y veracidad. Sin embargo, la totalidad de las respuestas hasta ahora recibidas son deficientes en el uso y promoción de f**ormatos reutilizables y procesables**. En las peticiones enviadas a los Congresistas de la República se hizo énfasis en la importancia de entregar los documentos solicitados en formatos reutilizables y procesables. Sin embargo, toda la información ha sido entregada en *imágenes escaneadas en formato PDF,* lo que no permite reutilizarlas ni procesarlas posteriormente.

En segundo lugar, **las respuestas fueron en su mayoría oportunas**. De las nueve (9) respuestas recibidas, seis (6) se notificaron dentro del término legal de diez (10) días hábiles. Concretamente, estos fueron los congresistas/entidades que respondieron a tiempo: i) Departamento Administrativo para la Función Pública; ii) Representante Rodrigo Lara Restrepo; iii) Representante Ana Paola Agudelo; iv) Representante Guillermina Bravo; v) Representante Angélica Lozano; y, vi) Senador Alexander López Maya. De las respuestas que no fueron notificadas dentro de este término, se destacan principalmente la del Senador Antonio José Correa, quien respondió 26 días después de la presentación de la solicitud original, y las de la DIAN y la Secretaría del Senado, que respondieron 21 días después. Al momento de la entrega de este informe aún hay doce (12) solicitudes que no han sido respondidas.

En tercer lugar, **al negar la información solicitada no se cumplió con la carga de la prueba exigida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.** Cinco (5) de las nueve (9) respuestas negaron la información solicitada. Concretamente, los congresistas que han negado la información solicitada son los siguientes:

María Fernanda Cabal, Rodrigo Lara Restrepo, Ana Paola Agudelo y Guillermina Bravo. Asimismo, la Secretaría del Senado y la DIAN negaron la información solicitada. A pesar de que todas las respuestas negativas indican que la entrega de la información causaría una vulneración a sus derechos a la intimidad y la seguridad personal, ninguna cumplió con la totalidad de la carga de la prueba que consagra el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. Todas las respuestas omitieron la obligación de realizar un examen del daño presente, probable y específico que significaría la entrega de la información.

En cuarto lugar**, ninguna de las respuestas condicionó la entrega de la información al pago de una suma de dinero.**

Finalmente, solo dos (2) de los nueve (9) congresistas que respondieron las solicitudes de información se declararon no competentes para responderlas. Específicamente, el Senador Álvaro Uribe Vélez y la Senadora María Fernanda Cabal negaron tener copias de los documentos solicitados. El Senador Uribe manifestó que la información debía ser solicitada a la Secretaría del Senado. Por su parte, la Representante Cabal señaló que la competencia para guardar, custodiar y entregar la información era de la Secretaría de la Cámara de Representantes. A pesar de sostener esto**, los congresistas no cumplieron con el imperativo del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, según el cual deben remitir la solicitud a la unidad o entidad competente, en caso de que ellos no lo sean**. Por el contrario, impusieron en las peticionarias la carga de volver a presentar la solicitud ante una nueva dependencia o entidad.

b. Experiencia de las organizaciones sociales entrevistadas

En esta sección se aborda el análisis de la experiencia de las organizaciones sociales que fueron entrevistadas. El análisis presentado tiene como ejes los siguientes criterios: i) conocimiento de la Ley 1712 de 2014 por parte de las organizaciones; ii) garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos; iii) impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información.

- **Transparencia por Colombia y la Interamerican Foundation (Proyecto "Ciudadanos al Cuidado de lo Público y la Paz en el Chocó")**

En primer lugar, **la Corporación Transparencia por Colombia tiene un amplio conocimiento de la Ley 1712 de 2014** y la ha utilizado en diferentes procesos de control social, particularmente relacionados con la evaluación de la gestión de entidades públicas. Asimismo, busca la garantía de este derecho a través de diversos proyectos,

entre los que se encuentra "Ciudadanos al Cuidado de lo Público".

En segundo lugar, la Corporación Transparencia por Colombia, a través de la entrevista realizada, expuso su experiencia en el empleo y uso de la ley 1712 del año 2014 para solicitar información en entidades como el Ministerio de Posconflicto y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En general, consideran que las repuestas **fueron parciales y muchas no correspondían en su totalidad con la petición realizada**. En el mismo sentido, **ninguna respuesta estaba contenida en formatos reutilizables y procesables**, lo que imposibilita el procesamiento de la información que contiene.

En tercer lugar, la Corporación Transparencia por Colombia sostuvo que, en términos generales, no había tenido mayor dificultad en el proceso de envío de solicitudes de información pública. Sin embargo, identificó las siguientes dificultades en torno al envío y respuesta de solicitudes de acceso a la información pública: i) Predomina la desconexión, falta de comunicación y articulación entre el nivel territorial y nacional; ii) En el nivel territorial, las entidades no usan los diferentes medios de comunicación existentes para divulgar la información; iii) La falta de conocimiento de los recursos administrativos y judiciales para acceder a la información pública en el nivel territorial hace que la ciudadanía utilice medios informales para solicitar información; iv) No existen los recursos técnicos, físicos y financieros para cubrir la necesidad de brindar respuestas a este tipo de solicitudes; v) Existe un notable incumplimiento en los plazos de respuesta; vi) Las entidades no cumplen a cabalidad con la obligación de divulgar información pública.

- **Fundación para la Libertad de Prensa– FLIP (Proyecto "Pauta Visible")**

En primer lugar, la FLIP, como una de las organizaciones que promovió la Ley 1712 de 2014 como parte de la Alianza Más Información Más Derechos, tiene un amplio conocimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública y ha desarrollado materiales para orientar al ciudadano sobre este derecho. En el proyecto Pauta Visible, la FLIP hace uso de los mecanismos de acceso a la información que están establecidos en la Ley 1714 de 2014, mediante las solicitudes de información a los organismos y autoridades que administren recursos y tengan incidencia en la publicidad oficial.

En segundo lugar, La FLIP, a través de la entrevista realizada, expuso su experiencia en el empleo y uso de la Ley 1712 de 2014 para solicitar información en entidades como el Alto Comisionado para la Paz, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, Ecopetrol, la Fiscalía General de la Nación, algunas gobernaciones, entre otras. Según la FLIP, se recibió información incompleta por parte de las gobernaciones y la Fiscalía General de la Nación y el Ejército Nacional negaron la información solicitada sin cumplir con la carga de

la prueba establecida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.

En tercer lugar, la FLIP identificó las siguientes dificultades en torno a la garantía del derecho de acceso a la información pública: i) Las respuestas de muchas entidades son poco claras y están escritas de forma muy técnica sin ninguna explicación para la ciudadanía común; ii) Existe un desinterés de las entidades por entregar respuestas completas o no consistentes con la información solicitada; iii) Algunas entidades piden justificación de la solicitud de información, lo que entorpece el acceso a la información y vulnera el principio de no discriminación (artículo 3 de la Ley 1712 de 2014); iv) En el caso específico del Ejército se ha negado erróneamente el acceso a información pública con el sustento de que está clasificada.

- **Datasketch (Proyecto "Queremosdatos.co")**

En primer lugar, **la organización tiene un conocimiento satisfactorio de las disposiciones generales de la ley de transparencia y acceso a la información pública**, aunque tiene poco conocimiento de los recursos administrativos y judiciales que brinda la ley ante el rechazo de una solicitud de información. Esto dificulta la garantía al derecho de acceso a la información, entendiendo que algunas entidades que manejan datos de carácter público no cumplen la ley 1712 de 2014 por desconocimiento de ésta o por falta de interés para brindar los datos que se solicitan.

Asimismo, consideran que muchas de las respuestas que han recibido por parte de entidades como Medicina Legal y la Policía Nacional no han cumplido con el principio de calidad de la información, y tampoco han sido notificadas oportunamente. Desde la perspectiva de Datasketch, las entidades entregan información poco clara, imprecisa y que no corresponde a cabalidad con la información solicitada. Para Datasketch las respuestas recibidas no fueron oportunas, además fueron incompletas y de baja calidad, pues no se respondía exactamente al tema solicitado. Identificaron las siguientes dificultades en torno a la garantía del derecho: i) Las entidades no cumplen con los tiempos de respuesta; y ii) Las entidades no entregan información correspondiente a lo solicitado.

- **Misión de Observación Electoral –MOE (Proyectos misionales sobre temas electorales)**

La Misión de Observación Electoral tiene un amplio conocimiento de la ley 1712 de 2014 y ha utilizado en diversas ocasiones esta herramienta tanto en ejercicios de transparencia activa como pasiva. De acuerdo con la experiencia de la MOE, se percibe una garantía no satisfactoria del derecho de acceso a la información pública

por parte de las entidades nacionales. Además, en algunos casos la información entregada es bastante técnica para los ciudadanos del común, lo que dificulta su accesibilidad. Otras dificultades identificadas por la MOE son las siguientes: i) El acceso a la información pública es difícil y demorado si no se cuenta con contactos dentro de las entidades; ii) Existe escasa comprensión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las entidades, pues muestran sospecha frente al ciudadano y su petición. En muchas ocasiones, las entidades piden que el ciudadano justifique su solicitud; iii) En varios casos, la información que se recibe en respuesta a solicitudes de información se encuentra en formatos que dificultan su procesamiento y análisis; iv) Existen dificultades por la escasa capacidad para atender a las solicitudes de información y precisar las respuestas que requiere el ciudadano. Además, la iniciativa de digitalización de documentos no se ha implementado a cabalidad en las entidades y organizaciones consultadas; v) En el caso de las organizaciones políticas, se evidencia que existe recelo para facilitar la información, especialmente cuando se trata de solicitudes sobre presupuesto y procesos.

3. Recomendaciones

En esta sección presentamos las recomendaciones que se derivan de los resultados obtenidos en el ejercicio de veeduría ciudadana. Debido a los sectores y actores analizados, proponemos recomendaciones a: i) líderes de política pública; ii) entidades que trabajan en la implementación del proceso de paz y tienen programas dirigidos a víctimas; y iii) Congresistas de la República. Encontramos dificultades similares en el cumplimiento por parte de las entidades que trabajan en la implementación del acuerdo de paz y tienen programas dirigidos a víctimas y por parte de los Congresistas de la República. Por esa razón, se unifican en una misma subsección.

a. Recomendaciones generales dirigidas a los líderes de política pública de transparencia

A partir del ejercicio de veeduría en sus dos componentes –envío de solicitudes de información por parte de la Alianza y caracterización de experiencias de organizaciones de la sociedad civil– se identificaron algunas dificultades estructurales en el acceso a la información. La omisión del uso de formatos reutilizables y procesables, el desconocimiento del test de daño, la confusión sobre las reservas y clasificaciones de información y la notificación tardía de respuestas son algunos de estos retos. Por esa razón, consideramos necesario enumerar algunas acciones que los líderes de política pública de transparencia pueden adoptar.

- Realizar capacitaciones en las entidades públicas para el conocimiento de la ley.
- Promover la participación ciudadana y apropiación de la Ley 1712 de 2014 a través de diferentes

mecanismos de formación y capacitación tanto a ciudadanos como a funcionarios públicos.

- Promover la entrega de la información en lenguajes y formatos comprensibles y accesibles para la ciudadanía.
- Promover el uso de formatos de datos abiertos, reutilizables y procesables.
- Promover el cumplimiento de los tiempos establecidos por la ley.
- Crear un régimen de sanciones a los sujetos obligados que incumplan con las obligaciones impuestas en la Ley 1712 de 2014.
- Promocionar el uso de los canales de comunicación y difusión de información preexistentes a nivel local, como los radios locales y periódicos.
- Difundir de manera diferenciada la información, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la comunidad a la que se dirige.
- Implementar mecanismos adecuados para el cumplimiento de la ley.
- Aumentar el nivel de cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 282 de 2014 por parte de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de aprovechar su papel de órgano garante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

b. Recomendaciones a: i) entidades que trabajan en la implementación del acuerdo de paz y tienen programas dirigidos a víctimas y ii) a Congresistas y demás miembros de corporaciones públicas

- Reforzar el uso de formatos de datos abiertos para enviar información solicitada. En lo posible, la información debe estar contenida en formatos reutilizables y procesables. Para el efecto, es deseable que la información sea entregada en forma digital (adjunta a un correo electrónico o por medio de un CD, en caso de que la notificación sea personal).
- Es preciso que las entidades, que trabajan en la implementación del acuerdo de paz publiquen en sus sitios web la información relacionada con los programas que tienen al respecto, pues se trata de información de interés general que, según el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, debe publicarse proactivamente.
- Es fundamental que dentro de las entidades estudiadas se exija el respeto del término de diez (10) días que establece la ley para responder a las peticiones de documentos o información
- Es indispensable que los congresistas sean capacitados en relación con el test de daño que se debe realizar a la hora de negar información pública, y que consiste en evaluar el daño presente, probable y específico que se generaría en caso de entregar determinada información, y que debe ser superior al daño que se genera al interés público al negarla.

- Es urgente concientizar a los congresistas y a las Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes sobre las limitaciones del derecho a la intimidad de los servidores públicos. En particular, es necesario realizar pedagogía sobre los efectos de la expresión "bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público"[14] contenida en el literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, y sobre la importancia que tienen ciertos datos de los servidores públicos para el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.
- Se requiere exigir más en el cumplimiento de los términos que exige la ley para: i) notificar que la respuesta se tardará más de lo esperado; y, ii) proponer un nuevo plazo para responder.
- Se tiene que reforzar la exigencia interna para que en las entidades cumplan tanto con el término legal para realizar los traslados por competencia, como con la obligación de notificar de dicho traslado dentro de esos mismos cinco (5) días que exige la ley, así como de enviar copia del oficio remisorio al peticionario.

CAPÍTULO IV. AVANCES EN LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD DE LA VEEDURÍA A LA IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Alianza Más Información Más Derechos planteó una estrategia de sostenibilidad para la veeduría sustentada en tres pilares: 1. Comunicación diferenciada y asertiva, 2. Generación de alianzas estratégicas y efectivas, y 3. Promoción del diálogo público, con la expectativa de dar continuidad a este ejercicio de control social una vez finalice el proyecto respaldado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. En el período noviembre 2017-abril 2018, se han logrado importantes avances.

Por un lado, se ha hecho un importante esfuerzo para comunicar de forma ágil, precisa y entendible los hallazgos de la veeduría. Esto se evidencia en la generación de piezas comunicacionales y el mayor dinamismo de las redes sociales de la Alianza con el apoyo de las redes de cada organización que la integra. Los resultados de la campaña de comunicación se pueden medir de acuerdo con dos parámetros amplios de medición: el primero es el número de impresiones, que revelan la cantidad de personas cuyas cuentas fueron alcanzadas; el segundo es el número de interacciones, en donde se expone la cantidad de personas que entraron en

[14] Al respecto, ver entre otras la en la Sentencia SU-56/95, en la que la Corte Constitucional advirtió que para ciertas personas cuyas actuaciones son de público conocimiento, "el concepto de vida privada con respecto a ellas se relativiza y se integra al de vida pública".

interacción con la publicación. Los resultados de esta campaña (al corte de marzo 2018) que inició el 2 de febrero de 2018, revelan que se obtuvieron 32.310 impresiones y 295 interacciones.

Por otro lado, se han generado importantes colaboraciones con otras organizaciones de la sociedad civil como el Instituto Nacional Demócrata, la Corporación Diálogo Democrático, el Sistema Universitario del Eje Cafetero, y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria , lo cual ha permitido ampliar los espacios para presentar la Ley, su importancia y la necesidad de contar con ciudadanos activos que exijan el cumplimiento de la norma en lo que respecta al derecho de acceso a la información pública. Es así como, la Alianza tuvo presencia en las ciudades de Cali, Cúcuta, Florencia, Medellín, Popayán, y Riohacha, además de Pereira y Armenia.

Asimismo, se han generado espacios para dialogar con las entidades líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información, con el órgano garante y con algunos de los sujetos evaluados en la veeduría (Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social). En estos diálogos no solo fueron expuestos los resultados de la veeduría al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, sino, además, se obtuvo retroalimentación sobre el ejercicio y se indagó por las iniciativas que cada una de las entidades está adelantando para dar cumplimiento a la norma y brindar información útil al ciudadano.

Si bien persisten los retos de sumar organizaciones al ejercicio ciudadano de seguimiento al cumplimiento de la Ley y de lograr recursos financieros, la perspectiva para la continuidad de a veeduría es prometedora, considerando, por un lado, el volumen, la calidad y la pertinencia de la información producida por la veeduría, y por el otro, la voluntad y el compromiso de los miembros de la Alianza para seguir sumando esfuerzos en la articulación de oportunidades que potencien el alcance de la veeduría.
En este sentido, la Alianza está colaborando con el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo público, brindando información más detallada del ejercicio realizado con la Rama judicial y con organizaciones políticas. De igual forma, se ha producido acercamientos con la Corte Constitucional, que, a su vez, ha solicitado al Departamento Administrativo de la Función Pública asesoría y acompañamiento para mejorar su cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, a raíz de los resultados de la veeduría.

Finalmente, las entidades líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información reconocen en este ejercicio - el primero de este tipo frente al cumplimiento de la Ley- realizado por la Alianza Más Información Más Derechos una oportunidad para potenciar el trabajo que vienen realizando desde sus entidades.

INTRODUCCIÓN

Este documento recoge el informe final de la *Consultoría para fortalecer las capacidades ciudadanas para hacer vigilancia y control al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública y al Estatuto de Ciudadanía Juvenil.* Con base en los pliegos técnicos, este producto (**Producto #5)** compila diferentes aspectos y etapas de la veeduría. De esta forma, el presente informe está organizado de la siguiente manera. En el primer capítulo se hace **un recuento de la garantía del derecho de acceso a la información pública desde una perspectiva sectorial y una evaluación de las labores de los líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información**, con el fin de hacer un recuento de los avances logrados y las brechas por superar. Después, en el segundo capítulo, se presentan los principales resultados de la **veeduría al cumplimiento de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información (ley 1712 de 2014) en época electoral.** En tercer lugar, se expone el informe sobre **la experiencia ciudadana en la garantía del derecho de acceso a la información en su faceta de transparencia pasiva**. En este capítulo se recogen los hallazgos y recomendaciones que se derivan de la experiencia de la Alianza Más Información Más Derechos, así como las impresiones de otras organizaciones de la sociedad civil con respecto a la garantía del derecho. Por último, en el Capítulo IV, se reseñan los **avances en la estrategia de sostenibilidad de la veeduría a la implementación y cumplimiento de a la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información.**

CAPÍTULO I. GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA SECTORIAL Y A LOS LÍDERES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la Veeduría a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública desarrollada por la Alianza Más Información Más Derechos, conformada por la Corporación Ocasa, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, la Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP, el Proyecto Antonio Nariño y Transparencia por Colombia, se elabora el presente documento con el objetivo de establecer el estado actual de la implementación de la Ley en relación a la garantía del derecho desde la institucionalidad pública.

El presente apartado muestra los resultados de la revisión de las iniciativas emprendidas para el cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública por parte de las entidades líderes de la política pública de acceso a la información como por parte de las entidades líderes de los sectores: Agua y saneamiento básico, inclusión social (víctimas del conflicto armado), educación, y salud.

La metodología empleada se basó en la revisión de los sitios web de las entidades abordadas para analizar la disponibilidad de información se realizó entre los meses de febrero y marzo del año 2018[15] utilizando los criterios de facilitación, eficacia, oportunidad y calidad de la información. Adicionalmente, se enviaron solicitudes de información para indagar sobre el ejercicio de divulgación proactiva.

En referencia a las condiciones que anteceden, esta sección abordará la implementación de la Ley 1712 de 2014 en dos partes. La primera se concentra en abordar la política pública de acceso a la información y su materialización a través de las acciones que han adelantado tanto el Ministerio Público como las entidades líderes de la política pública definidas en la Ley, con la intención de identificar los avances y retos de cara al objetivo de garantizar el goce efectivo de este derecho fundamental.

Una segunda parte que abarca la relación entre el derecho y la disponibilidad de información relacionada con los servicios vinculados a los temas prioritarios, donde se explora las iniciativas

[15] Ver Anexo 1 Seguimiento disponibilidad de información

desarrolladas por las entidades nacionales que son responsables de cada uno de ellos y que estén dirigidas a cumplir con los principios de divulgación proactiva, facilitación, eficacia y calidad de la información en su misionalidad correspondiente.

Para el primer caso se aborda a los seis líderes de política como se establece en el Artículo 32 de la Ley 1712 de 2014: Secretaría de la Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y Archivo General de la Nación, además de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo como Ministerio Público de acuerdo con las responsabilidades designadas en el Artículo 23.

Con el fin de complementar este ejercicio, se enviaron solicitudes de información a las entidades que lideran los diferentes sectores y servicios, donde se pretendía indagar sobre las acciones que cada una de ellas adelanta para garantizar el acceso a la información de acuerdo con su misionalidad.

En cuanto al segundo apartado, se verificó la disponibilidad de información en sitios web durante los meses de febrero y marzo del año 2018[16] por cada sector encargado de los temas prioritarios de la veeduría destinada garantizar el acceso y disponibilidad de información relacionada con estas temáticas bajo los principios de divulgación proactiva, facilitación, eficacia y calidad de la información.

Adicionalmente, como producto de las reuniones de socialización con las entidades que lideran cada tema prioritario desde su respectivo sector, fue posible recibir retroalimentación sobre los hallazgos identificados en el producto #3 de la presente veeduría y de esta manera conocer los avances de cada uno de estos órganos de gobierno frente a la disposición de información pública en cumplimiento de la Ley.

Tema prioritario	Sector	Entidad que lidera el tema respectivo
Agua potable y saneamiento básico	Vivienda, Ciudad y Territorio	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
Víctimas del conflicto	Inclusión social y Reconciliación	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

[16] Ver **Anexo 1** Seguimiento disponibilidad de información

		Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Victimas
	Interior	Ministerio del Interior
Salud	Salud y Protección Social	Instituto Nacional de Salud Ministerio de Salud y Protección Social Superintendencia Nacional de Salud
Educación	Mineducación	Ministerio de Educación Nacional

Cabe mencionar que la información analizada proviene, como se dijo anteriormente, de una exploración de sitios web que contempla acciones de planeación, seguimiento, difusión, orientación, capacitación, fomento y articulación para garantizar el acceso a la información pública, estudiando también los documentos que contemplen los procesos de planeación de las entidades y respuestas a solicitudes de información relativas al cumplimiento de las directrices de la Ley 1712 de 2014, todo esto con el fin de identificar la apuesta de cada órgano del gobierno frente a este derecho y establecer un panorama entre la planeación y la ejecución.

Finalmente, se verificó la disponibilidad de información mínima obligatoria en sitios web de las entidades líderes de cada sector priorizado para actualizar los datos analizados a partir de fuentes secundarias realizado en el año 2017 por la veeduría[17] el protocolo de verificación web del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015 – 2016 de la Corporación Transparencia por Colombia.

3. POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En el año 2013, se suscribió el Conpes 167 que establece la "Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción", apuesta que se materializa a través de 5 objetivos estratégicos[18]:

- Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción.
- Mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción.
- Aumentar la incidencia del control social en la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.
- Reducir la impunidad en actos de corrupción.

[17] Producto 3 de la veeduría a la Ley de Acceso a la información Pública, disponible en: http://masinformacionmasderechos.co/veeduria-a-la-ley-1712-2/resultados/

[18] Los objetivos pueden consultarse en: http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Paginas/ppia.aspx

El mencionado documento presenta los primeros avances en materia de acceso a la información pública, pues el primero de los objetivos mencionados abarca el fortalecimiento de las iniciativas individuales por parte de las entidades del gobierno central, como la Estrategia de Gobierno en Línea, la Ley 594 del 2000 en temas de archivo y gestión documental, el Índice de Gobierno Abierto y la promoción de la publicación de información en datos abiertos.

La articulación de estas iniciativas se ve reflejada en el Artículo 32 de la Ley 1712 de 2014, designando la responsabilidad diseñar, promover e implementar una política pública de acceso a la información, que para ser consolidada requiere una estructura institucional que aún se encuentra en proceso de maduración. Por lo tanto, se explorará las diferentes iniciativas de las entidades que lideran la política pública en cuestión han emprendido y que se constituyen en esfuerzos dirigidos a mejorar las condiciones de acceso a la información en Colombia.

3.1 El rol de las entidades que lideran la política pública de acceso a la información

Para lograr consolidar una política pública de acceso a la información y garantizar el goce de este derecho fundamental, la Ley Modelo propuesta por la Organización de los Estados Americanos en el año 2010, contempla una serie de principios y medidas como la creación de una Comisión de Información, un órgano con personería jurídica y plena autonomía operativa y financiera cuyas funciones contemplen, entre otras, la promoción de transparencia a través de la orientación a las autoridades y la capacitación al público sobre el derecho de acceso a la información, además de monitorear el cumplimiento y reportar las faltas a los entes competentes para la aplicación de sanciones.

En el caso colombiano, las citadas funciones recaen en órganos de gobierno como la Secretaría de la Transparencia, El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Archivo General de la Nación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación, además de designar al Ministerio Público la labor de monitorear el cumplimiento por parte de los sujetos obligados y sancionar las faltas identificadas.

3.1.1 Funciones del Ministerio Público como principal órgano garante

Acorde al Artículo 23 de la Ley 1712 de 2014, el Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías de las entidades territoriales, tiene la obligación de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones que la misma Ley establece, promoviendo la transparencia de la función pública a través de acciones de capacitación y comprensión tanto en

servidores públicos como en la ciudadanía, efectuar estadísticas y reportes, y aplicar sanciones disciplinarias a la que haya lugar tras la identificación de faltas o incumplimiento de la norma.

Para este fin, la **Procuraduría General de la Nación** creó el grupo de Transparencia y Acceso a la Información Pública mediante la Resolución 146 de 2014, que contempla las funciones exactas que el Artículo citado anteriormente designa para el Ministerio Público. Sin embargo, en el año 2017, mediante la Resolución 077, expedida por el Procurador General de la Nación, se adicionan responsabilidades con el fin de reorientar los esfuerzos de esta dependencia y potenciar sus alcances como el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público.

En la mencionada resolución se establece la responsabilidad de crear un nuevo plan de trabajo que debe ser presentado hasta el 30 de abril del año 2017; siendo un documento de planeación de elevado interés para la presente veeduría, se indagó sobre su existencia en el micrositio del Grupo[19] durante el mes de marzo de 2018 encontrando que aún no se publica este documento.

Si bien se resalta la existencia del grupo para coordinar específicamente las funciones de la Procuraduría frente a las responsabilidades de cara a la Ley, es posible inferir que no cuentan con las capacidades técnicas y de talento humano necesarias para realizar el seguimiento al volumen de sujetos obligados existentes en el país (alrededor de 68.789 entre entidades, organizaciones, empresas, y demás) dado que según la información disponible en el micrositio durante el mes de marzo de 2018, esta dependencia está conformada por nueve funcionarios, cuatro de ellos del nivel asesor.

Partiendo de la responsabilidad que tiene el Ministerio Público de informar y orientar a la ciudadanía sobre el derecho fundamental de acceso a la información, además de la obligación de divulgar los resultados de las funciones específicas que posee, se investigó la existencia de información relativa a estas labores, frente a lo cual se observó que cuenta con la normativa relacionada con el tema en cuestión: la Ley 1712 de 2014, los Decretos Reglamentarios 103 y 1081 de 2015, y la resolución 3564 del 2015, instrumentos normativos que carecen de la explicación de cada uno de ellos para facilitar su comprensión. En el mismo sentido, en el sitio no se relaciona información que corresponda a capacitaciones dirigidas a organizaciones de la sociedad civil sobre derecho de acceso a la información pública.

Es de mencionar que la Procuraduría construyó las Cartillas ABC de generalidades, transparencia activa y transparencia pasiva, además de la Guía para el Cumplimiento de Transparencia Activa y la Guía de Instrumentos de la Gestión de la Información, documentos cuyo contenido se encuentra

[19] https://www.procuraduria.gov.co/portal/grupo-transparencia.page

dirigido en mayor medida a servidores públicos que a la población, cumpliendo con su responsabilidad de promover el conocimiento de la norma por parte de los sujetos obligados.

En el micrositio es posible encontrar el informe de gestión del Grupo, la vigencia más reciente publicada corresponde al año 2016, donde se relaciona el cumplimiento de la misionalidad de la Procuraduría como órgano garante de la ley 1712 de 2014 en términos de capacitación y promoción, vigilancia y seguimiento, consultas y solicitudes de información pública con identificación reservada, articulación interinstitucional, comunicaciones y relatoría.

Si bien este informe comprende una serie de acciones misionales de esta dependencia en cumplimiento de sus funciones específicas, se hace necesaria la publicación de información más reciente, puesto que esta entidad, además de garante, es sujeto obligado de la Ley. Esto responde a que el documento abordado hace referencia al año 2016, y a durante la revisión en el mes de marzo de 2018, se esperó encontrar el correspondiente a la gestión desarrollada durante 2017.

En el mismo documento, se mencionan 126 capacitaciones a 7.954 personas, 5.369 de ellas pertenecientes al Ejército Nacional de Colombia. Con esta información se infiere que el 67,5% de las capacitaciones están enfocadas en un solo sujeto obligado, además, estos ejercicios fueron realizados en su mayoría en la ciudad de Bogotá, afirmando que por razones presupuestales no fue posible desplazarse hacia otras ciudades con las siguientes excepciones: 1 en Pereira para la Procuraduría Regional de Risaralda, Mosquera - Cundinamarca y dos jornadas en Neiva para la alcaldía y la gobernación del Departamento del Huila, Medellín y Turbo en el departamento de Antioquia, e Itsmina en el Chocó.[20]

Teniendo en cuenta que una de las principales funciones de la Procuraduría General de la Nación tiene que ver con la vigilancia a las entidades públicas frente al cumplimiento de sus responsabilidades como sujeto obligado, se encuentra el documento de "Vigilancia a los Sujetos Obligados – Balance Preliminar", un documento donde se mencionan las labores adelantadas por la Procuraduría durante la vigencia 2017, el cual contempla:

A. Visitas Especiales: son visitas realizadas de manera presencial a las sedes de los sujetos obligados con el fin de realizar seguimiento y verificación directa a la información publicada en los

[20] Esta información fue obtenida en el Informe de Gestión de 2016, donde se afirma en la sección de capacitaciones: "Las capacitaciones y los eventos de promoción de la Ley 1712 de 2014 durante 2016, por motivos presupuestales, se realizaron primordialmente en la ciudad de Bogotá DC. En esta vigencia no ha resultado posible, a pesar de las solicitudes recibidas, realizar algún tipo de desplazamiento a otras ciudades, por lo que los esfuerzos tanto en visitas de vigilancia presenciales como en eventos de capacitación y promoción han estado concentrados en Bogotá D.C."

respectivos sitios web con base en los requerimientos de la *Matriz de Verificación y Autodiagnóstico.* En este documento se mencionan 13 visitas realizadas a entidades del orden nacional y Distrital en Bogotá D.C.

B. Visitas Virtuales: estos ejercicios se centran en la revisión virtual de los sitios web de los sujetos obligados para verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas que rigen el derecho de acceso a la información pública. El documento reporta visitas virtuales a los sitios de tres gobernaciones, cuatro partidos políticos y una entidad del orden nacional.

C. Reuniones Sobre Transparencia Activa: Son espacios de reunión desarrollados con sujetos obligados bajo solicitud de estos para tratar temas relacionados con la publicación de información en sus sitios web. Estas reuniones se llevaron a cabo con las cuatro entidades nacionales y una gobernación.

Con respecto a la labor de seguimiento que esta entidad tiene el deber ejecutar, en el micrositio del Grupo se identifica la Matriz de Cumplimiento con su respectiva guía de diligenciamiento para las entidades públicas; no obstante, no se observan los resultados de las entidades vigiladas. Adicionalmente, el sitio web de la Procuraduría permite descargar la última versión del Índice de Gobierno Abierto en sus diferentes vigencias, desde 2012 al año 2016, en formatos de datos abiertos que abarcan los resultados de gobernaciones y alcaldías del país.

En cuanto a la **Defensoría del Pueblo**, en un primer momento se observa el vínculo de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su sitio web, dentro del cual se encuentra la Ley con un párrafo explicativo además de un video dirigido a la ciudadanía denominado "Usted Tiene Derecho a la Información Pública" explicando este derecho de una manera muy dinámica facilitando la comprensión del ciudadano. También se encuentra el folleto "Preguntas y Respuestas sobre la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública", un documento con un lenguaje claro destinado a impulsar la participación ciudadana y el control social mediante la explicación de la Ley 1712 de 2014 haciendo énfasis en las solicitudes de información.

En lo correspondiente a la planeación de la Defensoría del Pueblo, se identifica que las funciones relacionadas con la promoción y la garantía del derecho de acceso a la información recaen en la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales; no obstante, dentro del Plan Estratégico Institucional 2017 – 2020 y el Plan Operativo Estratégico con su proyección de actividades para la vigencia 2017, no se contemplan acciones específicas de cara a estas responsabilidades.

Por otro lado, tras revisar el XXIV Informe presentado ante el Congreso de la República, el cual comprende la vigencia 2016, se comenta sobre actividades de capacitación llevadas a cabo por la misma dependencia sobre la Ley 1712 de 2014 en diferentes espacios: i. cinco sesiones de la cátedra Ciro Angarita en Bogotá, Itsmina – Chocó, Tumaco – Nariño, Villavicencio – Meta y Apartadó – Antioquia, tres eventos regionales con la Red de Veedurías Ciudadanas, el curso virtual sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y finalmente una sesión en el diplomado sobre derechos humanos y control social en Pasto – Nariño.

Finalmente, en el sitio web se encuentra el "Informe de Tutela y Acceso a la Información 2016" en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 1712 de 2014 y la Resolución 282 de 2014, donde se delega a la Defensoría del Pueblo, entre otras, la función de elaborar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutela sobre acceso a la información y publicarlas. En este informe se relacionan cifras del número de tutelas de la vigencia 2016 de la siguiente manera:

En el período reportado, se estudiaron 2296 tutelas ingresadas invocando el derecho de acceso a la información pública, de las cuales 1250 fueron concedidas, representando el 54,4%. De éstas, 740 estuvieron relacionadas con incidentes de desacato y de las cuales 79 fueron sancionadas, mientras que 626 (Aprox. 85%), fueron archivadas. De igual manera, la Defensoría estudió y analizó una muestra de siete expedientes de tutela fallados por el Consejo de Estado y 13 expedientes por la Corte Suprema de Justicia en los que se invocó la protección del derecho de acceso a la información. Este documento no relata en qué proceso se encuentran las 528 tutelas ingresadas por reparto restantes, así como las 35 tutelas por reparto de desacatos que no se mencionan.

Este estudio concluye que una de las mayores dificultades que presenta la garantía plena de este derecho se centra en el desconocimiento generalizado tanto por parte de la población como de los sujetos obligados y los órganos garantes, lo cual reitera lo identificado por la Alianza Más Información Más Derechos a través de diferentes escenarios, como el caso de los talleres de acceso a la información pública desarrollados con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Otra de las carencias identificadas tiene que ver con la inexistencia de campañas o estrategias dirigidas al fomento del derecho de acceso a la información dentro de la administración pública, como sí las tienen otras entidades que serán abordadas más adelante; si bien se encuentran datos relativos a capacitaciones a funcionarios públicos en vigencias pasadas, no se relacionan los recursos técnicos y financieros destinados a promover la adopción de las directrices normativas de manera eficiente y reducir la brecha entre la sanción de la Ley y su implementación.

Dada la naturaleza de la Defensoría del Pueblo y su cercanía con el ciudadano respecto a la protección y garantía de los derechos fundamentales, se evidencia un mayor cumplimiento de las responsabilidades que esta entidad tiene frente a la Ley 1712 de 2014, pues contienen información actualizada y completa sobre las acciones que ha emprendido en diversos escenarios institucionales y civiles.

En conclusión, se observan avances en las acciones que ha emprendido el Ministerio Público dentro de sus responsabilidades frente a la garantía del derecho de acceso a la información pública, particularmente entre los años 2015 y 2016; no obstante es necesario mencionar la carencia de información actualizada en sus sitios web, particularmente en el caso de la Procuraduría General de la Nación y el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público; además, esta última presenta un micrositio poco amigable para el ciudadano donde se dificulta en gran medida la búsqueda de información.

3.1.2 El rol de las entidades responsables del diseño, promoción e implementación de la política

- **Secretaría de la Transparencia – Presidencia de la República**

La Secretaría de la Transparencia, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República nace mediante el Decreto 4637 de 2011 con la misión de asesorar al Presidente en el diseño de una Política Integral de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y coordinar su implementación.

Esta entidad tiene el deber de diseñar instrumentos que permitan monitorear el fenómeno a través de indicadores que orienten la formulación de la política pública y, de igual manera, promover la creación de proyectos normativos encaminados a fortalecer la gestión pública. Así las cosas, esta entidad también es responsable de materializar los compromisos que Colombia ha adquirido a nivel internacional y los estándares de transparencia y lucha contra la corrupción.

En lo concerniente a la función establecida en el Artículo 32 de la Ley 1712 de 2014, es la Secretaría de la Transparencia la encargada de fomentar y participar en la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas del orden nacional y los órganos de control para garantizar la ejecución de la política pública.

El micrositio de la Secretaría[21] cuenta con información de diversas iniciativas enfocadas tanto al sector privado por medio de la estrategia "Empresas Activas contra la Corrupción" como a las entidades públicas mediante la estrategia "Cultura de Control" (en estas dos estrategias se crean los pactos por la transparencia con los sujetos obligados que hacen parte de ella) y la Política Pública Integral Anticorrupción en cumplimiento del CONPES 167.

Por otro lado, se hace mención del proyecto ACTUE Colombia[22], desarrollado por la cooperación española a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas - FIIAPP, que incluye cinco acciones destinadas a fortalecer la Administración Pública en acceso a la información, implementar la integridad en el sector salud e industrias extractivas, fortalecer actores no gubernamentales y reforzar la coordinación interinstitucional de las entidades responsables de detección e investigación de casos de corrupción.

Adicionalmente, se encontró el documento denominado "100 logros de la Secretaría de la Transparencia 2016" donde 26 de estos avances están relacionados con Transparencia y Acceso a la Información Pública entre los cuales es posible encontrar elementos de orientación a sujetos obligados para avanzar en diferentes compromisos frente al acceso a la información pública, capacitaciones, desarrollo normativo y articulación interinstitucional.

Entre estas acciones, es posible encontrar el acompañamiento y asesoría a 10 entidades nacionales en los sectores de Defensa, Interior, Justicia y Gobierno, lo cual es impulsado por la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del Ejército Nacional - DANTE, además de 10 gobernaciones y 40 de los 1102 municipios que tiene Colombia, en la implementación de la Ley. Frente al tema de capacitaciones, reportan 7.929 personas que hicieron parte de este ejercicio en 50 entidades territoriales, 0,07% del aproximado de 68.789 sujetos obligados, y 14 sectores en torno al derecho de acceso a la información pública.

Se menciona también la labor adelantada para regular el acceso a la información en organizaciones políticas como sujetos obligados no tradicionales mediante la creación del aplicativo

[21] http://www.secretariatransparencia.gov.co

[22] En el sitio web de la Secretaría de la Transparencia, dentro de la sección correspondiente al proyecto ACTUE, se menciona: "La Unión Europea, respondiendo a una solicitud del presidente Santos de apoyo técnico en la lucha contra la corrupción, desarrolló y está implementando de la mano del Gobierno, especialmente de la Secretaría de Transparencia y otros actores del Estado colombiano, el proyecto ACTUE Colombia (Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia). Esta iniciativa busca contribuir a la prevención y a la lucha contra la corrupción en Colombia, de manera que se fortalezca el buen gobierno a través de la promoción de la transparencia, integridad y cultura de la legalidad en el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

"Organizaciones Políticas Transparentes" junto al Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional Demócrata y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

En el mismo sentido, también para sujetos no tradicionales, se incluye información de mesas de trabajo desarrolladas con Cámaras de Comercio y Asociación de Fiduciarias en torno al fortalecimiento de estándares de transparencia y el desarrollo del Índice de Evaluación y Desempeño de las Corporaciones Autónomas Regionales del Ministerio de Ambiente en temas de transparencia y acceso a la información pública; se menciona también la consolidación de la Mesa de Coordinación de las entidades líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información pública.

Al indagar sobre la planeación de la entidad, no fue posible identificar un documento específico afín a la política pública de acceso a la información. Por otro lado, dentro del plan de acción del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se encuentran las actividades de la dependencia en cuestión, donde contemplan la categoría denominada "Mejorar el acceso y la calidad de la información pública 2017" que incluye 3 acciones dirigidas a la implementación de la Ley 1712 de 2014: 1. Asistencia técnica a las entidades territoriales y nacionales para cumplir con las obligaciones relativas a la Ley, la cual contempla el diseño de una matriz de seguimiento para los sujetos obligados encaminada a medir el avance en la implementación; 2. Mejorar la batería de indicadores, incrementar la visibilidad y hacer presencia regional a través del observatorio de transparencia y anticorrupción; y 3.elaboración de un decreto reglamentario de la Ley 1712 concertando con la Procuraduría General de la Nación.

En el marco de las observaciones anteriores, se indagó sobre la existencia de documentos de monitoreo a estas actividades, encontrando los Informes de seguimiento al Plan Estratégico y el Plan de Acción como herramientas que permiten contemplar el avance de la asistencia técnica, donde se informa sobre el trabajo desarrollado con sujetos obligados tradicionales y no tradicionales: Con respecto a los primeros, reportan la asesoría y el acompañamiento a entidades priorizadas, donde se identifica la mención de 9 entidades nacionales, 10 superintendencias, 16 entidades de la Rama Legislativa, Judicial y órganos autónomos en la implementación de la Ley 1712 de 2014 sin detallar las actividades.

En relación a los sujetos no tradicionales, se mencionan los pactos por la transparencia, particularmente el establecido con la Cámara de Comercio Colombo Americana que involucra a 137 empresas adheridas a la Cámara, además de dos partidos políticos.

Con el fin de fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Secretaría de la Transparencia cuenta con varias

publicaciones dirigidas a la ciudadanía y a los sujetos obligados tanto del sector público como privado, entre los que se encuentran guías prácticas y explicativas relacionadas con la normatividad colombiana de la siguiente manera:

- Guía de caracterización de usuarios, ciudadanos y grupos interesados: tiene como objetivo entregar orientaciones para el diseño y aplicación de ejercicios de caracterización de ciudadanos, usuarios o grupos de interés.
- Guía de instrumentos de gestión de información pública: tiene como objetivo presentar una serie de lineamientos prácticos para el desarrollo de los instrumentos de gestión de información pública exigidos por la Ley 1712 de 2014.
- Guía para responder a solicitudes de información pública: tiene como objetivo orientar las respuestas a solicitudes de información pública que reciban los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014.
- ABC para la implementación de un programa de gestión documental: El objetivo de este "ABC" es apoyar la ruta metodológica propuesta por el Manual para la implementación de un Programa de Gestión Documental, como base para la adopción de la Ley 1712 de 2014.

Estos elementos se convierten en herramientas fundamentales en términos de orientación a los sujetos obligados para el cumplimiento de las responsabilidades frente al acceso a la información, particularmente en los temas que hacen referencia a los instrumentos para la gestión de información pública, puesto que una de las debilidades más grandes que se lograron identificar en las entidades está relacionada con la elaboración de estos instrumentos.

Para las acciones de seguimiento y monitoreo, esta entidad posee el Observatorio de Transparencia Anticorrupción[23], una herramienta para medir y analizar este fenómeno que cuenta con un micrositio donde se identifican los resultados de varios indicadores como los correspondientes a la Política Pública Anticorrupción, los cuales son descargables en formatos reutilizables, indicadores de oferta y demanda de información descargables en archivos de imagen, e Indicadores de sanciones disciplinarias. De la misma manera, el Observatorio produce documentos de análisis en diversas temáticas, cartillas de orientación tanto a la ciudadanía como a entidades y funcionarios públicos, destacando la existencia de la guía denominada "Cómo implementar estándares de transparencia y acceso a la información en entidades territoriales" y "ABC de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública".

En términos generales, es posible observar que la Secretaría de la Transparencia ha emprendido

[23] http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/index.aspx

iniciativas para cumplir con sus responsabilidades frente al derecho de acceso a la información, tales como la promoción y fomento del derecho entre los sujetos obligados y la ciudadanía; no obstante, es fundamental que se visibilicen las acciones encaminadas a consolidar la política pública en articulación con las demás entidades que la lideran; estos órganos de gobierno tienen responsabilidades, que si bien no han sido especificadas por la norma salvo aquellas designadas por el Decreto 103 de 2015, cada una asume funciones diferenciadas además de las acciones emprendidas de manera conjunta por medio de diferentes espacios.

- **Departamento Administrativo de la Función Pública**

Esta entidad que tiene la función de fortalecer la gestión de las entidades públicas del orden nacional y territorial, razón por la cual fue incluido por la Ley dentro del grupo de órganos gubernamentales que rigen la política de acceso a la información, de esta manera es su deber impulsar el desarrollo institucional de las administraciones, promoviendo la adopción de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción.

En este sentido, dentro del Plan Estratégico 2015 - 2018, en la denominada Estrategia Transversal del Plan Nacional de Desarrollo relacionada con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, se identifica el objetivo destinado a fortalecer la implementación de la política de Transparencia, Participación y Atención al Ciudadano y sus cuatro componentes al interior del sector Función Pública.

El sitio web cuenta con una herramienta denominada EVA – Espacio Virtual de Asesoría de la Función Pública[24] - el cual está diseñado para orientar a los servidores públicos en torno a sus funciones para mejorar la gestión de las entidades. Dentro de este aplicativo, es posible observar toda la normativa colombiana con su respectiva explicación.

Adicionalmente, el diseño y la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, es una iniciativa de articulación con varias entidades públicas entre las que se encuentran algunos de los líderes de la política pública de acceso a la información, como el caso del DANE, MINTIC, DNP, el Archivo General de la Nación y la Secretaría de Transparencia. Este modelo abarca el principio de Excelencia y Calidad, que contempla el objetivo de mejorar los servicios o productos públicos brindados a la ciudadanía, que será alcanzado a través del direccionamiento estratégico y la planeación donde se incluye la aplicación e implementación de la Ley 1712 de 2014, además de la intervención políticas de gestión documental, gobierno digital y seguridad de la información además de transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción.

[24] http://www.funcionpublica.gov.co/eva/

Por otro lado, uno de los mayores aportes frente a la garantía del derecho de acceso a la información pública desarrollados por esta entidad consiste en el Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión – FURAG, instrumento encargado de medir el desempeño institucional de las entidades públicas en torno a las 16 políticas de desarrollo administrativo, integrando este instrumento con el mencionado MIPG. No obstante, la publicación de los resultados de esta medición se hace de manera parcial, sin permitir la descarga de las calificaciones obtenidas por las entidades en los niveles que componen cada uno de los indicadores. En consecuencia, durante la presente Veeduría se solicitaron los datos desagregados del FURAG 2016 en repetidas oportunidades, frente a lo cual el DAFP no entregó la información en la manera en que se requirió.

- **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Este Ministerio es la entidad que posee un plan específico que centra acciones concretas para mejorar las condiciones de acceso a la información pública por parte de los sujetos obligados, destacándose entre los líderes de esta política, mediante seis líneas de acción orientadas a dinamizar la política de transparencia y acceso a la información pública en las cinco temáticas que le fueron asignadas por la Ley 1712 de 2014 y su Decreto Reglamentario (1081 de 2015) para que diseñara, promoviera y acompañara a los sujetos obligados en su implementación:

a) Estándares de publicación de información mínima por medios electrónicos.
b) Formulario electrónico.
c) Datos abiertos.
d) Accesibilidad web.
e) Seguridad de la información.

En este orden de ideas, el MINTIC elaboró la Resolución 3564 de 2015 destinada a establecer los lineamientos y estándares para publicar y divulgar la información a través de medios electrónicos y direccionar la producción de información en datos abiertos, creando a su vez el portal de Datos Abiertos del Estado Colombiano, que a la fecha agrupa 6.174 grupos de datos de 801 entidades.

De igual manera, se ha promovido la implementación de la Estrategia Gobierno en Línea que busca el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones a través de tres ejes temáticos: TIC para el Gobierno Abierto, TIC para servicios y TIC para la gestión, todo esto bajo los lineamientos de seguridad y privacidad de la información. Estas líneas están dirigidas a la construcción de una relación más directa y cercana a la ciudadanía respondiendo de una manera más eficiente a las

necesidades de la población, y brindando herramientas para mejorar las condiciones en las que se dispone la información generada o en custodia de los órganos estatales.

La implementación de esta estrategia es medida a través del Índice de Gobierno en Línea en cada vigencia, realizando mediciones anuales de avance en entidades tanto nacionales como territoriales, evaluando las cinco temáticas que lidera este Ministerio: accesibilidad, seguridad, datos abiertos, publicación de información y formularios de solicitudes de información.

Cuentan también con una estrategia de comunicaciones que contempla la línea de divulgación y promoción del uso y aprovechamiento de información pública disponible en medios electrónicos, adelantando campañas dirigidas a la ciudadanía de manera que se promueva el acceso a la información pública a través de la generación de conocimiento sobre este derecho fundamental.

Es de mencionar que el Ministerio ha sido el encargado de diseñar, desarrollar, realizar el mantenimiento y entrega de herramientas digitales para crear portales amigables para la ciudadanía, con el fin de intentar disminuir la brecha en la relación entre el ciudadano y la gestión pública.

En materia de generación de capacidades, el Ministerio reporta avances durante el año 2017 donde relacionan jornadas de acompañamiento a entidades públicas: en el orden nacional se desarrollaron 10 sesiones sectoriales a las que asistieron 138 entidades y 419 funcionarios de los 24 sectores; en territorio: 26 talleres departamentales, con asistencia de 602 entidades y 1125 funcionarios.

Con base en lo anterior, es posible concluir que este Ministerio ha gestado avances en términos de facilidad de acceso a la información disponible en los medios electrónicos de las entidades gubernamentales al realizar un trabajo enfocado en optimizar el uso de las TIC's para mejorar el servicio al ciudadano respondiendo a la demanda constante de información, además se resaltan los ejercicios de capacitación a la población dirigidos a impulsar el aprovechamiento de las plataformas existentes, combatiendo así el desconocimiento que se presenta como una barrera para el acceso a la información.

- **Departamento Nacional de Planeación**

La Ley 1712 de 2014 no define las responsabilidades específicas de esta entidad frente a la política pública de acceso a la información. Sin embargo, dentro del sitio web de esta entidad, se informa sobre el acompañamiento al Proyecto de Fortalecimiento a Entidades Territoriales (PFET), el cual está orientado al mejoramiento

de la capacidad institucional y la gestión territorial, particularmente dirigido a municipios con entorno de desarrollo temprano mediante el seguimiento a los planes de desarrollo, abarcando 75 entidades territoriales (sin mencionar cuáles) en la implementación de las responsabilidades de la Ley 1712 de 2014.

No obstante, la principal función del DNP frente a la política pública radica en brindar asistencia técnica a la Secretaría de la Transparencia en la construcción de un sistema de seguimiento de indicadores sobre el avance en la implementación de las consideraciones de convenciones internacionales de lucha contra la corrupción. Sin embargo, no se encontró información relacionada con este tema en el sitio web o en los informes de gestión de las vigencias 2016 y 2017.

- **Archivo General de la Nación**

El accionar de esta entidad respecto a la Ley 1712 de 2014 radica en la implementación de la política de gestión documental, la cual se materializa a través de la emisión de lineamientos para la construcción de los programas de gestión documental, tablas de retención documental, inventarios documentales y cuadros de clasificación de material archivístico.

Es de resaltar que el Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Memoria Histórica crearon y promovieron mediante la Resolución 031 de 2017 el "Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno", un documento que brinda lineamientos y criterios para identificar, proteger y garantizar el acceso a la información de los archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado. Esta herramienta ha sido incluida en el grupo de instrumentos de gestión documental en los niveles nacional y territorial.

Adicionalmente, durante ese mismo año, el AGN expidió la Circular 001 destinada a la protección de los documentos relacionados con Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y asignarles prioridad dentro de la planeación de la gestión documental, haciendo un llamado a facilitar el acceso, la preservación y el uso de estos activos de información de acuerdo, además de las disposiciones internacionales y la jurisprudencia, con la Ley 1712 de 2014.
Si bien son herramientas que complementan el ejercicio y la labor que han adelantado los demás líderes de política, y que facilitan la disposición y organización de información, son acciones que se han realizado desde que se sancionó la Ley 594 en el año 2000 por iniciativa del Archivo General de la Nación, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Ministerio de Cultura como la entidad a la cual se encuentra adscrito; no

obstante, no se identifica un fortalecimiento de este tema mediante acciones de articulación con las entidades líderes de la política pública de acceso a la información; sin embargo, el impacto puede incrementar si se establece un diálogo permanente entre éstas para potencializar el uso de los instrumentos existentes.

- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística**

Por su parte, esta entidad no menciona información directamente relacionada con la promoción del derecho de acceso a la información pública dirigida a la ciudadanía. Por otro lado, se identifica el Sistema Estadístico Nacional como una hoja de ruta para la producción y manejo de información estadística, orientando a las entidades públicas sobre la obligación de permitir el acceso a la documentación de cada proceso, difundiendo la metodología y las cifras producidas bajo condiciones de accesibilidad.

Es de resaltar la manera como se dispone la información que produce esta entidad, insumos que son claves para los ejercicios de control social y la toma de decisiones por parte de los órganos públicos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, además de facilitar la formulación de proyectos y políticas públicas. Tal es el caso del GEOPORTAL, un sitio web que permite al usuario desarrollar análisis estadísticos con las cifras de todo el territorio nacional. Adicionalmente, es posible encontrar información producida por el Sistema Estadístico Nacional en metadatos y microdatos, promoviendo así la transparencia, calidad y confiabilidad de la información disponible.

Si bien el DANE ha desarrollado herramientas que facilitan el uso de la información por parte de la ciudadanía, además de la gestión desarrollada en torno al Sistema Estadístico Nacional que se constituye en una de las bases de datos de elevada utilidad tanto para los órganos de gobierno como para la sociedad civil, es necesario que esta entidad fortalezca la promoción del derecho de acceso a la información entre las entidades públicas en términos de producción y gestión de los diferentes sistemas de información así como la producción de datos abiertos para el uso de la sociedad en general.

- **Consideraciones Generales**

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

sujetos obligados y la ciudadanía, además de las acciones de monitoreo y seguimiento que permiten contar con una perspectiva de implementación de la norma y que las entidades observadas puedan implementar acciones de mejora.

Asimismo, se evidencia que los esfuerzos realizados para informar a la ciudadanía sobre la existencia y el uso del derecho de acceso a la información han sido insuficientes. Estas debilidades pueden asociarse a los vacíos que han sido identificados en la Ley 1712 de 2014, respecto a la designación de responsabilidades específicas para cada uno de los líderes de la política pública. Asimismo, se ha evidenciado la necesidad de mayor articulación entre estas entidades para desarrollar ejercicios de capacitación y fomento del derecho de acceso a la información dirigidos tanto a servidores públicos como hacia la ciudadanía.

Respecto al DANE, DNP y Archivo General de la Nación, si bien es cierto que las acciones y responsabilidades frente a la política pública de acceso a la información es específica y estratégica, no se puede descuidar la visibilización de su papel y la promoción del derecho en cuestión.

Las debilidades mencionadas responden a los vacíos que han sido identificados en la Ley 1712 de 2014, los cuales hacen referencia a la falta de designación de responsabilidades individuales para los líderes de la política pública que permitan articular esfuerzos desde los aportes multidisciplinares y misionales específicos de cada una de estas entidades.

4. GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE ENTIDADES RESPONSABLES DE TEMAS PRIORITARIOS

Si bien la Ley 1712 de 2014 se constituye en un logro importante para garantizar la transparencia estableciendo la obligatoriedad de divulgar la información correspondiente a los aspectos administrativos de los sujetos obligados, en muchos casos no es suficiente para lograr el acceso a la información de la gestión misional, en mayor medida cuando se trata de organismos de carácter público.

Es en este punto donde es imperante la necesidad de que las entidades públicas adelanten esfuerzos destinados a impulsar iniciativas que vayan más allá del cumplimiento de la normatividad, valiéndose del auge de los medios electrónicos para brindar información oportuna a la ciudadanía, más aún cuando ésta corresponde a servicios que están destinados a garantizar el ejercicio de derechos fundamentales de la población.

En el presente capítulo se pretende alcanzar un panorama de cómo se facilita la información en temáticas específicas a través del uso de los

sitios web como la principal fuente de consulta de la ciudadanía; de esta manera, se estudiarán las acciones por cada entidad que lidera los diferentes sectores relacionados con los temas prioritarios de la Veeduría (salud, educación, víctimas del conflicto y saneamiento básico y agua potable) para garantizar el acceso y disponibilidad de información relacionada con estas temáticas bajo los principios de divulgación proactiva, facilitación, eficacia y calidad.

- **Iniciativas desde las entidades líderes de cada sector priorizado**

En este apartado se encuentra el resultado del análisis de la manera como se publica la información destinada a garantizar la orientación a la ciudadanía en torno a la prestación de los servicios relacionados con los temas mencionados. Para ello se efectuó la revisión de los sitios web de las entidades, durante los meses de octubre y noviembre de 2017, desde la perspectiva ciudadana para determinar el nivel y la calidad de información además de la manera en cómo se dispone al ciudadano.

Los hallazgos, producto de la exploración de las páginas web, son complementados con la información proveniente de solicitudes de información que fueron enviadas a estas entidades con el fin de contar con la perspectiva institucional frente a la garantía de información y las iniciativas adicionales que éstas han adelantado para facilitar la disposición de la misma hacia la ciudadanía. Adicionalmente, la información analizada fue complementada con los ejercicios de diálogo y retroalimentación con el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social.

- **Saneamiento básico y agua potable**

En la institucionalidad colombiana, este tema se encuentra contemplado dentro del sector liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico como aquella que se encarga de regir la prestación de este servicio en las empresas respectivas en el nivel territorial.

Frente a los resultados analizados en el Producto #3 de la Veeduría, se desarrolló una segunda revisión del sitio web de este Ministerio el día 20 de marzo de 2018 con el fin de indagar sobre los avances de la entidad en torno a la disposición de información mínima obligatoria, particularmente en relación a aquella concerniente a la estructura del sujeto obligado, la única deficiencia que tenía esta entidad en esta categoría se relacionaba con la publicación del presupuesto en ejercicio en PDF con acceso a copia de texto, el cual se mantiene bajo este formato durante la vigencia 2018.

En cuanto a la información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, se identificó la disposición del Plan Anual de Adquisiciones en formatos reutilizables (hoja de cálculo sin protección).

En relación a la publicación de los instrumentos para la gestión de la información, se encontró un documento denominado "Registro de activos y esquema de publicación e índice de información clasificada y reservada", el cual pretende unificar estos tres instrumentos; sin embargo, este documento cumple con las condiciones de un esquema de publicación de información como lo define la Ley, pues contiene el nombre o título de la información, medio de conservación, formato, lugar de consulta, fecha de generación, frecuencia de actualización y responsables; siendo algunas de éstas también características de un Registro de Activos de Información; no obstante, no cumple con la totalidad de los requisitos de un Índice de Información Clasificada y Reservada, pues no se contempla la totalidad de la información que produce la entidad y no establece una diferenciación clara entre información categorizada como clasificada y aquella que se considera reservada.

Por otro lado, de acuerdo con la información entregada por el Ministerio de Vivienda en respuesta a la solicitud de información enviada desde Transparencia por Colombia, la entidad manifiesta que se ha implementado el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico – SINAS[25], el cual consiste en una herramienta de consulta sobre los proyectos de inversión en infraestructura del sector. Este sistema se proyecta como un mecanismo para hacer seguimiento a las iniciativas e indicadores relacionados con el avance de obras destinadas al agua potable y saneamiento básico.

El SINAS se alimenta, entre otros, con datos provenientes del Sistema Único de Información de Servicios Públicos - SUI, el cual recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios en términos administrativos, comerciales, financieros y técnico operativos. Toda esta información es consultable a través de categorías y empresas permitiendo descargar las cifras en formatos reutilizables de acuerdo con las necesidades del usuario.

Asimismo, es posible encontrar en la página web del Ministerio, toda la orientación respectiva al SINAS y las categorías que abarca: Planeación Estratégica, Gestión de la Inversión, Programas y Proyectos, Monitoreo y Evaluación, y Gestión de la Infraestructura. También se puede consultar la explicación de cada categoría y generar reportes técnicos y financieros que se ajustan a la búsqueda del usuario filtrando las entidades territoriales de interés y descargando la información en formatos abiertos, particularmente en XLS o CSV.

[25] http://sinas.minvivienda.gov.co/SINAS/inicio/Login.aspx

Por su parte, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico no relaciona iniciativas adicionales a las obligaciones que por Ley debe cumplir esta entidad. En el sitio web de esta entidad se evidencia el cumplimiento respecto a la publicación de información mínima obligatoria. No obstante, es de mencionar que el público objetivo de la información que se publica corresponde a empresas prestadoras de servicios públicos y no la ciudadanía en general.

La necesidad de ejercer control social permanentemente sobre el funcionamiento de las empresas que prestan servicios públicos y el seguimiento a los procesos contractuales destinados a garantizar la cobertura en saneamiento básico y agua potable requiere de la disponibilidad de información de calidad para el ciudadano. Teniendo en cuenta la complejidad de este tema, la existencia de sistemas de información no es suficiente, pues se construyen a partir de un lenguaje de elevado nivel técnico que no es comprensible ni accesible para la ciudadanía en general.

- **Víctimas del Conflicto Armado**

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como líder del sector inclusión social y reconciliación, tiene dentro de sus funciones adoptar y ejecutar estrategias, planes, programas y proyectos para población víctima de la violencia, además de liderar la asistencia, atención y reparación integral a esta población específica mediante la coordinación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, como la entidad encargada de brindar atención directa a la población que ha sido víctima del conflicto en Colombia.

En cuanto a los resultados de la revisión efectuada el día 16 de febrero de 2018, para el caso de la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado el sitio web ésta refleja un progreso en cuanto a la posibilidad de descarga del directorio de funcionarios y contratistas y la publicación de información presupuestal y financiera en formatos reutilizables.

Con respecto a la información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, se evidencia que se han publicado todos los instrumentos para la gestión de la información pública y la información histórica anual de los informes de gestión. Por otro lado, se evidencia la falta de publicación los informes trimestrales de la oficina de control interno y los planes de mejoramiento formulados como producto del ejercicio de esta dependencia; así mismo, no se encontraron los informes que reflejen los resultados de la implementación de la estrategia de rendición de cuentas y los informes del PQRS en Atención al ciudadano, pues éstos se disponen en la sección de Instrumentos para la gestión de la información.

Finalmente, se resalta que el DPS ha avanzado significativamente en cuanto a la navegabilidad y amabilidad del sitio web con el usuario, pues

la información se dispone de manera sencilla y reduce la complejidad en el ejercicio de búsqueda de ésta.

En este orden de ideas, como una iniciativa para la búsqueda de información de interés y de manera focalizada, esta entidad posee la plataforma web denominado Mapa Social[26], el cual consiste en una herramienta destinada a compartir y disponer información de los proyectos sociales existentes en Colombia para impulsar la toma de decisiones estratégicas, particularmente desde las autoridades territoriales u organizaciones de la sociedad civil interesadas en desarrollar proyectos sociales con poblaciones específicas.

En el aplicativo se puede consultar información sobre indicadores territoriales mediante diversas categorías entre las que se encuentra "Seguridad y Violencia", la cual contempla cifras de población en situación de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, además de datos sobre aquellas personas que se encuentran en el Registro Único de Víctimas - RUV, las que han recibido ayuda humanitaria o han sido beneficiados por los programas de vivienda del gobierno colombiano. Por otro lado, es posible consultar los proyectos existentes en las entidades territoriales por tipo de población, información que puede ser descargada en formato XLS que relaciona el nombre, descripción y cantidad de beneficiarios de éste y visualizar las fichas con las características de cada uno de los proyectos.

El Mapa Social es una herramienta útil que pone a disposición del usuario información proveniente de múltiples bases de datos y que permite construir una perspectiva de la atención que reciben las diversas poblaciones, particularmente vulnerables, por medio de planes o programas impulsados tanto desde el establecimiento público como desde la sociedad civil; no obstante, es necesario indagar sobre cómo la UARIV, facilita el acceso a estos servicios mediante la disposición de información a través el uso de medios electrónicos.

En este sentido, la UARIV debe disponer de información dirigida tanto a entidades públicas del orden territorial como a los ciudadanos sujetos de la misma, siguiendo la política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas como un mecanismo de intervención integral del Estado colombiano para esta población.

En este sentido, el sitio web contiene las orientaciones para la incorporación estratégica de la política en cuestión dentro de los planes de desarrollo regionales y locales.

En cuanto a la información destinada al ciudadano, dada la diversidad de población objetivo de esta

[26] http://www.mapasocial.prosperidadsocial.gov.co/

política, el sitio web debe incluir los contenidos bajo un lenguaje que cumpla con criterios diferenciales. En este sentido, contiene la explicación de la Ley 1448 de 2011 acompañada de un glosario de términos que, si bien trata de acercarse al usuario con una orientación en torno a la normativa, no tiene contenido en lenguajes diferenciales, al igual que el resto de la información disponible en el sitio.

En contraste, es resaltable la disposición de información en torno a las rutas de atención, asistencia y reparación, en términos individuales y colectivos, para la población víctima del conflicto, orientando al usuario sobre el procedimiento para el restablecimiento de derechos y los diferentes programas de acompañamiento para la población objetivo. De igual forma, el sitio web contiene información sobre los puntos de atención regionales que la entidad ha dispuesto en todo el país; adicionalmente, contempla el micrositio denominado "Mapa de Oferta", un sistema de búsqueda que permite encontrar los planes y programas por entidad territorial, además de la oferta dirigida a categorías poblacionales como género y grupos etarios.

Uno de los aspectos fundamentales del sitio web de la UARIV consiste en la cantidad de información disponible a través de reportes obtenidos gracias al Registro Único de Víctimas – RUV, el cual permite consultar detalladamente estadísticas en torno a varias categorías, como por ejemplo año de ocurrencia, hechos victimizantes, ciclo vital, pertenencia étnica, género y cifras relacionadas con el desplazamiento. Se debe mencionar que toda la información que genera el sitio de reportes es descargable en formatos reutilizables.

Adicionalmente, la UARIV cuenta con el sistema de la Red Nacional de Información al Servicio de las Víctimas - RNI. Un micrositio que contiene información de utilidad tanto para entidades públicas como organizaciones de la sociedad civil y población en general. El sitio dispone diversos instrumentos de consulta sobre bases de datos de víctimas del conflicto, visualización geográfica con consultas temáticas, cifras del Índice de Riesgo de Victimización y la estrategia de caracterización destinada a recopilar información sobre las víctimas del conflicto en Colombia. Estas herramientas tienen como objetivo la focalización de acciones en torno a la política pública en cuestión, fortaleciendo los procesos de planeación mediante la disposición de información clara y oportuna.

En la sección de estrategias, el micrositio de la RNI posee los sistemas de registro y los respectivos formularios para acceder a los servicios que brinda el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través de los diferentes planes contemplados dentro de los procesos de restitución de tierras, justicia y reparación, y la denominada Zona de Participación, un foro web que permite discutir las temáticas relacionadas con la implementación

de la política pública y los actores comprometidos con la asistencia, atención y reparación integral.

Por su parte, también es posible encontrar un vínculo al Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento territorial de la Política de víctimas del Conflicto Armado Interno - RUSICST[27], un sistema de información compartido con el Ministerio del interior, el cual está diseñado para hacer seguimiento y evaluación al desempeño de entes territoriales sobre la implementación de planes y políticas encaminadas a la prevención, asistencia y reparación integral, permitiendo así la identificación de debilidades institucionales para la posterior construcción de acciones de planes de mejora encaminados a mejorar la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto.

En términos generales, la UARIV ha dispuesto información de utilidad para su población objetivo, cumpliendo con los principios de calidad y facilitación, además de manejar un lenguaje claro y explicativo de las diferentes políticas existentes en torno al tema que le compete. No obstante, teniendo en cuenta que la población víctima del conflicto armado es sumamente diversa, no se encontró información en lenguajes y criterios diferenciales que impidan la discriminación particularmente sobre grupos étnicos.

Finalmente, se resalta que, de acuerdo con la reunión desarrollada con el DPS, se están adelantando acciones de capacitación a las entidades que conforman el sector, con el fin de mejorar la disposición de información en lenguajes amigables para el usuario y la articulación de sistemas de información.

- **Salud**

La entidad que lidera el sector es el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual debe regir el funcionamiento del sistema general de seguridad social en salud; de esta manera, el Ministerio orienta a la ciudadanía sobre la prestación de este servicio básico desde las diferentes políticas que lo conforman. Tomando esto en consideración, la veeduría seleccionó al Ministerio para el ejercicio de revisión del cumplimiento de la Ley.

En cuanto a los resultados obtenidos por el Ministerio como cabeza de sector durante la revisión realizada el 16 de febrero de 2018, en relación con la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado, se identificaron avances relacionados con la publicación del Plan de Acción e información presupuestal y financiera bajo formatos reutilizables y la disposición de la Estrategia de Rendición de Cuentas.

[27] https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUSICST

Por otro lado, si bien los informes de gestión están disponibles en la sección de transparencia y acceso a la información pública, estos se encuentran dentro del apartado correspondiente a Rendición de Cuentas, dificultando la búsqueda de esta información para el usuario, pues deberían ser visibles desde múltiples secciones.

En cuanto a la información de talento humano, el link que comprende los datos de funcionarios y contratistas dirige al SECOP sin contar con una explicación al ciudadano sobre este sistema de información.

En lo que respecta a información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, se resalta la publicación de todos los instrumentos para la gestión de la información (Programa de Gestión Documental, Índice de Información Clasificada y Reservada, Registro de Activos de Información y Esquema de Publicación de Información) y el Plan Anual de Adquisiciones tanto en el SECOP como en la página web.

En esta revisión se identificaron aspectos destacables encontrados en el sitio web de la entidad, como el caso de la publicación de información bajo enfoques de transparencia focalizada, donde se organiza por temáticas, grupos poblacionales y grupos de interés; la existencia de manuales que contienen el listado y explicación de los sistemas de información y un inventario de los grupos de datos abiertos que el Ministerio publica en el portal de Datos Abiertos del Estado Colombiano; y la explicación de cada uno de los mecanismos de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias con su respectivo trámite y tiempos de respuesta.

También es posible encontrar dentro del sitio web información concerniente a los procedimientos para acceder al Plan de Beneficios en Salud junto con los trámites respectivos, las condiciones de acceso y cobertura además de las distintas prestaciones que hacen parte de él. Toda esta información se encuentra en documentos descargables como la "Guía del Usuario", el cual explica el funcionamiento del sistema y orienta sobre el acceso a los diferentes servicios.

Asimismo, se encuentra el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud – SOGCS-, que contempla información relacionada con aspectos normativos, documentos técnicos, bases de datos sobre entidades prestadoras de servicios de salud; esta última de especial importancia pues contiene datos territoriales relacionados con sedes, servicios habilitados y las capacidades técnicas de cada institución.

En lo que concierne al acceso a la información, la prioridad que esta entidad ha identificado es la unificación y centralización de los sistemas

de información. Para este fin se creó el Sistema Integral de Información de la Protección Social – SISPRO, una herramienta que integra 28 aplicativos, la cual pretende facilitar el acceso a los servicios y promover la participación ciudadana mediante canales virtuales apoyando el desarrollo de las políticas públicas del sector.

Por su parte, la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio cuenta con el Repositorio Institucional Digital – RID[28], herramienta adoptada en el marco de la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, destinada a disponer información técnica y científica producida a partir de la gestión del sector, promoviendo el uso de este conocimiento por parte de la ciudadanía, pues consiste en una iniciativa de apertura que contiene metadatos sin restricción de uso y prestos para el análisis que, bajo la mirada de la presente Veeduría, le imprime transparencia a la gestión de la entidad y facilita la información para estudios académicos relacionados con el tema.

Con respecto al Plan Obligatorio de Salud – POS, el Ministerio ha desarrollado una herramienta pedagógica virtual denominada "POS Populi"[29], encaminada a orientar sobre los medicamentos y procedimientos que cubre el mencionado plan con acceso desde el sitio web y que adicionalmente tiene una versión para teléfonos móviles.

El POS ha sido uno de los temas más polémicos en el sector salud, pues el Gobierno Nacional no ha logrado que la ciudadanía conozca plenamente el funcionamiento ni los servicios y medicamentos a los cuales tiene derecho. En consecuencia, se resalta la existencia de esta iniciativa, pues acercan al ciudadano a la información mediante el aprovechamiento de plataformas de uso cotidiano.

Por su parte el Instituto Nacional de Salud, entidad que orienta al sector desde la perspectiva científica y técnica para el desarrollo de la medicina y la prestación del servicio de salud en Colombia, ha diseñado el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública – SIGVILA, el cual produce información sistemática sobre los eventos que afectan la salud con el fin de orientar las políticas y la planeación del sector en torno a la prevención y control de enfermedades y demás factores de riesgo. Este sistema cuenta con un módulo de consulta de estadísticas en paquetes de datos abiertos que se integran al SISPRO.

[28] https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Paginas/results_advanced.aspx?k=pase+a+la+salud
[29] https://pospopuli.minsalud.gov.co/PospopuliWeb/paginas/home.aspx

Adicionalmente, es posible encontrar el Observatorio Nacional de Salud[30], dependencia encargada del monitoreo de indicadores de salud pública para el diseño de modelos de análisis y evaluación de tendencias para la predicción de futuros eventos, esto en aras de impulsar la gestión del conocimiento en salud y fomentar la implementación de políticas públicas en el sector. El Observatorio produce informes periódicos que contienen indicadores sobre el estado de la salud en Colombia.

En general, el sector salud produce grandes cantidades de información sobre temáticas diversas que van desde servicios directos para el ciudadano hasta datos técnicos y científicos que apuntan a la construcción de conocimiento en esta materia. No obstante, a pesar de la iniciativa del Ministerio de Salud y Protección Social de aprovechar el avance de las tecnologías y medios electrónicos para agrupar los datos dentro de SISPRO, la manera en que se presenta la información no es amigable y no se facilita la búsqueda para el ciudadano; además, carece de explicación y orientación sobre la terminología técnica que se utiliza en los diferentes aplicativos que lo componen.

- **Educación**

En este apartado se abordará al Ministerio de Educación Nacional como líder del sector, siendo el órgano gubernamental encargado de formular la política educativa nacional y de acuerdo con sus funciones "regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades"[31].

En la revisión del sitio web efectuada el día 6 de febrero de 2018, en relación a la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado, no se encontró un directorio que contenga los datos de funcionarios y contratistas, pues en el espacio correspondiente a información de talento humano dentro de la sección de transparencia y acceso a la información pública, se encuentra el link que dirige al buscador dentro del aplicativo del SIGEP, no directamente al apartado de la entidad dentro de este sistema de información, tampoco se encontró orientación al ciudadano sobre este sistema de información ni la descripción de los pasos para acceder a los datos que contiene[32].

[30] http://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS
[31] http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-85252.html
[32] Si bien en el Decreto 103 de 2015 se establece como cumplida la obligación de publicar información de servidores públicos cuando se hace en el SIGEP, es necesario incluir una orientación al ciudadano sobre la existencia y funcionamiento del sistema de información dentro del sitio web.

Frente a este aspecto, durante la reunión de socialización que se llevó a cabo con el Ministerio de Educación, la entidad informa que dentro del SIGEP se encuentra toda la información tanto de funcionarios públicos como contratistas; no obstante, manifiestan dificultades relacionadas con la actualización de los datos allí contenidos.

En relación a la información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, se identificó que la entidad ha avanzado en la publicación de los informes de PQRS, los instrumentos para la gestión de la información y se destaca la implementación de los aplicativos que promueven la participación ciudadana en torno a las normas que se encuentran en desarrollo y la promoción de espacios de veeduría ciudadana en audiencias públicas de adjudicación de contratos.

Por otro lado, el sitio web del Ministerio contiene información relativa a cuatro niveles educativos: primera infancia; preescolar, básica y media; educación superior; y educación para el trabajo y desarrollo humano. Dentro de estas categorías es posible encontrar orientación sobre las modalidades del sistema educativo, condiciones de calidad, fundamentos normativos e información financiera y sobre los diferentes proyectos que se gestan en tono a cada una de ellas, además de orientación sobre todos los trámites que se desarrollan ante la entidad con su respectiva explicación y formularios.

De la misma manera, cada modalidad educativa contempla 30 sistemas de información tanto de carácter institucional como aquellos destinados a consulta del ciudadano. Entre éstos es posible encontrar el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media[33], el cual recoge los datos de los diferentes establecimientos educativos a nivel territorial, permitiendo obtener información sobre cobertura, calidad y eficiencia para los procesos de planeación desde el gobierno central.

Cada sistema que ha diseñado el Ministerio está relacionado con un área misional de esta entidad, así es posible encontrar una elevada gama de herramientas, cada una con información específica, como el caso del Sistema de Información Geográfica del Sector Educativo – SI-GEO, que consiste en una plataforma que integra, entre otras variables, la cobertura, calidad e infraestructura para apoyar la toma de decisiones desde las autoridades territoriales y para consulta de la población en general. Por otro lado, para estudiar y combatir el flagelo de la deserción educativa, se encuentra el Sistema de Prevención y Análisis a la deserción en las Instituciones de Educación Superior – SPADIES, el cual produce estadísticas que permiten identificar los riesgos de deserción y hacer seguimiento a las diferentes estrategias diseñadas para disminuir este fenómeno.

[33] https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyvalue-48104.html

Es de mencionar uno de los sistemas más relevantes que se pueden encontrar en la página web del Ministerio es el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES, el cual contempla el Índice de Progreso de la Educación Superior, produce cifras, infografías y estadísticas sobre las etapas del proceso educativo, aspectos administrativos e información sobre docentes involucrados en el sistema. Toda la información se encuentra actualizada y en datos abiertos.

Adicionalmente, una de las iniciativas a destacar por parte del Ministerio de Educación consiste en el fomento de la participación ciudadana, puesto que han implementado un aplicativo que permite al usuario participar y opinar a través del sitio web sobre las diferentes normas que se encuentran en desarrollo, además de promover las veedurías ciudadanas sobre los procesos contractuales que se adelantan impulsando la participación en las audiencias públicas de adjudicación de contratos; esta iniciativa se convierte en una herramienta para reducir la discrecionalidad como respuesta a las problemáticas que se han identificado durante los últimos años en torno a los hechos de corrupción alrededor de los operadores del Proyecto de Alimentación Escolar – PAE.

Si bien el Ministerio ha emprendido acciones encaminadas a organizar la información de carácter público que recoge y la pone a disposición de la ciudadanía por temáticas diferenciadas, la existencia de tantos sistemas dificulta en gran medida la búsqueda de elementos específicos.

Finalmente, se destaca que no se encontró información relativa a la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional establecida en el Artículo 24 de la Ley 1712 de 2014, relacionada con la inclusión del derecho de acceso a la información, sus principios y reglas básicas en los estudios sobre la constitución, instrucción cívica y fomento de prácticas democráticas dentro de las instituciones educativas públicas y privadas como una estrategia para promover la formación ciudadana.

CAPÍTULO II. VEEDURÍA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY 1712 DE 2014) EN ÉPOCA ELECTORAL

1. INTRODUCCIÓN

Según el Barómetro de las Américas 2016, el porcentaje de colombianos que confía en las elecciones es de 24% y en los partidos políticos es del 10%. Ambos se encuentran en los últimos lugares de confianza ciudadana. Es vital e inaplazable restaurar los vínculos de confianza entre la sociedad civil y los partidos políticos. La transparencia, la apertura informativa y la consolidación de una cultura de rendición de cuentas son bases fundamentales para tal fin.

La entrega de avales y la financiación de las campañas constituyen unos de los aspectos más representativos de la actividad política-electoral. Entendiendo que se espera de las organizaciones políticas coherencia en sus decisiones, reglas claras, cumplimiento con el marco normativo vigente y disposición permanente para la rendición de cuentas, se han priorizado estos dos aspectos para el desarrollo de la Veeduría al Cumplimiento de la Ley 1712 por parte de los movimientos, partidos y grupos significativos de ciudadanos, en el marco de la Veeduría a la Ley 1712 *(Convenio 'Asistencia técnica para fortalecer las capacidades ciudadanas para hacer vigilancia y control al cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública y al Estatuto de Ciudadanía Juvenil' - FIIAPP y la Alianza más Información Más Derechos).*

Así pues, en aras de poder determinar el grado de cumplimiento de la ley 1712 de 2014 en época electoral para favorecer el control social al desarrollo de las campañas políticas al Congreso 2018 y el ejercicio del voto informado, se desarrolló un ejercicio de "*Veeduría en caliente*" a la información disponible durante el desarrollo de las elecciones legislativas de 2018 con el siguiente alcance:

- A partir del calendario electoral y los tiempos disponibles dentro del convenio con FIIAPP, las actividades se enfocaron en el escenario preelectoral (septiembre – octubre 2017) y electoral (noviembre – marzo, 2018) de las campañas al Congreso 2018.
- Como un ejercicio de control social, se buscó por una parte evaluar el nivel de cumplimiento con la Ley 1712 en materia de transparencia y acceso a la información pública en temas electorales, y por otra parte, buscar que

esta información sea socialmente útil y facilite el monitoreo y control desde la sociedad civil y los medios al desempeño de las organizaciones políticas y sus candidatos como instancias de representación y aglutinación de intereses ciudadanos. En ese sentido, la Veeduría incluyó acciones enfocadas a determinar la disposición proactiva de información (transparencia activa) y la respuesta a solicitudes de información sobre los aspectos priorizados (transparencia pasiva).

- Para determinar si la información disponible en efecto favorecía la transparencia en el proceso electoral y permitía el voto informado, desde la Alianza Más Información Más Derechos se adelantaron ejercicios de control y verificación de la información. Para el escenario electoral esto implicó un seguimiento de campo al desarrollo de las campañas políticas, así como una revisión de otras fuentes y canales dónde se publica información crucial para el desarrollo de las campañas, como por ejemplo los reportes en el aplicativo Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral[34].
- El ejercicio realizado en el aplicativo Cuentas Claras se especializó en un seguimiento especial al código 208- Gastos de propaganda electoral y en 18 candidatos cabeza de lista (10 que aspiraban a la Cámara de Representantes y 8 aspirando al Senado) y 8 candidatos con importantes cuestionamientos en su vida pública[35], sobre los cuales se realizó también un ejercicio de transparencia pasiva enviando solicitudes de información a las campañas que contenían preguntas sobre los gastos realizados por cada uno de ellos en propaganda electoral en sus aspiraciones para las elecciones de Cámara y Senado de 2018.
- La estrategia de monitoreo a la ley incluyó también una estrategia de difusión y posicionamiento que se basó en la campaña #VotoInformado, con la que se buscó posicionar estándares de discurso favorable a la libertad de expresión por parte de funcionarios públicos, líderes de opinión y candidatos.

A continuación, se presentan los resultados de este ejercicio de monitoreo y control social al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 por parte de organizaciones políticas y la autoridad electoral en el marco de las elecciones legislativas de 2018, los cuales se recogen en los siguientes puntos:

- Cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información en época electoral.

[34] Cuentas Claras es una herramienta para la rendición en línea de los movimientos contables de las campañas. Esta herramienta fue avalada por el CNE mediante la Resolución 3097de 2013 como el medio oficial para la rendición de cuentas de las elecciones. El aplicativo Cuentas Claras, fue desarrollado por Transparencia por Colombia con el apoyo financiero de USAID.

[35] Informe de la Fundación Paz y Reconciliación *'Herederos de Odebrecht y vínculos con ilegales en listas a senado y cámara 2018*' puede ser consultado en el siguiente enlace: http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/presencia-de-mafias-de-corrupcion-en-las-listas-a-senado-y-camara-2018/

- Formación y transferencia de conocimiento.
- Estrategia de socialización de resultados.
- Informe sobre veeduría al gasto de publicidad electoral de candidatos y partidos políticos para elecciones legislativas 2018.
- Resultados finales y recomendaciones generales.

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Determinar el grado de cumplimiento de la ley 1712 de 2014 en época electoral para favorecer el control social al desarrollo de las campañas políticas al Congreso 2018 y el ejercicio de un voto informado.

2.2. Objetivos Específicos

- Hacer control social a la información pública disponible en el escenario pre-electoral y electoral en el marco de las elecciones legislativas de 2018 (ejercicios de transparencia activa y pasiva).
- Involucrar a otras organizaciones en el seguimiento al acceso a la información pública en el proceso electoral mediante la entrega de herramientas de seguimiento de campo a las campañas políticas.
- Determinar la calidad y oportunidad de la información que entregan los candidatos y partidos políticos sobre el financiamiento de sus campañas al Congreso 2018.

3. CUMPLIMIENTO LEY 1712 DE 2014 EN ÉPOCA ELECTORAL

3.1. Metodología para la captura de información en línea (transparencia activa)

Teniendo en cuenta que el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 incluye dentro de los sujetos obligados no tradicionales a los partidos o movimientos políticos -lo que implica la obligación de publicar de manera proactiva temas relacionados con los servicios que prestan, procedimientos y funcionamiento- y que la Ley 1475 de 2011[36] reitera que la información sobre la financiación de las campañas es pública, desde la Alianza se priorizó como información mínima a publicar en época electoral la siguiente:

[36] *Ley 1475 de 2011 "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".*

1. Documentos con información relacionada con el proceso y condiciones de entrega de avales: Revisión del contenido y criterios que tiene la organización política para otorgar avales a candidatos al Congreso 2018.
2. Lista de candidatos al Congreso 2018 publicada en la página web de la organización política: Publicación mínima de nombres y apellidos completos de los candidatos, así como el cargo y circunscripción al que aspira (Nacional-Senado o Territorial-Cámara de Representantes), también criterios adicionales como país, departamento y ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia profesional y laboral y correo electrónico de contacto.
3. Información sobre las reglas y mecanismos de rendición de cuentas de campaña de los candidatos: Instructivo para presentar informes de ingresos y gastos de campañas de los candidatos al Congreso 2018.
4. Cronograma de capacitaciones para candidatos y equipos de campañas: Documento que incluya ciudad, fecha, lugar y hora de la capacitación.
5. Información sobre la normatividad relativa a la financiación de las campañas, donde se especifiquen las fuentes permitidas y prohibidas, topes máximos de gastos: verificación de que se incluya como mínimo normatividad recogida en la Ley 130 de 1995, Ley 1475 de 2011 y Ley 1864 de 2016, además de documentos donde la organización explique qué implica la destinación y manejo de las donaciones de origen privado.
6. Política o directriz[37] sobre la solicitud y manejo de los anticipos estatales para financiar las campañas políticas: Publicación de i) Lista de normas (leyes y/o resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre los anticipos a campañas electorales al Congreso 2018 y ii) Documento que indique si la organización política envió una solicitud de anticipo al Consejo Nacional Electoral.
7. Política o directriz sobre la reposición de gastos por votos: Publicación de uno de los siguientes criterios: i) Lista de normas (leyes y/o resoluciones del Consejo Nacional Electoral) respecto al sistema de reposición de gastos por voto o ii) Documento con directriz del partido o movimiento político sobre la reposición de gastos por voto para las elecciones al Congreso 2018.
8. Información de contacto con la organización política: Publicación, como mínimo, de tres de los siguientes criterios: correo electrónico, teléfono, horario de atención y/o dirección física.

[37] De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española- RAE, se entiende directriz como 'una instrucción o norma que ha de seguirse en la ejecución de algo'.

La definición de estos criterios parte del planteamiento de que los partidos políticos como sujetos no tradicionales de la ley de transparencia y acceso a la información tienen también otras obligaciones de carácter normativo que establecen responsabilidades de divulgación de la información en época electoral. Estas obligaciones son, a saber:

Categoría	Descripción	Fuente normativa de la obligación de publicar proactivamente/contar con la información
Documento con información relacionada al proceso y condiciones de otorgamiento de aval	Documento o acta con información relacionada con el proceso y condiciones de otorgamiento de aval para los candidatos de las campañas a Congreso 2018	Ley 1475 de 2011, Artículo 10: Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales V actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a · la expedición del aval correspondiente. Ley 130 de 1994, Artículo 9: DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Lista de candidatos inscritos	Lista de los candidatos inscritos para las elecciones a Congreso 2018 por el partido o movimiento político que cumpla con el criterio 1 y 5 de los siguientes: 1. Nombres y apellidos completos 2. País, departamento y ciudad de nacimiento 3. Formación académica 4. Experiencia profesional y laboral (Hoja de Vida) 5. Cargo y circunscripción a la que aspira 6. Correo electrónico del candidato/redes sociales y cualquier otro medio de contacto	<u>Ley 130 de 1994, Artículo 9:</u> DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno. <u>Ley 1475 de 2011, Artículo 28:</u> Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. <u>Ley 1475, Artículo 32:</u> Aceptación o rechazo de inscripciones. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente. La solicitud ele inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta ele un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso ele apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

Instructivo para el proceso de rendición de cuentas de campaña de los candidatos	Documento que contiene instructivo para el proceso de rendición de cuentas de campañas para los candidatos a Congreso 2018.	Ley 130 de 1994, Artículo 18,20 y 21. Ley 996 de 2005, Artículo 17 -18. Ley 1475 de 2011, Artículo 25. Resolución CNE 0330 de 2007 Artículos 1-3: Resuelve que todos los candidatos a cargos uninominales o candidatos a las listas a corporaciones públicas, por separado, deberán registrar un libro destinado a asentar los ingresos y los gastos de campaña. Resolución 3097 2013: Uso del aplicativo de Cuentas Claras para la presentación de los informes de ingresos y gastos.
Cronograma de capacitaciones a candidatos	Cronograma de capacitaciones a candidatos y equipos de campaña a elecciones Congreso 2018; y que incluya ciudad, fecha, lugar y hora de la capacitación.	Ley 1475 de 2011, Artículo 28: Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos.
Política o directriz sobre financiación de campañas electorales	Documento que contiene política o directriz sobre la financiación de campaña para elecciones 2018 (o en general); y donde se especifiquen fuentes legales de financiación, montos, destinación y manejo de la donaciones	Ley 130 de 1994; Artículos 12,13, 14, 16 y 17. Ley 996 de 2005; Artículos 10, 11 y 14. Ley 1475 de 2011; Artículos 21 y 22.

Política o directriz sobre el manejo de los anticipos estatales en las campañas políticas	Publicación de por lo menos dos (2) de los siguientes criterios: 1. Lista de normas (leyes y resoluciones del CNE) sobre el tema de anticipo que se aplique a las elecciones a Congreso 2018 (o link a lugar donde pueda ser consultado y descargado). 2. Documento que conste información sobre la solicitud de anticipos hecha al CNE. 3. Copia de la resolución del Consejo Nacional Electoral sobre el otorgamiento del anticipo al partido. 4. Documento que indique destinación y/o destinatario final del anticipo entregado por el CNE y fecha de la transacción.	Ley 996 de 2005; Artículos 10, y 11. Ley 1475 de 2011; Artículo 22.
Política o directriz sobre la transferencia de recursos privados del partido o movimiento a los candidatos	Publicación de por lo menos uno (1) de los siguientes criterios: 1. Lista de normas (leyes y resoluciones del CNE) sobre el tema de financiación privada de campañas que aplique a las elecciones Congreso 2018. 2. Documento que indique destinación y/o destinatario de los recursos de origen privado del partido o movimiento político, con el monto entregado a cada uno de ellos y la fecha de entrega.	Ley 130 de 1994; Artículos 14, 16 y 17. Ley 996 de 2005; Artículo 14. Ley 1475 de 2011; Artículo 20.

Política o directriz sobre la reposición de gastos por votos	Publicación de por lo menos uno (1) de los siguientes criterios: 1. Lista de normas (leyes y resoluciones del Consejo Nacional Electoral) respecto al sistema de reposición de gastos por votos. 2. Documento con el lineamiento del partido o movimiento político sobre la reposición de gastos por votos para las elecciones a Congreso 2018. Por tiempo del proyecto no se pudo mirar un tercer criterio: 3. Documento que contenga información sobre el monto final girado por este concepto a los candidatos o listas de corporaciones y fecha en el que se realizó la transacción.	Ley 130 de 1994; Artículo 13. Ley 1475 de 2011; Artículo 21. Resolución 2796 de 2017.
Información de contacto con la organización política	Publicación de al menos tres (3) de los siguientes criterios: 1. Correo electrónico. 2. Teléfono de contacto. 3. Dirección física. 4. Horario de atención.	Ley 1712 de 2014; Artículo 9.

La revisión se hizo también teniendo como referencia los principios de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad, divulgación proactiva y responsabilidad en el uso de la información (artículo 3 de la Ley 1712 de 2014). El **anexo 1** *'Protocolo Verificación de Transparencia Activa Organizaciones Políticas y Autoridad Electoral'* da cuenta de los criterios establecidos para otorgar calificación de 1 (cumple) o 0 (no cumple) para cada uno de los ítems señalados.

A partir de estos criterios, entre el 27 de enero y el 06 de febrero de 2018 se adelantó una revisión de la información publicada en la página web o canales de información de las 16 organizaciones políticas que actualmente tienen personería jurídica[38].

Para el caso de la autoridad electoral, se hizo una revisión del sitio web del Consejo Nacional Electoral (www.cne.gov.co) teniendo como referencia los criterios evaluados para las organizaciones políticas pero ajustadas a la naturaleza de la entidad. En este sentido, la información requerida fue la siguiente:

1. Lista de candidatos al Congreso 2018 publicada en la página web de la autoridad electoral: Publicación mínima de nombres y apellidos completos de los candidatos, así como la organización política y el cargo y circunscripción al que aspira (Nacional-Senado o Territorial-Cámara de Representantes).
2. Información sobre las reglas y mecanismos para la rendición de cuentas de campaña de los candidatos: Instructivo para presentar informes de ingresos y gastos de campañas de los candidatos al Congreso 2018.
3. Cronograma de capacitaciones para candidatos y equipos de campañas: Documento que incluya como mínimo ciudad, fecha, lugar y hora de la capacitación.
4. Información sobre la normatividad relativa a la financiación de las campañas, donde se especifiquen las fuentes permitidas y prohibidas, topes máximos de gastos: verificación de que se incluya como mínimo normatividad recogida en la Ley 130 de 1995, Ley 1475 de 2011 y Ley 1864 de 2016, además de resoluciones reglamentarias sobre las elecciones al Congreso 2018.
5. Política o directriz sobre los anticipos estatales para financiar las campañas políticas: Publicación de i) Lista de normas (leyes y/o resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre los anticipos a campañas electorales al Congreso 2018 y ii) Documento que indique si la autoridad electoral hizo traslado de anticipos a las organizaciones políticas.
6. Política o directriz sobre la reposición de gastos por votos: Publicación de normas (leyes y/o resoluciones del Consejo Nacional Electoral) respecto al sistema de reposición de gastos por voto.
7. Información de contacto con la entidad: Publicación, como mínimo, de tres de los siguientes criterios: correo electrónico, teléfono, horario de atención y/o dirección física.

[38] Partido Centro Democrático, Partido Político "MIRA", Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Alianza Verde, Partido Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional "Partido De la U", Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Alianza Social Independiente "ASI", Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS", Partido Opción Ciudadana, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO", Partido Unión Patriótica "UP", Partido Somos (Antes partido ALAS), Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, Movimiento Todos Somos Colombia "TSC".

Entre las funciones del CNE se encuentran: reconocer la personería jurídica a los partidos políticos, establecer las condiciones para la financiación de campañas electorales y velar porque los partidos cumplan con la ley y las normas establecidas en sus estatutos. Una buena gestión del CNE permite tener mejores controles en el origen, montos y destinación de los recursos que financian las campañas para contribuir a tener un sistema electoral fuerte y asegurar unas elecciones libres y transparentes.

2.2. Metodología para el envío y recepción de solicitudes de información (transparencia activa)

El artículo 4 de la Ley 1712 de 2014 establece *que 'el derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso'* y el artículo 24 de la misma ley indica que *'toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución'*. A partir de lo anterior, se enviaron a las organizaciones políticas solicitudes de información en las siguientes fechas: 02, 05 y 20 de diciembre de 2018.

Las primeras solicitudes (02 y 05 de diciembre), realizadas a nombre de la Corporación Transparencia por Colombia y la Alianza Más Información Más Derechos, enfocaron la solicitud de información en torno a las acciones y estrategias de alistamiento y preparación para las elecciones legislativas incluyendo aspectos como: medios para recepción, trámite y respuesta de solicitudes de información sobre la participación en el proceso electoral, acciones y estrategias para publicación de información electoral, reglas internas para otorgar avales, financiación de campañas y administración de éstos recursos, manuales de procesos y procedimientos para la toma de decisiones en materia electoral, información sobre consultas internas, la rendición de cuentas, presupuesto anual de funcionamiento y de campañas electorales así como auditorias efectuadas a estos recursos. El **anexo 2** '*Solicitud de información partidos 1'* muestra un ejemplo de solicitud de información enviada.

En relación con la autoridad electoral, por una parte, se envió a la Registraduría Nacional del Estado Civil una solicitud de información indagando por sus acciones para gestionar solicitudes de información electoral, estrategias para publicar y difundir información electoral, un documento con las directrices para entrega de avales a Grupos Significativos de Ciudadanos e inscripción de candidatos al Congreso y Presidencia 2018. Por otra parte, para el Consejo Nacional Electoral se indagó también sobre las acciones de la entidad para gestionar solicitudes de información, estrategias para publicar y difundir información

electoral, así como las solicitudes de presupuesto hechas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para a disponer de recursos para la entrega de anticipos estatales a los partidos políticos, y la estrategia para la promoción de la rendición de cuentas de campaña de candidatos y organizaciones políticas con miras a las elecciones al Congreso y Presidencia 2018. El **anexo 3** *'Solicitudes de información autoridad electoral'* contiene las solicitudes de información enviadas el día 01 de diciembre a cada una de las entidades.

En un segundo momento (20 de diciembre), se enviaron nuevamente solicitudes de información a las organizaciones políticas pero esta vez a nombre propio de una investigadora del equipo de Transparencia por Colombia, allí las preguntas giraron en torno a documentos específicos del proceso electoral: presupuesto para el mecanismo de consulta interna adoptado para la selección de candidato presidencial, presupuesto para campañas a Congreso y Presidencia 2018, listado de empleados que se encontraran realizando labores relacionadas con las campañas electorales y elementos evaluados en los sitios web como el listado de candidatos inscritos, el instructivo para la rendición de cuentas, cronograma de capacitaciones a candidatos y equipos de campaña, políticas y/o directrices sobre el manejo de anticipos, la reposición de gastos por voto e información sobre la entrega de recursos propios del partido a los candidatos. El **anexo 4** '*Solicitud de información partidos 2'* muestra un ejemplo de solicitud de información enviada.

La evaluación sobre la calidad de las respuestas recibidas a través de las solicitudes de información se definió con base en los siguientes criterios:

- Respuestas recibidas bajo los términos establecidos por la Ley 1712 de 2014 (10 días hábiles a partir de la fecha de envío).
- La respuesta soluciona las preguntas realizadas en la solicitud de información.
- Los documentos anexados o señalados se encuentran en formato de datos abiertos (PDF, Word o Excel)[39].

3.2. Resultados generales organizaciones políticas

3.2.1. Transparencia activa

[39] El **anexo 5** *'Protocolo Verificación de Transparencia Pasiva Organizaciones Políticas y Autoridad Electoral'* brinda información más detallada sobre los criterios de evaluación establecidos para las respuestas enviadas por las organizaciones políticas, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tomando como punto de referencia las fechas en las que se hizo la evaluación de Transparencia Activa (de enero y el 06 de febrero de 2018), se encontró que, de las 16 organizaciones políticas, 4 no tenían un sitio web en funcionamiento:

NOMBRE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	LINK SITIO WEB	ESTADO SITIO WEB
Partido Centro Democrático	http://www.centrodemocratico.com/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Político "MIRA"	https://partidomira.com/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Liberal Colombiano	http://www.partidoliberal.org.co/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Conservador Colombiano	http://partidoconservador.com/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Alianza Verde	http://alianzaverde.org.co/pagina/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Cambio Radical	http://www.partidocambioradical.org/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Social de Unidad Nacional "Partido De la U"	http://www.partidodelau.com/jp/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Polo Democrático Alternativo	https://www.polodemocratico.net/	Sitio web en funcionamiento.
Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS"	http://www.mais.com.co/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Opción Ciudadana	https://partidoopcionciudadana.com/	Sitio web en funcionamiento.
Partido Unión Patriótica "UP"	www.up.org.co	Sitio web en funcionamiento.
Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC	https://www.farc-ep.co/ https://timopresidente.com.co/	Sitios web en funcionamiento.

Movimiento Todos Somos Colombia "TSC"		No se encuentra registro de sitio web en buscador.
Partido Alianza Social Independiente "ASI"	http://partidoasi.com	Sitio web fuera de funcionamiento.
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO"	www.aicocolombia.org	Sitio web fuera de funcionamiento.
Partido Somos (Antes partido ALAS)		No se encuentra registro de sitio web en buscador.

Así las cosas, el universo final para la revisión de transparencia activa se redujo a 12 organizaciones políticas. La siguiente gráfica presenta los resultados de cada organización relacionando la cantidad de criterios publicados, a partir de los 9 criterios priorizados:

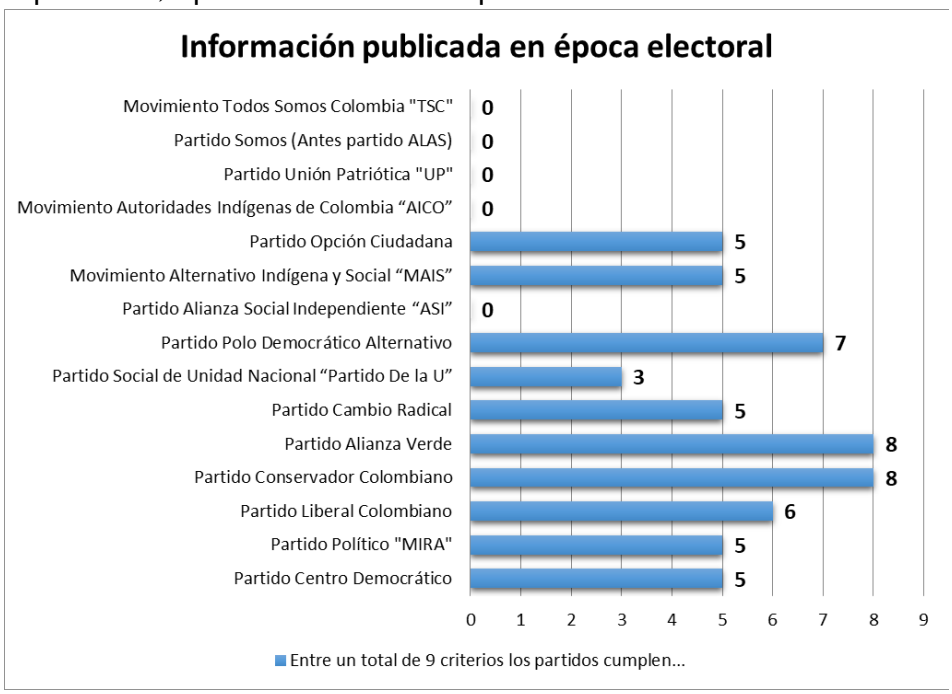


Gráfico No. 1. Información publicada por organizaciones políticas en elecciones al Congreso 2018-gráfico por partido político.

Un análisis más detenido de la información disponible en las páginas web de las organizaciones políticas permite resaltar los siguientes puntos:

a) Imposibilidad de acercarse al 100% de las organizaciones políticas a través de sus páginas web:

- 4 partidos y/ movimientos NO cuentan con un sitio web oficial (Partido Alianza Social Independiente, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Partido Somos y Movimiento Todos Somos Colombia 'TSC'). Teniendo en cuenta que las nuevas tecnologías de información permiten acercar a los ciudadanos con las entidades y que bajo la Ley 1712 de 2014 se prioriza como canal de información los portales web de las entidades. Teniendo en cuenta que las organizaciones políticas deben por naturaleza tener un rol de agregación y representación de intereses ciudadanos, resulta difícil de explicar porque 4 organizaciones políticas no tienen ningún canal de acceso a la información que facilite a los ciudadanos conocer con mayor detalle información como el funcionamiento, estructura, candidatos y entrega de avales de estas organizaciones políticas.

b) Ningún partido político cumple en un 100% con los criterios de publicación de información de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

- 8 partidos (Centro Democrático, Liberal, Conservador, Alianza Verde, Cambio Radical, Polo Democrático, MAIS y Opción Ciudadana), publican material instructivo sobre el proceso para la rendición de cuentas de campaña de los candidatos, incluyendo información sobre el manejo del aplicativo Cuentas Claras.
- 9 partidos (Centro Democrático, MIRA, Liberal, Conservador, Alianza Verde, Cambio Radical, Polo Democrático, MAIS y Opción Ciudadana), publican documentos con la normativa aplicable a la financiación de campañas electorales, fuentes legales de financiación, montos, destinación y manejo de las donaciones.
- Solamente 3 partidos (Conservador, Alianza Verde, De la U), publican los cronogramas con fechas de capacitaciones sobre el proceso electoral, la financiación y rendición de cuentas para los candidatos y equipos de campaña.

c) La mayoría de los partidos no dan a conocer los criterios que utilizan para otorgar los avales:

- Solamente 5 organizaciones políticas (Partido MIRA, Conservador, Alianza Verde, Polo Democrático, Opción Ciudadana), informaron a través de su página web el proceso y las condiciones

para la entrega de sus avales para las elecciones de Congreso 2018.

- La no divulgación de las condiciones para el otorgamiento de avales limita las posibilidades para que ciudadanía, medios de comunicación y otros actores interesados puedan conocer los criterios y decisiones que toman las organizaciones políticas al momento de conformar sus listas ya que los requisitos para militar en un partido y obtener un aval no son claros.

d) Las organizaciones políticas no proveen suficiente información sobre la trayectoria política de los candidatos que avalan:

- De los 11 partidos con sitios web, 9 publican el listado de candidatos inscritos al Congreso 2018 (Centro Democrático, MIRA, Liberal, Conservador, Alianza Verde, De la U, Polo Democrático, MAIS y FARC), incluyendo nombres y apellidos completos.
- Entre estos 9 partidos, hay 4 que además incluyen alguna información adicional de los candidatos como su experiencia profesional y formación académica (MIRA, Liberal, Alianza Verde y De la U).
- Más allá de publicar su listado de candidatos inscritos es necesario conocer la trayectoria política de estos candidatos, su experiencia, temas que lidera, formación profesional. Estos aspectos son cruciales a la hora de votar, sin embargo, la información que al respecto proveen las organizaciones políticas no es suficiente.

e) Las organizaciones políticas no publican información sobre el manejo de los recursos privados que destinan para apoyar las campañas políticas:

- 8 partidos (Centro Democrático, MIRA, Liberal, Conservador, Alianza Verde, Cambio Radical, Polo Democrático, Opción Ciudadana) tienen información acerca del manejo de las fuentes privadas de financiación del partido, pero NINGUNO indica si este dinero será destinado a apoyar las listas inscritas para el Congreso 2018.
- Si bien las organizaciones políticas pueden recaudar recursos para financiar las campañas en las que participan, no es posible acceder a información pública sobre el origen de estos recursos ni a sus montos. En el mejor de los casos esta información se encuentra cuando las organizaciones políticas consolidan sus informes de campañas (dos meses después de las elecciones) o cuando hacen su reporte de ingresos y gastos de funcionamiento (en el primer cuatrimestre de cada año). Esta falta de información oportuna frente a las fuentes privadas que destinan los partidos a las campañas impide conocer si estos recursos representan o no potenciales conflictos de intereses para los candidatos que eventualmente son beneficiados con éstos.

f) No hay información publicada de manera completa y clara sobre el acceso las fuentes públicas para la financiación de las campañas:

- 7 partidos informan sobre la normativa para la reposición de gastos por voto (Liberal, Conservador, Alianza Verde, Cambio Radical, Polo Democrático, MAIS, Opción Ciudadana), pero NINGUNO tiene información sobre cómo será este procedimiento para las elecciones al Congreso 2018.
- NINGUN partido indica en la información disponible en sus páginas web si solicitó o no anticipos al Consejo Nacional Electoral.
- El acceso a financiación pública para las campañas es un elemento fundamental a la hora de participar en las contiendas electorales en mayores condiciones de equidad. Conocer cómo es el proceso de solicitud de dichos recursos y los momentos de recibirlos antes y después de las campañas, son elementos fundamentales para garantizar el derecho de participación política y para permitir a la ciudadanía conocer y comprender mejor este proceso.

g) No hay información suficiente sobre información de contacto con las organizaciones políticas:

- De los 12 partidos evaluados, 9 cuentan en sus sitios web con mínimo tres medios de contacto con la ciudadanía (Centro Democrático, MIRA, Liberal, Conservador, Alianza Verde, Cambio Radical, De la U, Polo Democrático y MAIS).
- MAIS fue el único partido que cumplió con publicar los cuatro criterios evaluados: correo electrónico, teléfono de contacto, dirección física y horario de atención. Teniendo en cuenta que la comunicación durante la época electoral es fundamental, la ausencia de información sobre los horarios de atención, teléfonos o un correo electrónico en el sitio web, obliga a preguntarse sobre los canales de comunicación que utilizan las organizaciones políticas con sus candidatos y con la ciudadanía y si estos están siendo totalmente efectivos.

- De los 12 partidos evaluados, 9 cuentan en sus sitios web con mínimo tres medios de contacto con la ciudadanía (Centro Democrático, MIRA, Liberal, Conservador, Alianza Verde, Cambio Radical, De la U, Polo Democrático y MAIS).
- MAIS fue el único partido que cumplió con publicar los cuatro criterios evaluados: correo electrónico, teléfono de contacto, dirección física y horario de atención. Teniendo en cuenta que la comunicación durante la época electoral es fundamental, la ausencia de información sobre los horarios de atención, teléfonos o un correo electrónico en el sitio web, obliga a preguntarse sobre los canales de comunicación que utilizan las organizaciones políticas con sus candidatos y con la ciudadanía y si estos están siendo totalmente efectivos.

Los resultados para el cumplimiento de cada uno de los criterios previamente definidos se resumen en la siguiente imagen[40]:

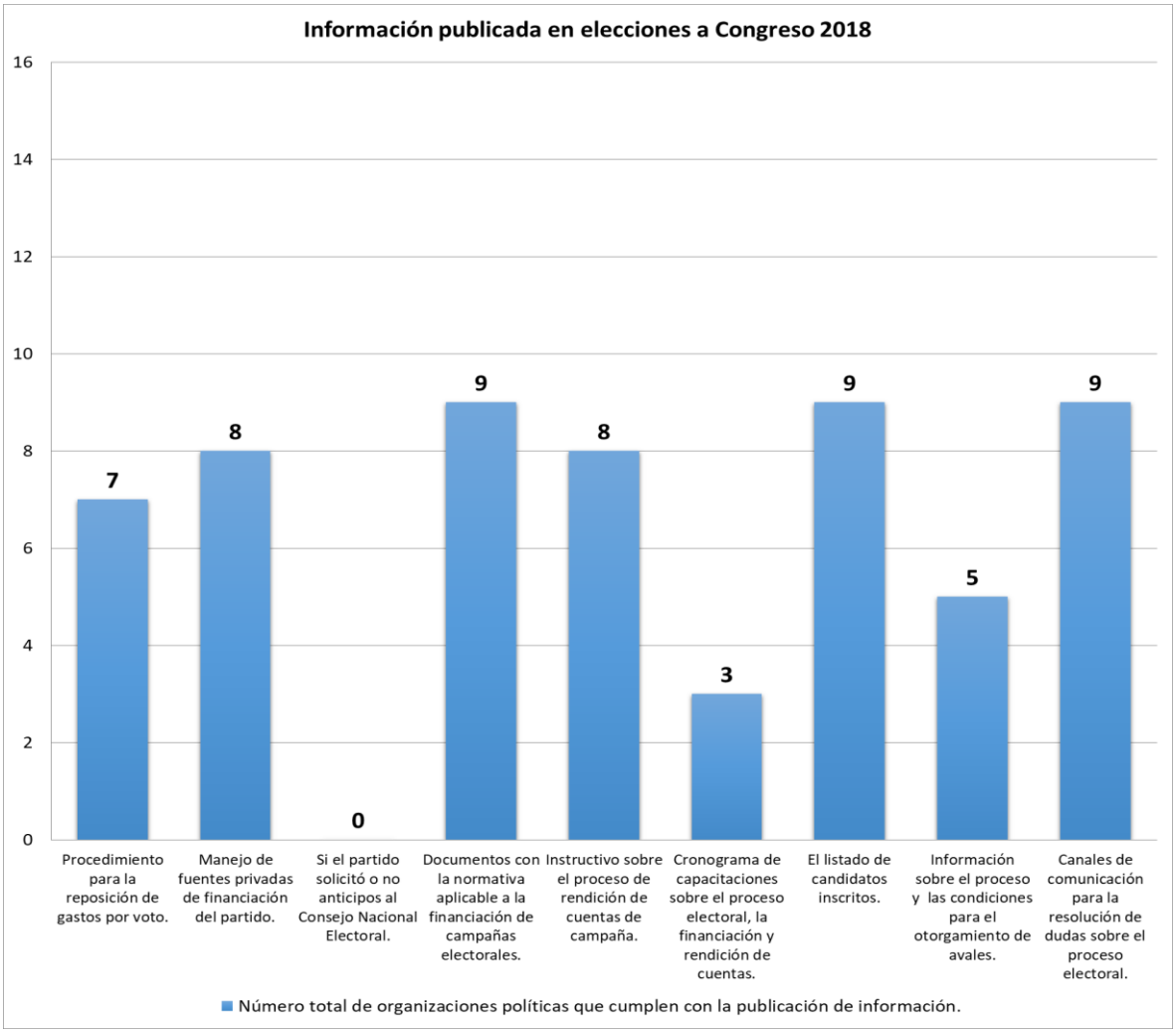


Gráfico No. 2. Información publicada por organizaciones políticas en elecciones al Congreso 2018-resultados por criterio.

2.3.2. Transparencia pasiva

[40] El detalle de resultados para cada organización política se puede encontrar en el **anexo 6** *'Resultados Transparencia Activa y Transparencia Pasiva por partido'.*

De acuerdo con los requisitos estipulados por la Ley 1712 de 2014 para la solicitud de información pública y con los criterios establecidos por el *Protocolo Verificación de Transparencia Pasiva Organizaciones Políticas y Autoridad Electoral,* a continuación, se destacan los siguientes resultados:

- En la primera solicitud de información (02 y 05 de diciembre), sólo 2 partidos (MIRA y Liberal) cumplieron con los tiempos de respuesta establecidos por la ley y en sus respuestas adjuntaron documentos de soporte. Los archivos enviados por el Partido Liberal se encontraban protegidos por contraseña, lo cual hizo imposible su consulta.
- 4 partidos (Centro Democrático, MAIS, Cambio Radical y Partido de la U) respondieron a la solicitud de información, aunque fuera de los tiempos estipulados para esto.
- Para la segunda solicitud de información (20 de diciembre) el único partido que respondió dentro de los límites de tiempo estipulados fue MAIS. Las demás organizaciones políticas no enviaron su respuesta a la solicitud de información[41].

3.3. Resultados generales de las autoridades electorales

3.3.1. Transparencia activa

En el sitio web del Consejo Nacional Electoral se encontró:

- Un enlace directo al espacio dispuesto por la Registraduría Nacional del Estado Civil para elecciones 2018 en el que se encontró:
  - El listado de candidatos al Congreso.
  - En censo electoral año 2018.
  - Normativa relacionada con el proceso electoral (Ley 1475 de 2011 y Ley 130 de 1994).
  - Resoluciones que indican: i) las fechas establecidas la realización de consultas que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos. Este mecanismo puede ser utilizado por las organizaciones políticas con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, ii) El procedimiento para el registro de los Comités inscriptores de candidaturas apoyadas por Grupo Significativos de Ciudadanos, Movimientos Sociales y los Promotores del Voto en Blanco y, iii) Las fechas para la verificación de las firmas presentadas por los mismos para elecciones de Presidente de la Republica.
- Un enlace al aplicativo Cuentas Claras.

[41] El equipo de investigación de Transparencia por Colombia realizó un seguimiento telefónico a las solicitudes de información enviadas. Este ejercicio puede ser consultado en el **anexo 7** *'Seguimiento solicitudes de información'*.

La revisión de este sitio web permitió identificar que hacen falta mayores esfuerzos del Consejo Nacional Electoral en publicar información de manera proactiva en su sitio web. Por ejemplo se encontró que hay enlaces a un instructivo para el proceso de rendición de cuentas, a la normativa para partidos y movimientos políticos y a información sobre la gestión de anticipos pero el enlace a estos documentos no se puede abrir. Tampoco hay información publicada sobre capacitaciones a candidatos y equipos de campaña ni sobre los procedimientos establecidos por la entidad para la reposición de gastos por voto.

3.3.2. Transparencia pasiva

Los resultados frente a las solicitudes de información enviadas a la autoridad electoral el día 01 de diciembre de 2018 son los siguientes:

- La Registraduría Nacional del Estado Civil (número de radicado 21387778) no envió respuesta a la solicitud de información.
- El Consejo Nacional Electoral no respondió la solicitud de información, tampoco se obtuvo un número de radicado para su seguimiento telefónico.

4. FORMACIÓN Y TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO

4.1. Socialización de la ley 1712 de 2014 con partidos políticos y equipos de campañas

- **Talleres de socialización Ley 1712 de 2014**

En el marco de la estrategia de socialización de la Ley 1712, específicamente en lo relativo al acceso a información sobre el proceso electoral, las organizaciones políticas fueron priorizadas como actores que debían tener mayor comprensión de esta ley. Para tal fin, Transparencia por Colombia con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata, desarrolló a comienzos del mes de febrero del presente año 6 talleres de capacitación para organizaciones políticas en las ciudades de Cali, Medellín, Popayán, Cúcuta, Riohacha y Caquetá. En total asistieron 124 personas entre quienes se encontraban candidatos a la Cámara de Representantes, Gerentes de Campaña, Contadores, Periodistas y otros miembros de las siguientes organizaciones políticas: Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Cambio Radical, Partido Centro Democrático, Partido Opción Ciudadana, Movimiento Todos

Somos Colombia, Partido Alianza Verde, Partido Político "MIRA" y el Partido Social de Unidad Nacional (Ver **Anexo 8**. *'Listas de asistencia 1'*).

Estos talleres se desarrollaron con el propósito de hacer transferencia de conocimientos y herramientas sobre las obligaciones y derechos contenidos en la Ley 1712 de 2014 haciendo especial énfasis en la información que las organizaciones políticas y, de la mano de estas, los candidatos, deben publicar durante la época electoral. Como complemento a las obligaciones de publicación de información, durante el taller se hizo una revisión de las obligaciones relativas a la financiación de las campañas políticas en Colombia y la rendición de cuentas sobre el origen, monto y destinación de todos los recursos utilizados para apalancar sus campañas. Se presentó también la herramienta Cuentas Claras como un mecanismo para verificar la publicación de información sobre ingreso y gastos de campañas durante las elecciones y se les presentó el trabajo que desde la Alianza Más Información Más Derechos está adelantando para ejercer control social al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 por parte de sujetos obligados tradicionales y no tradicionales. (Ver **Anexo 9.** *'Presentación Taller para Candidatos y Equipos de Campañas'*).

Durante el desarrollo de estos 6 talleres fue posible constatar que gran parte de los asistentes desconocían la Ley 1712 de 2014 y las obligaciones que tenían las organizaciones políticas de cumplir con las disposiciones de transparencia y acceso a la información pública. Otros asistentes manifestaron que, aunque conocía la Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, no tenían certeza sobre las obligaciones que los cobijaban a ellos como miembros de las organizaciones políticas.

Específicamente, hubo dudas con respecto a la información de transparencia activa que los partidos debían publicar. Muchos asistentes manifestaron que los partidos políticos no capacitaban a sus candidatos respecto al derecho de acceso a la información pública y la obligación de rendir cuentas de manera oportuna y veraz con relación al movimiento de recursos de campaña, por lo que estos talleres de capacitación representaron una fuente de información muy importante para los asistentes.

4.2. Veeduría en caliente: actividades de monitoreo y control in situ al desarrollo de campañas legislativas

4.2.1. Talleres regionales

Como se ha venido mencionando, una de las estrategias para hacer control social al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 era evaluar la cantidad y calidad de información disponible en materia electoral en el marco de

las elecciones legislativas de 2018. Para determinar si las organizaciones políticas y las campañas ponen a disposición de la ciudadanía información pública en época electoral que favorezca la transparencia y el voto informado, es necesario también motivar ejercicios de seguimiento al desarrollo de las campañas políticas y verificación la información con los canales de reporte y rendición de cuentas que todos tanto candidatos como, organizaciones políticas están obligados a hacer, particularmente en lo relacionado con el origen monto y destinación de los recursos de campañas.

La financiación de campañas incluye todos los recursos en especie o en dinero destinados a apoyar el desarrollo de las contiendas electorales. Estos recursos de origen público y/o privado juegan un papel primordial en el ejercicio de la democracia participativa y representativa. Sin embargo, en el origen y destinación de las contribuciones privadas a las campañas electorales existe el riesgo de que se presenten actos de corrupción como el soborno a candidatos con la expectativa de obtener favores futuros y/o la incidencia indebida en la formulación de políticas y normas. En este sentido, la obligación de transparencia y acceso a la información pública conferida en la Ley 1712 debe contemplarse como una oportunidad para que las organizaciones políticas y a través de éstas, las campañas políticas, fortalezcan su relación con la ciudadanía, haciendo más visible su estructura y funcionamiento, así como de las decisiones y la rendición de cuentas en torno al manejo de los recursos para financiar las campañas en las que participan.
Teniendo en cuenta esto, Transparencia por Colombia con el apoyo de dos organizaciones territoriales aliadas; SUEJE[42] en Pereira y Diálogo Democrático[43] en Armenia se llevó a cabo dos talleres el 09 y el 10 de febrero con participación de organizaciones sociales vinculadas a estas organizaciones regionales, entre las cuales se encontraban grupos de veedurías a servicios públicos, académicos y también algunos equipos de campañas para el Congreso. Los talleres se desarrollaron con el propósito de resaltar la importancia de hacer control social a la disposición de información de manera activa y pasiva de las organizaciones políticas y los candidatos al Congreso 2018 – 2020, con el fin de determinar si las organizaciones políticas y las campañas ponen a disposición de la ciudadanía información pública en época electoral que favorezca la

[42] El Sistema Universitario del Eje Cafetero (SUEJE) es el resultado de un pacto institucional de las universidades Tecnológica de Pereira y del Quindío que, con un sentido y alcance territorial y regional, aspiran a consolidar el protagonismo de la universidad pública en los procesos de transformación social y búsqueda del desarrollo integral de la comunidad universitaria y de la sociedad regional de la cual hacen parte, busca ser un instrumento de gestión, facilitador, dinamizador y articulador al servicio de las universidades públicas del Eje Cafetero (http://www.almamater.edu.co/AM/).
[43] La Corporación Diálogo Democrático tiene como objeto social buscar el desarrollo democrático de la sociedad en todos sus aspectos, siendo los principios que orientan sus acciones: la libertad que tienen los ciudadanos para crear autónomamente su propio orden social, la igualdad frente al acceso a los derechos, la solidaridad como la manera de hacer posible 'para el otro' los derechos humanos y el diálogo como la manera más razonable de resolver pacíficamente los conflictos (www.dialogodemocratico.org).

transparencia y el voto informado. Se contó con la participación total de 60 personas entre quienes se encontraban representantes de las gobernaciones, la defensoría del pueblo, veedurías ciudadanas, funcionarios de las alcaldías, fundaciones, sindicatos, corporaciones públicas y organizaciones de la sociedad civil (Ver **Anexo. 10.** *'Listas de asistencia 2'*).

Por otro lado, se llevó a cabo un taller simultáneo en Bogotá, Tunja, Villavicencio e Ibagué, con la colaboración de la Corporación Ocasa, dirigido a plataformas juveniles en esas ciudades. El taller se desarrolló con el objetivo de capacitar a los jóvenes en la normativa y seguimiento a la rendición de cuentas del movimiento de recursos de los candidatos en elecciones y en las obligaciones que tienen los partidos políticos frente a la ley de acceso.

4.2.2. Metodología

Los talleres se desarrollaron con el objetivo de hacer transferir conceptual y metodológica respecto al derecho de acceso a información pública durante el desarrollo de las campañas políticas, específicamente en lo relacionado con el financiamiento de las campañas y al desarrollo de actividades de monitoreo y control in situ durante las campañas legislativas (Ver **Anexo No. 11.** '*Presentación Ley 1712 y Veeduría Electoral*).

La información presentada, así como las herramientas diseñadas para el monitoreo al cumplimiento de la Ley 1712 en época electoral se desarrollaron con el fin de que las organizaciones participantes en los talleres tuvieran la capacidad de hacer control social a la información pública disponible en el escenario electoral. En este mismo sentido, durante el desarrollo de los talleres se llevaron a cabo ejercicios prácticos sobre el acceso al aplicativo Cuentas Claras para consultar los informes de rendición de cuentas de campañas. Igualmente, se presentaron estrategias para analizar esta información a través de otros canales como las páginas web y las redes de los partidos y los candidatos, el monitoreo a prensa y la consulta a entidades como el órgano electoral y las alcaldías municipales; y se presentaron herramientas para sistematizar la información recogida mediante la observación de campo sobre el desarrollo de las campañas (sedes de campañas, actos públicos, propaganda electoral, entre otros). (Ver **Anexos No. 12**. *'Formato de Seguimiento a Cuentas Claras'*; **No. 13.** *'Formato Seguimiento Observación de Campo'* **y No. 14**. *'Formato Seguimiento Páginas Web'*).

Quienes participaron en estos talleres, incluyendo quienes se conectaron de manera virtual, manifestaron por una parte la importancia de contar con herramientas concretas para poner en funcionamiento la Ley 1712 de 2014, esto es los mecanismos y canales que esta ley dispone para que la ciudadanía pueda acceder a información pública de calidad y útil para el desarrollo de sus trabajos o áreas de interés. También

valoraron la posibilidad de usar la Ley como un mecanismo para acceder a información sobre un punto en el cual es difícil acceder a información pública como es el financiamiento de las campañas. Monitorear el cumplimiento de las disposiciones relativas al manejo de los recursos para campañas utilizando las fuentes de información disponibles como Cuentas Claras, la verificación de información en páginas web de organizaciones políticas y las solicitudes de información, contrastado con la información que se puede observar directamente, permite evaluar con más detalle hasta donde la información que se publica es suficiente y permite ejercer un voto informado.

5. ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS

Una parte fundamental para el ejercicio de veeduría al cumplimiento de la Ley 1712 tiene que ver con la socialización de resultados en distintos escenarios y a actores diversos. En ese sentido, a continuación, se describen las acciones de socialización que se han adelantado a la fecha (sin dejar de lado que falta hacer una presentación final a las entidades cabeza de política pública).

5.1. Presentación de resultados a organizaciones políticas

En el marco de una iniciativa conjunta con la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría de la Transparencia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria –NIMD, y Transparencia por Colombia, para la promoción, acompañamiento técnico y generación de capacidades en materia de acceso a la información pública con partidos y movimientos políticos, se llevó a cabo un taller con el fin de promover prácticas de transparencia y acceso a la información en periodos electorales entre partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. El propósito consistió en informar a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, sobre medidas de acceso a la información pública en los periodos electorales, con base en buenas prácticas y la normatividad vigente en Colombia, y se aprovechó la oportunidad para socializar con los partidos políticos los resultados del ejercicio de evaluación de transparencia activa y pasiva a estas organizaciones.

A este taller, desarrollado en las instalaciones del Archivo general de la Nación el 07 de marzo de 2018, asistieron representantes de los partidos MIRA, Centro Democrático, ASI, Polo Democrático, Liberal, Conservador y el Partido de la U. La presentación de los resultados del ejercicio de Transparencia Activa y Pasiva desarrollado por Transparencia por Colombia en el marco de la Veeduría a la Ley 1712 de 2014 giró en torno a los 9 aspectos evaluados para cada partido a través de su página web (Ver **Anexo No. 15**. *'Presentación Taller NIMD'*).

En el ejercicio se mostró el bajo nivel de cumplimiento con la disposición de información principalmente a través de las respuestas a solicitudes de información y solicitudes de manera telefónica. En este espacio se compartió con los asistentes los resultados de este ejercicio de verificación y se dialogó acerca de los retos que hay entre el acceso a herramientas y el cumplimiento efectivo de la garantía de acceso a la información.

Como elementos adicionales de la conversación se resaltan los siguientes:

- Los partidos manifestaron su preocupación con respecto a los resultados presentados en especial con los resultados de la publicación de la información presupuestal en su página web, puesto que muchos indicaron que esa información se actualizaba de manera constante.
- En este mismo orden, los partidos invitaron a organizaciones como Transparencia por Colombia a hacer ejercicios de capacitación a sus miembros antes de hacer un proceso de evaluación de sus páginas web.
- Gran parte de los partidos presentes reconocieron que sus partidos políticos no proveen suficiente información sobre los candidatos que avalan puesto que, para promover un voto informado es necesario conocer la trayectoria política de estos candidatos, su experiencia, los temas que lidera y su formación profesional.
- A manera de recomendaciones se les indicó a las organizaciones políticas que deben poner más esfuerzos en la calidad de la información que publican para que esta sea reutilizable y procesable por el ciudadano, y en publicar en datos abiertos, así como mayor publicidad sobre el aplicativo Cuentas Claras.

5.2. Presentación de resultados a ciudadanía

Una de las actividades de movilización e incidencia que Transparencia por Colombia desarrolló antes de las elecciones legislativas estaba directamente enfocada en involucrar a la ciudadanía en general en una actividad de sensibilización sobre las elecciones y la importancia de votar de manera informada. Para tal fin se montó un evento llamado "Corruptour", un tour por los lugares de la ciudad que resultan emblemáticos por su rol e incidencia en el tema electoral. Es así como se hizo un recorrido que incluía la sede de las organizaciones políticas en Bogotá. A lo largo del recorrido se fueron presentando los resultados de la evaluación de transparencia y acceso a la información de cada organización política, enfatizando que para decidir por quién votar, es prioritario conocer también la organización que lo avala (Ver **Anexo No. 16.** '*Brochure Corruptour*').

6. INFORME SOBRE VEEDURÍA AL GASTO DE PUBLICIDAD ELECTORAL DE CANDIDATOS Y PARTIDOS POLÍTICOS PARA ELECCIONES LEGISLATIVAS 2018

6.1. Metodología

La estrategia de monitoreo puesta en marcha hizo seguimiento a la transparencia activa y pasiva de candidatos y colectividades políticas mediante los siguientes mecanismos:

6.1.1. Monitoreo a candidatos

Se evaluaron 26 candidaturas individuales de acuerdo con los siguientes criterios de selección:

- 18 candidatos cabeza de lista (10 que aspiraban a la Cámara de Representantes y 8 aspirando al Senado) quienes, habiendo participado en las últimas elecciones legislativas, obtuvieron en ese entonces la votación más alta.
- 8 candidatos aspirantes a una curul en la Cámara o el Senado, que fueron escogidos priorizando a personas incluidas por la Fundación Paz y Reconciliación en su informe 'Herederos de Odebrecht y Vínculos con llegales en listas a Senado y Cámara 2018'.

La lista completa de candidatos evaluados sigue a continuación:

Cámara de Representantes	Senado de la República
1. Hernando José Padaui Álvarez.	14. Jaime Alejandro Amín.
2. Margarita María Restrepo Arango.	15. Armando Benedetti.
3. Angelo Antonio Villamil Benavides.	16. Nora María García Burgos.
4. Karen Violette Cure Corcione.	17. José David Name Cardozo.
5. Armando Antonio Zabarain D'arce.	18. Jorge Enrique Robledo Castillo.
6. Martha Patricia Villalba Hodwalker.	19. Arturo Char Chaljub.
7. Sara Elena Piedrahita Lyons.	20. Arleth Casado de López.
8. Samuel Alejandro Hoyos Mejía.	21. Antonio del Christo Guerra De La Espriella.
9. Óscar Darío Pérez Pineda.	22. Lidio Arturo García.
10. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón.	23. Roosvelt Rodríguez Rengifo.
11. Edward David Rodríguez Rodríguez.	24. Efraín José Cepeda Saravia.
12. Fabián Gerardo Castillo Suárez.	25. Horacio José Serpa Serpa.
13. Alfredo Rafael de Luque Zuleta.	26. José Alfredo Gnecco Zuleta.

- **Transparencia activa de candidatos:**

El examen de transparencia activa consistió en la revisión quincenal del reporte que las candidaturas debían hacer a Cuentas Claras en relación con gastos en pauta publicitaria. Estos seguimientos fueron realizados los días 13 de febrero, 27 de febrero y 13 de marzo.

- **Transparencia pasiva de candidatos:**

El examen de transparencia pasiva consistió en enviar derechos de petición a las campañas de los candidatos seleccionados para conocer si realizaron gastos en pauta publicitaria, cuál es el monto que dichos gastos sumaban, qué medios de comunicación fueron contratados para ese fin, entre otras cuestiones.

6.1.2. Monitoreo a organizaciones políticas

Se evaluaron los 16 partidos políticos que presentaron listas a estas elecciones legislativas.

- **Transparencia activa de partidos:**

La Ley 1475 de 2011 obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir dentro de sus estatutos disposiciones en relación con "la utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral." La 1712 de 2014, por su parte, ordena a sus sujetos obligados divulgar proactivamente todas sus "normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales...". Es decir, los partidos están en la obligación de publicar sus estatutos en sus páginas web, los cuales deben contener disposiciones sobre su manejo de la propaganda política en medios de comunicación. En este orden de ideas, nuestra estrategia verificó la publicación de esa información en los sitios webs de los dieciséis partidos seleccionados.

- **Transparencia pasiva de partidos:**

Ante cada uno de los partidos políticos seleccionados, se interpuso una solicitud de información con el propósito de constatar hasta qué punto estaba dando cumplimiento (o desatendiendo) sus obligaciones de transparencia pasiva sobre publicidad electoral. Dicha solicitud de información indagó sobre el monto total de dinero que había sido invertido por concepto de pauta publicitaria en medios de comunicación en el marco de la temporada de campaña política para las elecciones legislativas de 2018, cuáles fueron los medios con los que se había contratado dicha publicidad, se solicitó copia de los respectivos contratos, etc.

6.2. Marco legal de las obligaciones de transparencia

Teniendo en cuenta que los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos además de ser sujetos obligados bajo la 1712 de 2014, deben dar respuesta a solicitudes de información pública presentadas por cualquier persona (transparencia pasiva) y publicar información de forma proactiva (transparencia activa, lo cual se puede hacer a través de su página web o, en su defecto, en otros medios de divulgación como boletines, gacetas y carteleras. Asimismo, aunque los candidatos que se inscriben a elecciones no son sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014, de acuerdo con el último inciso del artículo 5 de esa ley, es posible incluirlos dentro de la obligación de rendición de cuentas de los fondos que reciben por anticipos de financiación estatal. Este inciso 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, sólo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien".

De acuerdo con la Resolución 3097 de 2013 del Consejo Nacional Electoral (CNE), los candidatos están obligados a actualizar los libros contables a través de Cuentas Claras a más tardar ocho días después de efectuado cualquier gasto en el que incurra su campaña. Dentro de esa información se encuentra la del formulario 5.7.B, que corresponde a "los gastos de propaganda política a través de los medios de comunicación social y del espacio público como son: radio, periódico, revistas, televisión vallas, pasacalles pendones, afiches etc." Esta documentación se encuentra disponible al público por medio de la página web http://www.cnecuentasclaras.com/.

La Resolución 2797 del 8 de noviembre de 2017 del CNE dispone que los medios de comunicación que sean contratados para fines de propaganda electoral deben dar reportes sobre tales contratos a cuentas claras. Esta información no se encuentra disponible para la consulta del público en http://www.cnecuentasclaras.com/. Adicionalmente, se presentó un derecho de petición al CNE sobre la información reportada por medios de comunicación regional y nacional. No obstante, a la fecha en que se realiza este informe, no hubo respuesta.

6.3. Resultados

6.3.1. Transparencia activa candidatos

Las tres fechas en las que se revisó la información subida por candidatos sobre sus gastos de pauta publicitaria fueron dos y cuatro semanas antes de las elecciones (13 y 27 de febrero) y dos días después de estas (13 de marzo).

En el primer corte, 10 candidatos habían subido información con respecto al formulario 5.7.B. en el aplicativo Cuentas Claras. Este número se incrementó a 18 en el segundo corte. Al final, en la última revisión que se hizo, 25 candidatos habían subido información.

Aunque se considera favorable que la mayoría de los candidatos cumple con subir información, es cuestionable que gran parte de ellos lo hagan después de las elecciones. Adicionalmente, salvo en el caso de un candidato, la información subida no permite diferenciar la fecha de los gastos o de la publicidad contratada. Esto, en últimas, también obedece a que el formulario no tiene casillas para estos efectos. De esta forma, es difícil verificar si los candidatos efectivamente subieron la información dentro del plazo establecido por la ley (8 días después de ocasionado el gasto) o si incumplieron su obligación. El **anexo No. 17.** *'Transparencia activa de candidatos'* muestra el reporte sobre el seguimiento realizado.

6.3.2. Transparencia activa organizaciones políticas

La Ley 1475 de 2011 obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir dentro de sus estatutos disposiciones sobre la utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral. Además, la 1712 de 2014 ordena a sus sujetos obligados divulgar proactivamente todas sus normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales. Los partidos, como sujetos obligados por la ley, están obligados a publicar sus estatutos en sus páginas web, los cuales deben contener las mencionadas disposiciones sobre el manejo de su propaganda política en medios de comunicación.
De acuerdo con estas obligaciones, el examen de transparencia activa verificó la existencia de disposiciones sobre propaganda política en los estatutos de las organizaciones políticas y la publicación de otros documentos al respecto (incluyendo sus códigos de ética). La búsqueda estuvo orientada a definir si los partidos hacen públicas sus políticas o parámetros sobre la contratación con medios de comunicación, de forma que ésta sea más transparente y que no sea utilizada como mecanismo de manipulación de los medios de comunicación. Es decir, no se consideraron las disposiciones sobre el uso de espacios gratuitos. Se examinaron los dieciséis partidos y movimientos políticos con candidaturas a las elecciones legislativas de marzo de 2018. La revisión se hizo entre los meses de febrero y marzo de 2018.

A excepción de los cuatro partidos políticos que no cuentan con un sitio web (AICO, ASI, Partido Somos, Movimiento Todos Somos Colombia-TSC-) y el partido FARC (que publica los estatutos de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), los demás partidos cuentan en sus estatutos con una disposición general que dispone que sus recursos puedan ser utilizados, entre otras cosas, para la divulgación de sus programas y propuestas. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, no existen más disposiciones sobre la utilización de medios de comunicación y en ningún caso hay disposiciones específicas sobre la transparencia en la contratación de pauta en medios de comunicación. Lo anterior revela que este no es un asunto que llame la atención de los partidos. Varios partidos publican sus códigos de ética, pero ninguno de ellos tiene disposiciones en relación con la pauta en medios de comunicación. Ninguno de los partidos políticos publica su plan anticorrupción.

La mayoría de las organizaciones políticas no publican su información en formato de datos abiertos, lo cual dificulta sustancialmente el trabajo de verificación de otras obligaciones (como las del objeto de esta veeduría). El **anexo No. 18.** *'Propaganda política-Transparencia activa de organizaciones políticas'* muestra los resultados de esta veeduría por cada uno de los partidos políticos.

6.3.3. Transparencia pasiva candidatos

El derecho de petición allegado a los candidatos contenía preguntas sobre los gastos realizados por cada uno de ellos en propaganda electoral en sus aspiraciones para las elecciones de Cámara y Senado de 2018. A su vez, se preguntó por los medios de comunicación contratados y el cumplimiento de obligaciones electorales con el CNE (Ver **Anexo No. 19**. *'Derecho de petición candidatos'*).

Habiendo transcurrido el tiempo legalmente establecido para responder por parte de los candidatos, se encontró con un resultado desalentador. De veintiséis candidatos, sólo responderán cuatro, tres aspirantes al Senado y un aspirante a la Cámara de Representantes. Lo anterior es un evidente indicador de la falta de transparencia de la mayoría de los candidatos. A pesar de que los candidatos no se encuentran en una obligación legal de dar respuesta a estas peticiones, se esperaría que la importancia del cargo al que aspiran fuera suficiente para demostrar más interés en las solicitudes ciudadanas.

6.3.4. Transparencia pasiva organizaciones políticas

En cuanto al derecho de petición enviado a los partidos políticos (Ver **Anexo No. 20**. '*Derecho de petición partidos*'), se les solicitó información sobre sus gastos y manejo frente a la propaganda electoral durante la carrera electoral para las elecciones de Cámara de Representante y Senado de la República de Colombia 2018. A su vez, se preguntó los medios de comunicación con los que se contrató y el manejo de su imagen institucional durante las elecciones.

De forma similar a los candidatos, al haber terminado el plazo legalmente establecido, se encontró con una respuesta igualmente desalentadora. De los dieciséis partidos políticos requeridos, solamente respondieron cuatro, la Alianza Social Independiente (ASI), Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), Partido Cambio Radical y el Partido Político MIRA.

En este caso, la falta de respuesta es más preocupante, pues los partidos sí son sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014. No habría razón para no dar respuesta a estas solicitudes.

6.4. Promoción de debate

De acuerdo con la estrategia planteada, la veeduría tuvo un componente de posicionamiento del tema. En primer lugar, se realizó la campaña #VotoInformado, con la que se buscó posicionar estándares de discurso favorable a la libertad de expresión por parte de funcionarios públicos, líderes de opinión y candidatos. Esta estrategia busca generar conciencia sobre la importancia del periodismo para tomar decisiones informadas y promover valores de transparencia entre medios de comunicación y partidos políticos.

El hashtag #VotoInformado, según la aplicación gratuita *Tweet Binder,* tuvo más de 20 mil impresiones entre el 24 de febrero y el 6 de marzo, entendiendo impresiones como el número de veces que los usuarios de la red social Twitter vieron publicaciones con este hashtag.

Hasta la fecha la publicación con más alto impacto en Twitter fue la invitación a candidatos y ciudadanía a defender la libertad de prensa a través de un GIF que proponía 3 puntos. La publicación tuvo un alcance de 35.496 impresiones y un total de 3.270 visualizaciones y 300 interacciones que van desde comentarios, me gusta y o retweets.

En segunda posición se encuentra la respuesta de la FLIP, bajo la campaña #VotoInformado, sobre una confrontación del candidato al Senado y expresidente Álvaro Uribe Vélez con un periodista Canal Uno, durante una diligencia a la Corte Suprema de Justicia. La publicación tuvo un alcance de 28.777 impresiones y un total de 527 interacciones que van desde comentarios, me gusta y o retweets.

La tercera publicación con mayor alcance es la carta formal que la Flip envío al precandidato a la presidencia, Gustavo Petro, invitándolo a la campaña #VotoInformado, la publicación tuvo alcance en 19489 usuarios y un total de 695 interacciones. Esta carta fue enviada a todos los candidatos a la presidencia a través de redes sociales y fue multiplicada por otros periodistas y usuarios que exigían a los candidatos sumarse a la campaña.

En el mismo sentido, la carta publicada al, también precandidato a la presidencia, Alejandro Ordóñez, alcanzó 13,920 impresiones y unos 284 interacciones, cifras cercanas a la publicación de respuesta que tuvo la Flip ante las estigmatizaciones de Ordóñez desde su cuenta oficial de Twitter al periodista Ramiro Bejarano, en esta ocasión la publicación alcanzó 13,998 impresiones y unas 379 interacciones. Otras piezas en la red social Twitter informando sobre la campaña alcanzaron menos relevancia pero con cifras nada despreciables que superan las 1000 impresiones.

Por su parte, se han realizado 8 publicaciones en Facebook (que no incluyen respuestas o envío de cartas ya que esta no es la red elegida por excelencia en el caso de los funcionarios públicos o candidatos). Cabe reconocer que las interacciones han sido bajas comparadas con el alcance de la campaña en Twitter.

En total se estiman un promedio de 201.758 impresiones y 7.993 interacciones totales de desde el inicio de la campaña #VotoInformado hasta el 6 de marzo de 2018.

Con relación a la socialización de resultados de Transparencia Activa y Pasiva en época electoral, se elaboró un GIF que circuló a través de las redes sociales de la Alianza entre los días 2 y 8 de marzo, sobre el cual se obtuvieron 4.700 impresiones, 11 clics en el enlace dispuesto, 9 retweets, 7 'me gusta' y 27 interacciones totales.

7. RESULTADOS FINALES Y RECOMENDACIONES GENERALES

El ejercicio de control social al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información pública en época electoral permite concluir lo siguiente:

1. En primera instancia, aunque desde las entidades a cargo del cumplimiento de las Ley 1712 de 2014, no se han definido lineamientos claros respecto a la información que debería publicar en época electoral las organizaciones políticas, a partir de los lineamientos definidos para las entidades tradicionales recogidos en estas Ley y la normatividad que reglamenta la publicidad de información y rendición de cuentas de las organizaciones políticas, (recogidas en normas como la Ley 130 de 1994 y la 1475 de 2011), se

definieron desde la Alianza Mas Información Mas Derechos los criterios a evaluar para determinar la cantidad de información disponible de manera proactiva durante las elecciones. Esta ausencia de protocolos en época electoral que deberían publicar las organizaciones políticas da lugar a que la información en cuanto a sus contenidos y alcance sea definida de manera discrecional. Esto en la práctica significa que el acceso a la información pública bajo las condiciones de calidad y oportunidad que exige la Ley, depende en buena parte, de la apuesta por la transparencia y la disposición de información que tenga cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos. Así las cosas, es necesario que desde las entidades cabeza de la política pública, particularmente desde la Procuraduría se definan unos lineamientos concretos que tengan en cuenta la normatividad que rige a las organizaciones políticas, pero que incluyan los requisitos para la disposición de información sobre el proceso electoral de manera activa y pasiva.

2. En ese mismo sentido, desde la autoridad electoral se deben adelantar acciones que exijan el cumplimiento de la Ley 1712. Esto incluye asegurar que toda organización política que tenga personería jurídica y reciba recursos estatales para su funcionamiento, tenga como mínimo, un canal de comunicación y publicación de información vía web, preferiblemente una página web. Para el desarrollo de esta veeduría a la Ley 1712, resulta preocupante que 4 organizaciones políticas no tengan ningún canal de acceso a la información que los ciudadanos puedan consultar.

3. En cuanto al contenido de la información disponible en época electoral en época electoral, es preciso mencionar que ninguna de las organizaciones política cumple al 100% con los requisitos generales que establece la ley para todos los sujetos obligados, mucho menos con los criterios que se definieron para evaluar la disposición de información mínima necesaria para el ejercicio del voto informado. Es así como información tan importante como la hoja de vida y trayectoria de los candidatos al Congreso de 2018 solamente estaba disponible en las páginas web de 4 organizaciones políticas.

4. Entre las acciones emprendidas desde la Alianza Más Información Más Derechos para ejercer control social al cumplimiento de la Ley 1712, fue posible profundizar con los participantes a los talleres y otros espacios, sobre la importancia y oportunidad de acceder a información pública relevante, incluyendo la garantía de cumplimiento de otros derechos, característica intrínseca de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ahora bien, dado el énfasis en el acceso a información sobre el proceso electoral que se dio a esta parte de la Veeduría, también se profundizó con los participantes en la normatividad relativa a la financiación de las campañas y la rendición de cuentas y se hizo transferencia de metodologías y herramientas para

hacer ejercicios de control a la información que las organizaciones políticas y a las campañas, la autoridad electoral y otras entidades como las alcaldías locales, ponen a disposición sobre el proceso electoral. Estas herramientas y metodologías contribuyen a fortalecer sus acciones de veeduría en diferentes temas y amplían las acciones que pueden emprender para garantizar el acceso a la información.

5. Al hacer desde la Alianza Más Información Más Derechos una validación de la información que se publica en época electoral con el desarrollo de las campañas, la observación de campo, el monitoreo a la información que se publicó durante el desarrollo de las campañas a través del aplicativo Cuentas Claras y el monitoreo a medios de información es posible concluir lo siguiente:

a. Las organizaciones políticas no han extendido la obligación de cumplimiento con la rendición de cuentas en tiempo real, a los candidatos que han avalados. Particularmente con la rendición de cuentas del financiamiento de campañas, la revisión hecha por Transparencia por Colombia a una semana de las elecciones legislativas mostró que más del 80% de los candidatos no estaban cumpliendo con la obligación de reportar sus ingresos y gastos durante el desarrollo de las campañas[44].

b. Frente a la conformación de las listas para el Congreso 2018, los criterios que se encontraron publicados en las páginas web de las organizaciones políticas, los cuales tenían diversas instancias de verificación y comprobación de antecedentes, pareciera ser que en la práctica no son congruentes con la entrega de los avales. Por ejemplo, sólo 5 partidos cumplieron en el ejercicio de transparencia activa con la publicación de los criterios para la entrega de avales y, según la base de datos del informe ‘*Herederos de Odebrecht y vínculos con ilegales en listas a senado y cámara 2018*’ elaborado por la fundación Paz y Reconciliación, *eran* 59 *los candidatos cuestionados*:

Nombre partido político	**# de candidatos cuestionados**
Partido Cambio Radical	15
Partido Centro Democrático	3
Partido Conservador	8
Partido Liberal	12

[44] El informe completo realizado por la Corporación puede ser consultado en el siguiente enlace: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-ELECCIONES-LEGISLATIVAS-2018.pdf

Partido Opción Ciudadana	6
Partido Social de Unidad Nacional	15

Si bien la revisión de la información que ponen a disposición las organizaciones políticas cumple con algunos de los criterios definidos, es posible afirmar que en el cumplimiento de esta Ley las organizaciones políticas no han incluido la transferencia de conocimientos y requerimientos de sistematización y entrega de información a sus directorios regionales y candidatos. Es así como en el desarrollo de los talleres regionales con organizaciones políticas y equipos de campañas más de la mitad de los asistentes manifestaron no conocer las obligaciones de acceso a la información pública, en virtud de esta ley.

CAPÍTULO III. LA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS DE TRANSPARENCIA PASIVA

INTRODUCCIÓN

La transparencia pasiva se entiende como las acciones desplegadas para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública presentadas tanto por la ciudadanía como por otras entidades. La importancia de la transparencia pasiva recae en que es un medio para la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, que implica que **toda persona** puede conocer sobre la existencia y acceder a la

información pública en posesión, custodia o bajo control de los sujetos obligados[45].

Así, la Ley 1712 de 2014 incluye el marco legal del derecho de acceso a la información y, por lo tanto, determina la forma en que debe responderse a las solicitudes de acceso a la información presentadas por la ciudadanía. En concreto, los contenidos de esta ley establecen: i) las pautas para que los funcionarios respondan a una solicitud de información pública; ii) el tiempo en el que los funcionarios deben responder a la solicitud de información pública; iii) los casos en los que un funcionario puede negar una solicitud de información pública para proteger derechos individuales o colectivos (artículos 18 y 19); iv) la carga de la prueba que debe cumplir el funcionario que decida negar una solicitud de acceso a la información pública (artículo 28).

El presente capítulo tiene como objetivo reseñar el estado de cumplimiento de las exigencias de *transparencia pasiva* que impone la Ley 1712 de 2014 por parte de entidades que son sujetos obligados[46] en los términos del artículo 5 de esta ley. A partir de la experiencia propia de la Alianza Más Información Más Derechos y de la caracterización de la experiencia de organizaciones de la sociedad civil, fue posible generar un panorama sobre el cumplimiento de distintos sectores en materia de respuesta a solicitudes de acceso a la información.

Este capítulo aborda tres secciones. Primero, se explica la metodología del ejercicio de veeduría y análisis de resultados. Luego se describen los principales resultados y hallazgos de la veeduría. Finalmente, en la tercera sección, se recogen las principales conclusiones y se ofrecen recomendaciones tanto a los sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014 como a los líderes de la política pública de transparencia.

1. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PASIVA QUE IMPONE LA LEY 1712 DE 2014

Este ejercicio se realizó con el propósito de determinar el cumplimiento de las obligaciones de *transparencia pasiva* consagradas en la Ley 1712 de 2014. Para ello, **enviamos solicitudes de acceso a la información pública** a distintos sujetos obligados y **caracterizamos la experiencia de organizaciones de la sociedad civil en materia de acceso a la información pública.** En la presente sección se describe la metodología utilizada para llevar a cabo el ejercicio de veeduría y analizar los resultados obtenidos.

[45] Procuraduría General de la Nación. "Cartilla: ABC para solicitar información pública", 2015, p. 5

[46] Entiéndase **sujetos obligados** como todas aquellas personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, que estén obligadas a cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), según lo dispuesto en el artículo 5 de esta norma.

1.1. Temáticas priorizadas

Las dos temáticas priorizadas para la realización del ejercicio de veeduría ciudadana fueron las siguientes: i) **implementación de los acuerdos de paz y de políticas de atención a víctimas**; y ii) **participación ciudadana para indagar sobre conflictos de interés y aumentos injustificados en el patrimonio de los congresistas.** Escogimos estos dos temas por su relevancia actual en el panorama político nacional. Por un lado, la firma del acuerdo de paz obliga a realizar control social sobre la debida implementación de los cinco puntos acordados y el cumplimiento de las normas jurídicas que lo materializan. Asimismo, las recientes elecciones al Congreso de la República son un espacio propicio para que la ciudadanía indague sobre el aumento patrimonial de los congresistas y llegue a las urnas con un voto informado. Para esto, es preciso conocer documentos tales como su declaración juramentada de bienes y rentas y sus declaraciones de renta.

TEMAS PRIORIZADOS	**Implementación del acuerdo de paz y atención a víctimas**	**Información necesaria:** - Avance en la implementación de los acuerdos de paz por parte de las entidades del nivel central - Políticas, programas y estrategias con enfoque en víctimas del conflicto armado
	Participación ciudadana para indagar sobre conflictos de interés y aumentos injustificados en el patrimonio de los congresistas	**Información necesaria:** - Declaraciones de renta - Declaraciones de bienes y rentas y actividad económica

1.2. Componentes de la veeduría

Con el fin de recolectar la información necesaria[47] para analizar el nivel de cumplimiento de las entidades públicas en temas de transparencia pasiva se adoptaron dos tipos de metodologías que

[47] Originalmente la Alianza se propuso trabajar de la mano con organizaciones de base en las regiones y acompañarlas en la presentación de solicitudes de acceso a la información pública. Para esto, se realizaron talleres de acceso a la información en Bogotá, Pereira y Barranquilla que contaron con participantes interesados en el acceso a la información y los derechos humanos con enfoque regional. Al final de cada taller contactamos a las organizaciones asistentes y ofrecimos acompañamiento para presentar derechos de petición y eventualmente trabajar en un litigio. Enviamos a cada participante un formato de derecho de

dieron como resultado dos fuentes de información distintas. Por un lado, el análisis se realizó a partir de la **experiencia de la Alianza** al enviar derechos de petición a entidades públicas y Congresistas de la República. En segundo lugar, se realizaron entrevistas para **caracterizar la experiencia de organizaciones de la sociedad civil** en el envío de solicitudes de acceso a la información pública. A continuación, se explicará con mayor profundidad cada uno de estos componentes.

1.2.1. Experiencia de la Alianza Más Información Más Derechos

Con base en los dos **temas priorizados**, la Alianza envió solicitudes de acceso a la información pública a dos grupos de sujetos obligados: **i)** Entidades públicas del nivel central encargadas de implementar el acuerdo de paz o de prestar atención a víctimas del conflicto armado; y **ii)** Congresistas de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública, DIAN y Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes.

1.2.1.1. Entidades públicas encargadas de implementar el acuerdo de paz

Con el propósito de determinar el nivel de cumplimiento de las exigencias de transparencia pasiva de las entidades encargadas de implementar el acuerdo de paz y trabajar con víctimas del conflicto armado, se enviaron **once (11) derechos de petición** a **diez (10) entidades** públicas del orden nacional. El contenido de las solicitudes de acceso a la información pública se refería principalmente a información relacionada con las políticas y planes dirigidos a las víctimas del conflicto armado o a la implementación del acuerdo de paz. Aunque mucha de la información solicitada debería estar consignada en su página web, no estaba allí o se encontraba desactualizada.

Entidad	Solicitudes de información	Fecha de presentación
Unidad de Restitución de Tierras	1. Número de predios que han sido restituidos a víctimas del conflicto armado desde el 01 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2016. 2. Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado desde el 01 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2016, en los casos en los	20 de noviembre de 2017

petición y un protocolo de acompañamiento, con el fin de empezar un proceso colaborativo con las organizaciones. Sin embargo, ninguno de los proyectos en conjunto dio resultados, pues las organizaciones regionales no necesitaban acompañamiento en aquel entonces o el envío de solicitudes de información no hacía parte de sus intereses misionales y estratégicos.

	que no fue posible realizar la restitución de un predio.	
Unidad de Víctimas (UARIV)	1. Nombre y las funciones de las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) 2. Criterios y procedimientos adoptados por la Unidad para la Atención y Restitución Integral de las Víctimas para la aplicación del enfoque diferencial a víctimas. 3. Estrategias y espacios adoptados para garantizar la participación de las víctimas en la determinación de las medidas de reparación.	20 de noviembre de 2017
Secretaría de Integración Social	1. Programas que actualmente existen en materia de protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado 2. Programas que actualmente existen en materia de resocialización e inclusión social de la población desmovilizada de las FARC	20 de noviembre de 2017
Ministerio de Educación	1. Programas que actualmente existen en materia de promoción y garantía del derecho a la educación para víctimas del conflicto armado. 2. Programas que actualmente existen en materia de promoción y garantía del derecho a la educación para la población desmovilizada de las FARC.	20 de noviembre de 2017
Defensoría del Pueblo	1. Programas que actualmente tiene la Defensoría del Pueblo en materia de protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.	
Fiscalía General de la Nación	1. Programas que actualmente tiene la Fiscalía General de la Nación en materia de protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. 2. Existencia de rutas de denuncia prioritarias para víctimas del conflicto armado.	20 de noviembre de 2017

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	1. Programas que actualmente tiene el Instituto Colombiano en Bienestar Familiar en materia de protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado. 2. Estrategias y políticas que actualmente tiene el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en materia de protección y resocialización de niños, niñas y adolescentes reclutados forzadamente por grupos armados al margen de la ley.	20 de noviembre de 2017
Presidencia de la República	1. Decretos expedidos por el Presidente de la República en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz y una copia de cada uno. 2. Entidades de orden nacional y territorial que han sido creadas como parte de la implementación del Acuerdo de Paz. Información desagregada por: i) fecha de creación y ii) funciones de cada entidad.	20 de noviembre de 2017
Ministerio del Interior	1. Proyectos de Ley han sido presentados por el Ministerio del Interior como parte de la implementación del Acuerdo de paz y copia de cada uno.	20 de noviembre de 2017
Procuraduría General de la Nación	<u>Derecho de petición 1:</u> 1. Programas que actualmente tiene la Procuraduría General de la Nación en materia de protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.	20 de noviembre de 2017
	<u>Derecho de petición 2:</u> 1. Copia del informe que contiene las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia al Gobierno Nacional sobre los criterios de permanencia, retiro, y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia. 2. Copia de los documentos elaborados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en conjunto con la Comisión Colombiana de Juristas, la Comunidad de Inteligencia, la Fundación Ideas para la Paz y la Procuraduría General de la Nación, que fueron anexados al informe.	23 de mayo de 2017

1.2.1.2. Congresistas de la República[48]

Se presentaron solicitudes de información ante: i) **veinte (20) congresistas** del periodo 2014-2018 que buscaban reelegirse para el periodo 2018-2022; ii) **Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes**; iii) **DIAN**; iv) **Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)**. Fueron solicitados, principalmente, documentos que pudieran informar sobre los posibles incrementos patrimoniales de los congresistas y sus conflictos de intereses, tales como la declaración de rentas y los formatos de declaración de bienes y rentas y actividad económica.

Entidad/Congresista	Solicitudes de información	Fecha de presentación
Senador Alexander López Maya	1. Formulario de declaración de bienes y renta del Congresista. 2. Información de actividad económica del Congresista. 3. Formularios de declaración de renta de la DIAN correspondientes a los periodos de 2014, 2015 y 2016.	31 de enero de 2018
Senador Jorge Enrique Robledo		
Senador Iván Cepeda		
Representante a la Cámara Angélica Lozano		
Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo		
Representante a la Cámara Guillermina Bravo		
Senador Álvaro Uribe Vélez		
Representante a la Cámara María Fernanda Cabal		
Presidente de la Cámara Rodrigo Lara Restrepo		
Senador Antonio José Correa		
Representante Julio		

[48] Este ejercicio se llevó a cabo junto con el medio de periodismo digital **Cuestión Pública:** https://cuestionpublica.com

Eugenio Gallardo Archbold		
Senador Iván Leonidas Name		
Senador Roy Barreras		
Senador Antonio del Cristo Guerra de la Espriella		
Senador Armando Benedetti		
Senador Luis Fernando Velasco		
Represente a la Cámara Olga Lucía Velásquez		
Senadora Doris Clemencia Vega		
Representante a la Cámara Vanessa Alexandra Mendoza		
Departamento Administrativo de la Función Pública	1. Copia de los formularios únicos de declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica y privada del Departamento Administrativo de la Función Pública de cada uno de los 102 senadores y los 166 Representantes a la Cámara que integran el Congreso de la República durante el periodo de 2014 a 2018.	
DIAN	1. Copia de todos los formularios únicos de declaración de renta de la DIAN de cada uno de los 102 senadores y los 166 Representantes a la Cámara que integran el Congreso de la República durante el periodo de 2014 a 2018.	

Secretaría del Senado	1. Formularios únicos de **declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica y privada** del Departamento Administrativo de la Función Pública de cada uno de los 102 senadores que integran el Senado de la República durante el periodo de 2014 a 2018. 2. Listado de todo el personal que ha estado vinculado en las Unidades de Trabajo Legislativo – UTL– de cada uno de los Senadores, desde el 2014 hasta el 01 de enero de 2018. 3. Hojas de vida de todos los Senadores y funcionarios de libre nombramiento y remoción que han estado vinculados con aquellos desde 2014 hasta el 01 de enero de 2018.	
Secretaría de la Cámara de Representantes	1. Formularios únicos de **declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica y privada** del Departamento Administrativo de la Función Pública de cada uno de los 166 representantes que integran la Cámara de Representantes durante el periodo de 2014 a 2018. 2. Listado de todo el personal que ha estado vinculado en las Unidades de Trabajo Legislativo – UTL– de cada uno de los Representantes, desde el 2014 hasta el 01 de enero de 2018. 3. Hojas de vida de todos los Representantes y funcionarios de libre nombramiento y remoción que han estado vinculados con aquellos desde 2014 hasta el 01 de enero de 2018.	

1.2.2. Experiencia de las organizaciones sociales entrevistadas

Como segundo componente metodológico del ejercicio de veeduría, se realizaron entrevistas semiestructuradas a organizaciones de la sociedad civil. El objetivo fue caracterizar su experiencia en el envío de solicitudes de acceso a la información y sus impresiones generales sobre la garantía actual del derecho de acceso a la información pública. En este segundo componente fueron priorizados los dos temas antes mencionados, aunque las organizaciones también mencionaron casos de otros temas igualmente relevantes. Por la

naturaleza de las organizaciones entrevistadas y los proyectos que actualmente realizan, algunas dieron testimonio de experiencias de acceso a la información en temas distintos a los dos temas priorizados.

1.2.2.1. Selección de las organizaciones entrevistadas

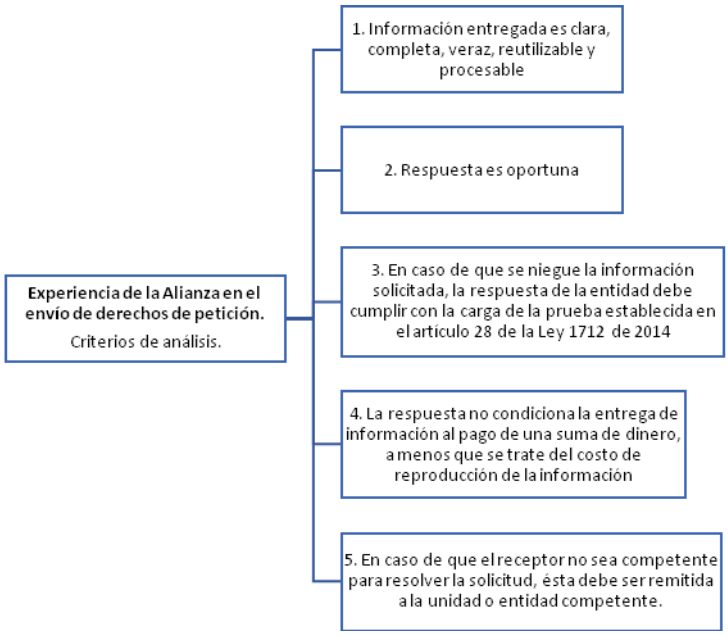
Fueron entrevistadas **cinco (5) proyectos de organizaciones de la sociedad civil** que actualmente trabajan en proyectos en los que es necesario acudir a las solicitudes de acceso a la información para conseguir información pública. Las organizaciones son las siguientes:

Organización	Proyecto o iniciativa
Datasketch	Queremos Datos
Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP	Pauta Visible
Transparencia por Colombia	Participación y Acceso a la Información en el Sector Extractivo para la Construcción de Paz
MOE	Investigación en temas electorales
Open Society Foundation y Transparencia por Colombia	Ciudadanos al servicio de la paz y de lo público

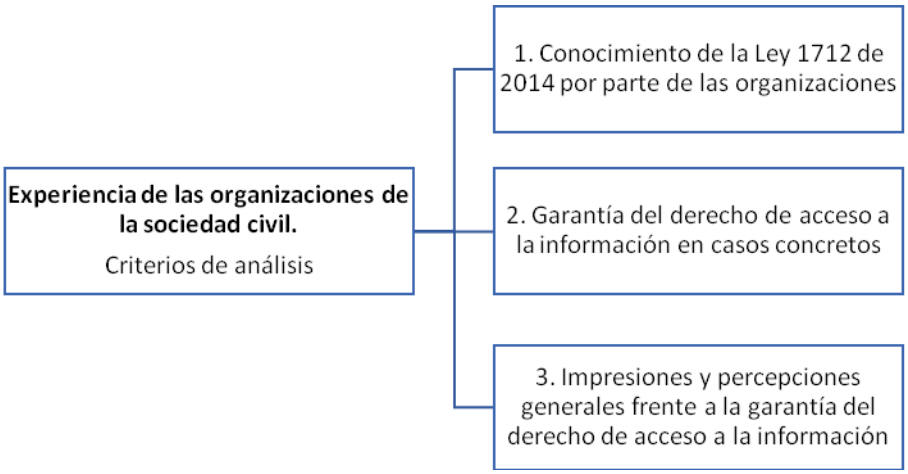
A pesar de que Transparencia por Colombia y FLIP hacen parte de la Alianza Más Información Más Derechos, la experiencia de acceso a la información pública que fue caracterizada a través de las entrevistas se enmarca en proyectos distintos a las actividades que realizan dentro de la Alianza. Para efectos de esta veeduría, FLIP y Transparencia por Colombia se entienden como miembros de la Alianza, pero también como organizaciones de la sociedad civil con distintos proyectos y agendas misionales.

1.3. Dimensiones y categorías de análisis

La evaluación de transparencia pasiva del **primer componente** –experiencia de la Alianza en el envío de solicitudes de acceso a la información– se realizó bajo los siguientes criterios de análisis: **i)** información entregada es clara, completa, veraz, reutilizable y procesable; **ii)** respuesta es oportuna; **iii)** en caso de que se niegue la información solicitada, la respuesta de la entidad debe cumplir con la carga de la prueba establecida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014; **iv)** la respuesta no condiciona la entrega de información al pago de una suma de dinero, a menos que se trate del costo de reproducción de la información; y **v)** en caso de que el receptor no sea competente para resolver la solicitud, ésta debe ser remitida a la unidad o entidad competente.



Por otro lado, el **segundo componente** –experiencia de las organizaciones sociales en distintos proyectos– tuvo como eje los siguientes criterios: i) conocimiento de la Ley 1712 de 2014 por parte de las organizaciones; ii) garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos; iii) impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información. En este segundo componente no se evalúan específicamente los mismos criterios que se estudian en el primer componente, al menos por dos razones: primero, debido a la naturaleza y dinámica de las entrevistas, no es posible tener información lo suficientemente detallada (i.e. las respuestas de cada de las solicitudes) para determinar si las respuestas a las solicitudes enviadas cumplen a cabalidad con cada criterio utilizado en el primer componente. Segundo, porque al caracterizar la experiencia de las organizaciones el objetivo principal era saber sus *impresiones* frente a la garantía del derecho de acceso a la información, por lo que el instrumento se basó en indagar por esa información.



A continuación, explicamos con más detalle los criterios utilizados para evaluar la información obtenida en cada uno de los componentes.

1.3.1. Dimensiones de análisis del primer componente: experiencia de la Alianza en el envío de solicitudes de acceso a la información

1.3.1.1. Criterio #1: La información entregada debe ser clara, completa, veraz, reutilizable y procesable

Uno de los principios consagrados en la Ley 1712 de 2014 es el principio de **calidad de la información**, según el cual "[t]oda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser **oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable** y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad" (negrita fuera de texto).

1.3.1.2. Criterio #2: La respuesta debe ser oportuna

El artículo 26 de la Ley 1712 de 2014 indica que la respuesta a las **solicitudes de acceso a información pública** se dará en los términos del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 2011 (sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015), cuyo contenido señala que las peticiones de documentos e información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. De la misma forma, se establece que, si en ese plazo no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá

que la solicitud ha sido aceptada y, por lo tanto, la administración no podrá negar la información solicitada y deberá entregarla en los tres (3) días siguientes. Para efectos de este análisis, entendemos que los días a los que se refiere el artículo 14 de la Ley 1712 de 2014 2011 (sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015) se refieren a días hábiles.

Así mismo, el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 2011 (sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015) establece que, en caso de que no fuere posible resolver la petición en los plazos legales, "la **autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley** expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, **que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto"** (negrilla fuera de texto).

1.3.1.3. Criterio #3: En caso de que se niegue la información solicitada, la respuesta de la entidad debe cumplir con la carga de la prueba establecida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014

Uno de los principios consagrados en la Ley 1712 de 2014 es el **principio de máxima publicidad,** según el cual "[t]oda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal". En ese sentido, el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014 indica que, en caso de que un funcionario decida negar una solicitud de información pública, este debe informar sobre: i) el fundamento constitucional o legal que justifica la clasificación o la reserva de la información; ii) la excepción que, dentro de las previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, cobija la calificación de la información como clasificada o reservada; iii) la explicación de la forma en que la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.

1.3.1.4. La respuesta no condiciona la entrega de información al pago de una suma de dinero, a menos que se trate del costo de reproducción de la información

De acuerdo con el **principio de gratuidad** consagrado en la Ley 1712 de 2014, así como lo establecido en el artículo 26 de la misma ley, el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

1.3.1.5. Criterio #5: En caso de que el receptor no sea competente para resolver la solicitud, ésta debe ser remitida a la unidad o entidad competente

De conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 (sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015), si la autoridad que recibe la solicitud de información no es la competente para dar respuesta, deberá informar de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. En ese plazo deberá "remitir la solicitud a la autoridad o funcionario competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario". Al respecto, cabe destacar que en ese caso los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

1.3.2. Dimensiones de análisis del segundo componente: experiencia de las organizaciones sociales en distintos proyectos

1.3.2.1. Criterio #1: conocimiento de la Ley 1712 de 2014

Este criterio pretende evaluar si las organizaciones conocen las disposiciones de la Ley 1712 de 2014 y si la usan como fundamento para presentar las solicitudes de información pública. Esto brinda un panorama del conocimiento, uso y a apropiación de la ley por parte de la sociedad civil, pues a partir de la experiencia de la Alianza se ha encontrado que un gran sector de las organizaciones tampoco conoce y hace uso de las disposiciones de la ley.

1.3.2.2. Criterio #2: garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos

A partir de la experiencia de las organizaciones, se evaluó de qué forma habían respondido diferentes entidades públicas (y otros sujetos obligados) a las solicitudes que habían enviado en el marco de diversos proyectos e iniciativas. Una parte de las preguntas de la entrevista estuvo dirigida a saber si las respuestas a las solicitudes enviadas habían cumplido con el criterio de **calidad de la información**, fueron respondidas **oportunamente** y/o cumplían con la carga de la pruebe en caso de negar la información solicitada.

1.3.2.3. Criterio #3: impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información

Las organizaciones de la sociedad civil, debido a su experiencia en el envío de solicitudes de información pública, tienen diversas impresiones sobre la garantía del derecho de acceso a la información pública. En este criterio de evaluación se estudian, principalmente, las percepciones de las organizaciones frente a los aspectos favorables en la garantía del derecho de acceso a la información y los retos que aún subsisten para cumplir integralmente con las

obligaciones de transparencia pasiva que les impone la Ley 1712 de 2014.

1.4. Fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas fueron: i) **las respuestas a solicitudes de acceso a la información** recibidas hasta el viernes 23 de marzo de 2018; y ii) **las entrevistas realizadas a las organizaciones de la sociedad civil** para caracterizar su experiencia en el envío de solicitudes de información pública.

2. HALLAZGOS DE TRANSPARENCIA PASIVA

El análisis de transparencia pasiva se realizó a partir de los dos componentes explicados previamente: la experiencia de la Alianza en el envío de derechos de petición a entidades públicas y Congresistas de República y la experiencia de otras organizaciones de la sociedad civil en la garantía de su derecho de acceso a la información pública. En esta sección se presentan los principales hallazgos organizados a partir de los criterios de análisis explicados en la sección anterior.

2.1. Experiencia de la Alianza Más Información Más Derechos

2.1.1. Entidades públicas del orden nacional encargadas de implementar el acuerdo de paz y de trabajar con víctimas del conflicto armado

Como se mencionó anteriormente, un total de **once (11) derechos de petición** fueron presentados ante **diez (10) entidades públicas** del orden central que trabajan en la implementación del acuerdo de paz o tienen programas de protección a víctimas del conflicto. Diez (10) de las solicitudes fueron presentadas el 20 de noviembre de 2017 y una más se presentó 23 de mayo de 2017. Hasta ahora, hemos recibido respuestas de fondo de **diez (10) de las once (11) solicitudes presentadas.** Por lo tanto, la evaluación de los criterios de análisis previamente mencionados se hará con base en las solicitudes que han sido respondidas hasta el momento. En términos generales, la mayoría de las entidades respondieron en un tiempo razonable y solo una solicitud fue negada por motivos de reserva; sin embargo, aún restan algunos aspectos por mejorar, especialmente en lo relacionado con la calidad de la información.

Para visualizar la sistematización detallada de las respuestas, ver el **anexo 1** (*Sistematización de respuestas de entidades encargadas de implementar el acuerdo de paz y trabajar con víctimas*)**.**

2.1.1.1. Criterio #1: Lva información entregada debe ser clara, completa, veraz, reutilizable y procesable

En general, las respuestas a las solicitudes realizadas cumplen con el principio de calidad, según el cual la información entregada por los sujetos obligados debe ser **clara, completa, veraz, reutilizable y procesable.** Sin embargo, hay ciertas respuestas que cumplen parcialmente con algunas de estas exigencias; es decir, son poco claras, están incompletas o no se encuentran en formatos reutilizables y procesables.

Por ejemplo, al Ministerio de Educación le solicitamos información sobre: i) programas que existen actualmente en materia de promoción y garantía del derecho a la educación para víctimas del conflicto armado, y ii) programas que existen actualmente en materia de promoción y garantía del derecho a la educación para la población desmovilizada de las FARC. Su respuesta a la primera solicitud cumplió con todos los requisitos de calidad de la información y mencionó que actualmente tiene diversas iniciativas relacionadas con la promoción del derecho a la salud de las víctimas del conflicto armado, tales como el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia, entre otras. Sin embargo, la respuesta a la segunda solicitud no fue igual de clara, puesto que únicamente menciona que el Viceministro de Educación está adelantando iniciativas para fomentar el acceso a educación superior en el marco del acuerdo de paz. A partir de la respuesta no es posible determinar si las iniciativas están dirigidas únicamente a personas desmovilizadas o también a otras poblaciones. Consideramos que esto muestra una falta de **claridad** en la información, lo que limita el entendimiento y aprovechamiento que los ciudadanos pueden darle a los datos proporcionados por el Ministerio de Educación.

Asimismo, notamos que algunas respuestas no eran lo suficientemente **completas.** En el caso de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (en adelante: UARIV), solicitamos información relativa a: i) nombre y funciones de las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV); ii) criterios y procedimientos adoptados por la Unidad para la Atención y Restitución Integral de las Víctimas para la aplicación del enfoque diferencial a víctimas; y, iii) estrategias y espacios adoptados para garantizar la participación de las víctimas en la determinación de las medidas de reparación. En la respuesta a la segunda solicitud se brinda información sobre los distintos enfoques diferenciales que la UARIV aplica. Se trata de cinco tipos de enfoques diferenciales, que responden a las particularidades de distintos grupos sociales: i) enfoque diferencial de género; ii) enfoque diferencial de orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas; iii) personas con discapacidad; iv) enfoque diferencial de envejecimiento y vejez; v) enfoque diferencial para las víctimas que pertenecen al pueblo Rrom

o gitano; vi) enfoque diferencial para las víctimas que pertenecen a pueblos indígenas; vii) enfoque diferencial para las víctimas que pertenecen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Sin embargo, en la respuesta no se menciona si existen, o no, criterios para la aplicación de estos enfoques, más allá de la pertenencia a un grupo poblacional específico. Respecto de la tercera solicitud, la UARIV entrega información sobre los mecanismos y formas disponibles para reparar a las víctimas (indemnización, medidas de satisfacción, restitución, garantías de no repetición y programas de acompañamiento). Sin embargo, únicamente hace una descripción de cada una de estas medidas y no explica de qué forma las víctimas pueden participar en la implementación de cada una. Por ende, aunque esta entidad responde las solicitudes de información y sus respuestas son claras, no responde de forma exhaustiva las peticiones realizadas.

Por otro lado, en la solicitud presentada a la Fiscalía General de la Nación preguntamos por: i) los programas que actualmente tiene en materia de protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado; y ii) la existencia de rutas de denuncia prioritarias para víctimas del conflicto armado. En su respuesta, la Fiscalía se limita a nombrar la existencia del Programa de Protección y Asistencia para las víctimas y menciona el nombre del director de tal proyecto, en caso de que los solicitantes deseen comunicarse con él para tener más información al respecto. Esta respuesta no es completa, en tanto la Fiscalía, como entidad líder del proyecto, debe tener en su poder la información referida a este, y no dejar en el ciudadano la carga de conseguir la información con el líder del proyecto.

De forma similar, la Defensoría del Pueblo, al responder una solicitud de información sobre los programas con los que cuenta para la protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado, menciona que al interior de la entidad existen dependencias encargadas de la atención, asistencia, orientación y asesoría a víctimas. En la respuesta, la Defensoría anexa un documento llamado "La Defensoría del Pueblo y las víctimas del conflicto armado interno" en el que explica cuáles son las funciones de estas dependencias en materia de asesoría y protección de las víctimas. Sin embargo, se echa de menos un recuento de las iniciativas que son transversales a todas las dependencias y las que son específicas de cada una.

Finalmente, varias de las respuestas contenían bases de datos con información valiosa y desagregada bajo los criterios que habíamos solicitado. Sin embargo, ninguna fue entregada en **formatos reutilizables o procesables**. Por el contrario, fueron entregadas en: i) archivos físicos (hojas de papel) o ii) PDFs que contenían una versión escaneada de los documentos físicos. Por ejemplo, la UARIV entregó una base de datos con las entidades que componen el SNARIV a nivel nacional y territorial en formato PDF. No obstante, al tratarse de una base de datos, lo más idóneo hubiera sido obtenerla en un formato de hoja de cálculo de Excel. En el mismo sentido, la Presidencia de la República entregó una

base de datos de los decretos expedidos por el Presidente en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz. No obstante, la base de datos tampoco se entregó en un formato reutilizable y procesable. Es preciso recordar que cuando la notificación es electrónica estos documentos deben adjuntarse en formatos de datos abiertos (como Excel); si la notificación es física, lo más adecuado es que este tipo de archivos se entreguen en el mismo formato a través un CD o USB, y no en papel.

2.1.1.2. Criterio #2: La respuesta debe ser oportuna

En general, la mayoría de entidades cumplió parcialmente con los tiempos previstos en las leyes 1712 de 2014 y 1437 de 2011. Un primer derecho de petición a la Procuraduría General de la Nación fue presentado el 23 de mayo de 2017 y su respuesta fue notificada el 6 de junio de 2017, es decir, diez (10) días hábiles después de la presentación de la solicitud. En su respuesta, la Procuraduría remitió la solicitud a la Presidencia de la República, quien contestó el 21 de julio de 2017 y negó la información solicitada. Frente a la respuesta de la Presidencia de la República fue presentado un recurso de reposición el 26 de julio de 2017, cuya respuesta fue notificada 44 días después de la presentación de la solicitud original (26 de septiembre de 2017)

Más adelante, el 20 de noviembre de 2017**,** fueron presentados diez (10) derechos de petición. Estos derechos de petición debían ser respondidos a más tardar el 4 de diciembre de 2017, es decir, diez (10) días hábiles después de su presentación.

Tres (3) de las diez (10) entidades respondieron dentro del término legal. En efecto, la UARIV y la Presidencia de la República respondieron la solicitud el 4 de diciembre de 2017, a través de notificación electrónica (diez (10) días después de la presentación). La Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá notificó su respuesta a través de medios electrónicos el 1 de diciembre de 2017 (nueve (9) días después de la presentación del derecho de petición).

Las demás respuestas fueron notificadas una vez pasaron los diez (10) días que exige la ley. Las respuestas de la Unidad de Restitución de Tierras y del Ministerio de Educación fueron notificadas el 06 de diciembre de 2017; es decir, doce (12) días después de la presentación de los derechos de petición. Por otro lado, la Defensoría del pueblo tardó quince (15) días en responder las solicitudes, lo que quiere decir que la respuesta fue notificada el 12 de diciembre de 2017.

La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación tampoco respondieron a tiempo. De hecho, se tomaron 24 y 25 días para responder, respectivamente. La respuesta de la Fiscalía fue notificada a través de medios electrónicos el 26 de diciembre de 2017, mientras que la respuesta de la Procuraduría se

notificó el 27 de diciembre del mismo año, también por medios electrónicos.

Sin embargo, el caso más preocupante es el del Ministerio del Interior, entidad que, al momento de presentación de este informe, aún no ha contestado el derecho de petición.

2.1.1.3. Criterio #3: En caso de que se niegue la información solicitada, la respuesta de la entidad debe cumplir con la carga de la prueba establecida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014

Solo la Presidencia de la República, después de serle remitida una solicitud desde la Procuraduría, negó la información solicitada. En esta petición solicitábamos: i) una copia del informe que contiene las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia al Gobierno Nacional sobre los criterios de permanencia, retiro, y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia y ii) una copia de los documentos elaborados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en conjunto con la Comisión Colombiana de Juristas, la Comunidad de Inteligencia, la Fundación Ideas para la Paz y la Procuraduría General de la Nación, que fueron anexados al informe.

Esta solicitud fue remitida por competencia a la Presidencia de la República, quien respondió el 21 de julio de 2017. En su respuesta, la Presidencia **niega la entrega de los informes** con base en dos argumentos: primero, que el artículo 13 del Reglamento de la Comisión Asesora para la Depuración de los Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia contiene una cláusula de confidencialidad que no permite compartir la información; segundo, que "por afinidad de materia" los informes solicitados están protegidos por la reserva relacionada a asuntos de seguridad y defensa nacional (literales a y b del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014).

La respuesta de la Presidencia de la República no cumplió con la carga de la prueba exigida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. Por un lado, no señaló la norma de rango legal o constitucional que protege los informes solicitados, pues no existe una norma de tal rango en el ordenamiento colombiano que esté dirigida a reservar la información contenida en tal documento. Si bien la Presidencia aduce que el Reglamento de la Comisión Asesora contiene una cláusula de confidencialidad, esta cláusula no tiene un rango legal o constitucional. Además, la Presidencia no realiza el examen del daño presente, probable y específico consagrado en el mencionado artículo 28.

Frente a esta respuesta fue presentado un **recurso de reposición** el 26 de julio de 2017. Sin embargo, la Presidencia no modificó sus argumentos. Eventualmente, después de que la Presidencia remitiera la documentación de la

petición al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, este resolvió un **recurso de insistencia** el 26 de octubre de 2017 en el que ordenó a la Presidencia entregar la información solicitada.

2.1.1.4. Criterio #4: La respuesta no condiciona la entrega de información al pago de una suma de dinero, a menos que se trate del costo de reproducción de la información

Únicamente la Presidencia de la República condicionó la entrega física de la información al pago de una suma de dinero. Sin embargo, entregó los documentos solicitados en PDF a través de notificación virtual. El derecho de petición enviado a la Presidencia constaba de dos solicitudes, a saber: i) la lista de decretos expedidos por el Presidente de la República en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz y una copia de cada uno; y, ii) las entidades de orden nacional y territorial que han sido creadas como parte de la implementación del Acuerdo de Paz. La Presidencia no entregó físicamente las copias de los Decretos que fueron solicitadas en la petición. Como fundamento cita la Resolución 0092 de 2017, que establece un costo de $80,68 pesos por copia. Sin embargo, entrega los documentos en versión digital, por lo que garantiza el derecho de acceso a la información pública.

2.1.1.5. Criterio #5: En caso de que el receptor no sea competente para resolver la solicitud, ésta debe ser remitida a la unidad o entidad competente

En tres casos, el receptor de la solicitud la remitió por competencia a las entidades o dependencias que consideraba competentes. La Secretaría de Integración Social, en su respuesta, sostuvo que la solicitud de información había sido remitida a la Secretaría de Gobierno Distrital y Secretaría General de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, con el fin de que profundizara la respuesta a la petición sobre los programas que tienen actualmente con relación a la promoción de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Las Secretarías de Gobierno Distrital y Secretaría General de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas emitieron respuesta que fue notificada el 12 de diciembre de 2017.

Caso similar es el de la Presidencia de la República, que en su respuesta informa que remitió el derecho de petición al Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante: DAFP), pues es la entidad competente para responder a la petición relativa a las entidades de orden nacional y territorial que han sido creadas como parte de la implementación del Acuerdo de Paz. La respuesta del DAFT fue notificada el 11 de diciembre de 2017.

Por último, la Procuraduría General de la Nación también remitió por competencia a la Presidencia de la República el derecho de petición en el que se solicitaba: i) una copia del Informe de Recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia y ii) una copia de los documentos elaborados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en conjunto con la Comisión Colombiana de Juristas, la Comunidad de Inteligencia, la Fundación Ideas para la Paz y la Procuraduría General de la Nación, que fueron anexados al informe. La Presidencia dio respuesta el 21 de julio de 2017.

En estos tres casos, las entidades cumplieron con el deber legal que impone el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, según el cual debe remitirse la solicitud de información a las entidades o dependencias competentes y librar al peticionario de la carga de presentar de nuevo la solicitud de información. Sin embargo, en ninguno de los cuatro casos se especifica la fecha en que fue remitida a la autoridad o dependencia competente, lo que no permite determinar si la respuesta es notificada dentro del plazo legal.

2.1.2. Congresistas de la República, DIAN, DAFP, Secretaría del Senado y Secretaría de la Cámara

Las solicitudes de acceso a la información fueron enviadas a: i) veinte (20) Congresistas de la República que actualmente buscan reelegirse para el periodo 2018-2022; ii) Secretaría del Senado; iii) Secretaría de la Cámara de Representantes; iii) Departamento Administrativo de la Función Pública; iv) DIAN. De los veinte (20) congresistas, únicamente nueve (9) han contestado las solicitudes de acceso a la información pública. De los otros once (11) aún se espera respuesta. Asimismo, de los nueve (9) que respondieron, solo tres (3) han entregado sus declaraciones de renta y declaraciones juramentadas de bienes y renta. Concretamente, los Senadores Alexander López Maya e Iván Cepeda y la Representante Angélica Lozano entregaron la información solicitada. Aunque no respondieron la solicitud, los Senadores Iván Leónidas Name publican sus declaraciones de renta en sus correspondientes sitios web. Por otro lado, ya se recibió respuesta de la DIAN, la Secretaría del Senado y el Departamento Administrativo para la Función Pública.

En términos generales, las respuestas de los congresistas fueron en su mayoría claras y completas. El principal problema, sin embargo, tuvo que ver con la negación de la información solicitada por parte de varios congresistas, la Secretaría del Senado y la DIAN. El principal argumento para negar las declaraciones de renta y juramentadas de bienes y rentas fue la protección de los derechos a la intimidad y a la seguridad. Muchos congresistas, al parecer, consideran que estos documentos no tienen relación alguna con su calidad de servidores públicos y, por ende, que no están obligados a transparentarlos a la ciudadanía.

El análisis que se realiza en esta sección se hace con base en las respuestas que fueron recibidas hasta el 23 de marzo de 2018. Para visualizar la sistematización detallada de las respuestas, ver el **anexo 2** (*Sistematización de respuestas de Congresistas, DIAN, DAFP y Secretarías de Senado y Cámara).*

2.1.2.1. Criterio #1: La información entregada debe ser clara, completa, veraz, reutilizable y procesable

En términos generales, la información entregada por los Congresistas de la República cumple con los principios de claridad, completitud y veracidad, pero no cumple con la exigencia de entregar la información en formatos reutilizables y procesables.

En concreto, toda la información recibida hasta ahora ha sido en su mayoría **clara**, pues no da lugar a ambigüedad alguna. Frente a esto, no hay mucho espacio para el error, pues se trata de formatos estandarizados y construidos por la DIAN (declaraciones de renta) y por el Departamento Administrativo para la Función Pública (declaraciones juramentadas de bienes y renta). Por otro lado, las respuestas en las que se negaba la información no fueron ambiguas frente al sentido de la respuesta. Es decir, la respuesta fue clara en determinar si la información era negada o entregada.

Sin embargo, la respuesta del Departamento Administrativo de la Función Pública no cumplió con el requisito de claridad, puesto que no respondía directamente a la solicitud presentada y el contenido era ambiguo y confuso. En la solicitud de acceso a la información ante esta entidad se solicitaron las copias de los formularios únicos de declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica y privada de cada uno de los 102 senadores y los 166 Representantes a la Cámara que integran el Congreso de la República durante el periodo de 2014 a 2018. Ante esto, el Departamento Administrativo para la Función Pública no entregó la información solicitada y se limitó a señalar que "en este momento se ha incorporado al SIGEP información institucional, así como de hojas de vida, tanto de servidores públicos como de contratistas del Estado de algunas entidades del orden nacional, Rama Ejecutiva y Legislativa, Órganos de control, Organización Electoral y Organismos Autónomos; igualmente de las gobernaciones, alcaldías de ciudades capitales y algunas alcaldías municipales, sobre las cuales se efectúa la verificación de la información requerida". Adicionalmente, sostuvo que "la información de carácter académico, la experiencia laboral, y aquella de la cual se

puedan derivar inhabilidades e incompatibilidades no se encuentra sujeta a reserva, como tampoco la relacionada con las evaluaciones del desempeño o forma de vinculación con la entidad". Si bien la respuesta contiene información que puede ser útil, no responde realmente a la solicitud hecha.

Ahora bien, la información y documentos que se han recibido hasta ahora son **completos**. Los congresistas que entregaron la información solicitada lo hicieron con respecto a los años que la solicitud especificó: 2014, 2015 y 2016. Sin embargo, aquellos que negaron la información no cumplieron de forma completa con el examen del daño presente, probable y específico que exige el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. Por ende, las respuestas en las que se negó información son **parcialmente completas**.

Finalmente, la totalidad de las respuestas hasta ahora recibidas son deficientes en el uso y promoción de f**ormatos reutilizables y procesables**. En las peticiones enviadas a los Congresistas de la República se hizo énfasis en la importancia de entregar los documentos solicitados en formatos reutilizables y procesables. Sin embargo, toda la información hasta ahora recibida ha sido entregada en *imágenes escaneadas en formato PDF,* lo que no permite reutilizarlas ni procesarlas posteriormente.

2.1.2.2. Criterio #2: La respuesta debe ser <u>oportuna</u>

De las nueve (9) respuestas recibidas, seis (6) se notificaron dentro del término legal de diez (10) días hábiles. Concretamente, estos fueron los congresistas/entidades que respondieron a tiempo: i) Departamento Administrativo para la Función Pública; ii) Representante Rodrigo Lara Restrepo; iii) Representante Ana Paola Agudelo; iv) Representante Guillermina Bravo; v) Representante Angélica Lozano; y, vi) Senador Alexander López Maya. De las respuestas que no fueron notificadas dentro de este término, se destacan principalmente la del Senador Antonio José Correa, quien respondió 26 días después de la presentación de la solicitud original, y las de la DIAN y la Secretaría del Senado, quienes respondieron 21 días después.

Siete (7) respuestas fueron objeto de recurso de reposición debido a los argumentos que exponían para negar la información solicitada, prohibir su divulgación o declararse no competentes para responder la solicitud. Solo dos de las respuestas a estos recursos fueron respondidas dentro del término legal, que bajo la lectura del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 es de quince (15) días.

Al momento de entrega de este informe aún hay doce (12) solicitudes que no han sido respondidas.

2.1.2.3. Criterio #3: En caso de que se niegue la información solicitada, la respuesta de la entidad debe cumplir con la carga de la prueba establecida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014

Cinco (5) de las nueve (9) respuestas negaron la información solicitada. Concretamente, los congresistas que han negado la información solicitada son los siguientes: María Fernanda Cabal, Rodrigo Lara Restrepo, Ana Paola Agudelo y Guillermina Bravo. Asimismo, la Secretaría del Senado y la DIAN negaron la información solicitada.

A pesar de que todas las respuestas negativas indican que la entrega de la información causaría una vulneración a sus derechos a la intimidad y la seguridad personal, ninguna cumplió con la totalidad de la carga de la prueba que consagra el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. Todas las respuestas omitieron la obligación de realizar un examen del daño presente, probable y específico que significaría la entrega de la información.

En primer lugar, el Representante Rodrigo Lara Restrepo negó la totalidad de la información al señalar que las declaraciones de renta y juramentadas de bienes y renta no tienen relación alguna con su calidad de servidor público. Bajo una interpretación errónea del artículo 24 de la Ley 1437 del 2011, sostuvo que las declaraciones de renta y juramentadas de bienes y renta contienen información que "hace parte de su hoja de vida" y que, por tanto, está protegida. Además de esto, el Representante Lara no cumplió con el examen de daño presente, probable y específico y no señaló qué norma de rango legal o constitucional incluye la reserva a los documentos.

Por su parte, la Representante María Fernanda Cabal negó la entrega de sus declaraciones de renta al aducir que se trata de documentos reservados por el artículo 583 del Estatuto Tributario y que, además, no existe una obligación legal de entregar tales documentos, pues su entrega conllevaría un daño a su derecho a la intimidad. Tampoco realizó el examen del daño presente, probable y específico y omitió mencionar la Ley 1712 de 2014 en su argumentación. En contraste, la Representante no negó la entrega de las declaraciones juramentadas de bienes y rentas, pero advirtió que estas deben ser solicitadas a la Secretaría de la Cámara, la dependencia encargada de solicitarlas y custodiarlas. A pesar de esto, no remitió la solicitud a tal dependencia.

Las respuestas de las Representantes Guillermina Bravo y Ana Paola Agudelo contienen argumentos similares. Ambas señalaron que la reserva de las declaraciones de renta se encuentra contenida en el artículo 583 del Estatuto Tributario. Sin embargo, guardaron silencio frente a la norma que contiene la reserva de las declaraciones juramentadas de bienes y renta, pues no existe en el ordenamiento colombiano una norma que consagre tal reserva. De la misma manera, las Representantes citaron los literales a) y

b) de la Ley 1712 de 2014, referentes a las excepciones de acceso por amenaza a la intimidad y a la seguridad personal, pues consideran que la entrega de la información causaría una vulneración a estos derechos. No obstante, omitieron realizar el examen del daño presente, probable y específico, el cual es el medio idóneo para probar tales afirmaciones.

Posteriormente, luego de presentar un recurso de reposición contra sus respuestas, las Representantes Bravo y Agudelo entregaron la información, pero prohibieron su divulgación o entrega a terceros. Lo mismo sucedió con el Senador Antonio José Correa, quien, a pesar de entregar los documentos, prohibió la divulgación de cualquier información allí incluida.

La Alianza interpuso recursos de reposición contra todas las respuestas negativas que han sido notificadas hasta el 23 de marzo de 2018. Los detalles sobre la presentación de estos recursos son explicados más adelante en la sección 3.1.1 de este informe.

2.1.2.4. Criterio #4: La respuesta no condiciona la entrega de información al pago de una suma de dinero, a menos que se trate del costo de reproducción de la información

En ninguna de las respuestas se condicionó la entrega de la información al pago de una suma de dinero.

2.1.2.5. Criterio #5: En caso de que el receptor no sea competente para resolver la solicitud, ésta debe ser remitida a la unidad o entidad competente

Únicamente dos (2) de los nueve (9) congresistas que respondieron las solicitudes de información se declararon no competentes para responderlas. Específicamente, el Senador Álvaro Uribe Vélez y la Senadora María Fernanda Cabal negaron tener copias de los documentos solicitados. El Senador Uribe manifestó que la información relativa a sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas y sus declaraciones de renta debía ser solicitada a la Secretaría del Senado y a la DIAN, respectivamente. Por su parte, la Representante Cabal señaló que la competencia para guardar, custodiar y entregar sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas era de la Secretaría de la Cámara de Representantes.

A pesar de sostener esto, los congresistas no cumplieron con el imperativo del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, según el cual deben remitir la solicitud a la unidad o entidad competente, en caso de que ellos no lo sean. Por el contrario, impusieron en las peticionarias la carga de volver a presentar la solicitud ante una nueva dependencia o entidad.

2.2. Experiencia de las organizaciones sociales entrevistadas

En esta sección abordamos el análisis de la experiencia de las organizaciones sociales que fueron entrevistadas. Como se mencionó en la sección 1.3.2 de este informe, el análisis aquí presentado tiene como ejes los siguientes criterios: i) conocimiento de la Ley 1712 de 2014 por parte de las organizaciones; ii) garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos; iii) impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información. A continuación, presentamos cada uno de los criterios a partir de las respuestas de cada una de las organizaciones entrevistadas.

2.2.1. Transparencia por Colombia y la Inter American Foundation (Proyecto "Ciudadanos al Cuidado de lo Público y la Paz en el Chocó")

La Corporación Transparencia por Colombia fue entrevistada con el fin de saber cuál ha sido su experiencia en el envío de solicitudes de acceso a la información en el marco del proyecto "Ciudadanos al Cuidado de lo Público y la Paz en Chocó". Este proyecto tiene como fin promover el acompañamiento técnico a organizaciones sociales para el desarrollo de ejercicios de control social en el departamento del Chocó, usando, entre otras herramientas, el derecho de acceso a la información pública en la búsqueda del empoderamiento ciudadano de las organizaciones e individuos que forman parte del proyecto.

En el marco del proyecto "Ciudadanos al Cuidado de lo Público y la Paz en el Chocó" la Corporación Transparencia por Colombia solicitó al Ministerio de Posconflicto y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural información sobre el seguimiento e implementación de estrategias para mitigar las necesidades de respuesta rápida en Chocó, a través de la promoción y fortalecimiento de la capacidad de los actores para realizar control social.

2.2.1.1. Criterio #1: conocimiento de la Ley 1712 de 2014

La Corporación Transparencia por Colombia tiene un amplio conocimiento de la Ley 1712 de 2014 y la ha utilizado en diferentes procesos de control social, particularmente relacionados con la gestión de entidades públicas. Asimismo, busca la garantía de este derecho a través de diversos proyectos, entre los que se encuentra "Ciudadanos al Cuidado de lo Público".

2.2.1.2. Criterio #2: garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos

La Corporación Transparencia por Colombia, a través de la entrevista realizada, expuso su experiencia en el empleo y uso de la ley 1712 del año 2014 para solicitar información en entidades como el Ministerio de Posconflicto y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La respuesta a la solicitud de información respecto del seguimiento e implementación de la Estrategia de Respuesta Rápida (ERR) por parte del Ministerio de Posconflicto, a consideración del equipo de "Ciudadanos al Cuidado de lo Público", **fue parcial y no corresponde en su totalidad con la petición realizada**. En el mismo sentido, **la respuesta no estaba contenida en formatos reutilizables y procesables**, lo que imposibilita el procesamiento de la información que contiene.

En el caso de la respuesta proveniente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la entidad argumentó que no era la encargada de responder solicitudes sobre este tema. Aunque el Ministerio definió las vías para acceder a la información solicitada, no remitió la solicitud a la entidad que consideraban competente.

En suma, según Transparencia por Colombia, las entidades y organizaciones brindaron respuestas parciales y, en algunos casos, enviaron información en formatos no reutilizables, lo que dificulta su posterior aprovechamiento.

2.2.1.3. Criterio #3: impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información

La Corporación Transparencia por Colombia sostuvo que, en términos generales, no había tenido mayor dificultad en el proceso de envío de solicitudes de información pública. Sin embargo, identificó las siguientes dificultades en torno al envío y respuesta de solicitudes de acceso a la información pública:

- Predomina la desconexión, falta de comunicación y articulación entre el nivel territorial y nacional.
- En el nivel territorial, las entidades no usan los diferentes medios de comunicación existentes para divulgar la información.
- La falta de conocimiento de los recursos administrativos y judiciales para acceder a la información pública en el nivel territorial hace que la ciudadanía utilice medios informales para solicitar información.
- No existen los recursos técnicos, físicos y financieros para cubrir la necesidad de brindar respuestas a este tipo de solicitudes.

- Existe un notable incumplimiento en los plazos de respuesta.
- Las entidades no cumplen a cabalidad con la obligación de divulgar información pública.

2.2.2. Transparencia por Colombia (Proyecto "Participación y Acceso a la Información en el Sector Extractivo para la Construcción de Paz")

Transparencia por Colombia, específicamente en el proyecto de Participación y Acceso a la Información en el Sector Extractivo para la Construcción de Paz, tiene como fin promover mayores niveles de transparencia y acceso a la información pública en las industrias extractivas. Busca garantizar el ejercicio del derecho a través de la solicitud de información a los organismos y autoridades a nivel departamental, con especial énfasis en los departamentos de Chocó y La Guajira.

La información solicitada se enmarcaba en la promoción y fortalecimiento de la capacidad de los actores de la Mesa de la Sociedad Civil de la Transparencia de las Industrias Extractivas para lograr una mayor transparencia por parte de las entidades y empresas de este sector en Colombia. Se realizaron peticiones a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA sobre procesos de licenciamiento ambiental, sanciones y seguimiento a los proyectos mineros. Además, se envió una solicitud de información al Departamento Nacional de Planeación –DNP sobre el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

2.2.2.1. Criterio #1: conocimiento de la Ley 1712 de 2014

La Corporación Transparencia por Colombia, a través de la entrevista realizada, expuso su experiencia en el uso de la Ley 1712 de 2014, particularmente en torno a solicitudes de información dirigidas al Departamento Nacional de Planeación y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

2.2.2.2. Criterio #2: garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos

La solicitud de información pública presentada ante la ANLA buscaba obtener los nombres de proyectos en el sector de hidrocarburos y minería, las empresas responsables en los departamentos de Meta, Casanare, Antioquia, Cesar, Córdoba y La Guajira y la fecha de evaluación, seguimiento y control de estos proyectos realizados por esta entidad. Si bien esta entidad cumplió con los tiempos de respuesta, la información entregada no correspondía con la información solicitada, pues enviaron

una base de datos en un archivo XLS que contiene la base de datos de proyectos mineros con licencia. Además, al momento de corroborar la información se observó que se encontraba incompleta.

Por otro lado, en el marco de este proyecto, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas en el orden territorial realizaron solicitudes de información a las autoridades locales y regionales respectivas como el caso de cabildos indígenas de la Guajira y organizaciones del Chocó, quienes tuvieron que recurrir al uso no convencional de diferentes medios para acceder a la información pública solicitada. Estas organizaciones manifestaron que no se cumplieron los tiempos de respuesta.

2.2.2.3. Criterio #3: impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información

Ante la percepción de la Corporación Transparencia por Colombia, concretamente en el proyecto de Participación y Acceso a la Información en el Sector Extractivo para la Construcción de Paz, en las entidades del orden nacional se percibe una mayor garantía del derecho, teniendo en cuenta que la respuesta de la información solicitada puede ser más satisfactoria; no obstante, aún se identifican fallas como aquellas relacionadas con los tiempos de respuesta y la calidad de la información.

En términos generales, las entidades están alejadas de las necesidades de la ciudadanía; esta es una de las causas de que no existan condiciones para la garantía del derecho de acceso a la información. Específicamente, las dificultades identificadas en el marco del proyecto Participación y Acceso a la Información en el Sector Extractivo para la Construcción de Paz son las siguientes:

- Existe un elevado desconocimiento de la Ley 1712 de 2014 tanto en la ciudadanía como al interior de las entidades públicas.
- No existe infraestructura institucional para garantizar este derecho fundamental.
- Las entidades no contemplan la necesidad de información del ciudadano al momento de responder a las solicitudes. Por lo tanto, no existe un compromiso de servicio a la ciudadanía por parte de los funcionarios públicos.
- Existe un elevado incumplimiento de la ley en términos de tiempo de respuesta y calidad de la información.
- Existe temor en la ciudadanía frente al ejercicio de solicitar información de carácter público, particularmente en el nivel territorial.

2.2.3. Fundación para la Libertad de Prensa– FLIP (Proyecto "Pauta Visible")

En el marco del proyecto Pauta Visible la FLIP busca hacer seguimiento a la contratación y pago de la publicidad oficial. Con este fin, la FLIP ha solicitado información sobre la asignación de recursos para la publicidad oficial. Se enviaron 150 derechos de petición a autoridades nacionales, municipalidades, gobernaciones y empresas extractivas en los últimos dos años, con el fin de que respondieran estas preguntas:

- ¿Cuál es el presupuesto total de esta entidad en las vigencias de 2016 y del 1 de enero hasta el 30 de junio del 2017?
- ¿Cuál es el presupuesto o apropiación presupuestal destinada para publicidad institucional u oficial en la vigencia de 2016 y el periodo del 1 de enero hasta el 30 de junio del 2017?
- ¿Cuál es el listado total de los medios de comunicación a los que se ha destinado pauta o publicidad oficial y qué monto presupuestal fue atribuido a cada uno de estos medios, en las vigencias de 2016, y del 1 de enero hasta el 30 de junio del 2017?
- ¿Cuál es el objeto de los contratos asignados por pauta oficial, en la vigencia de 2016 y el periodo del 1 de enero hasta el 30 de junio del 2017?
- Identificación de los respectivos contratos asignados y en ejecución por pauta oficial, en la vigencia de 2016 y el periodo del 1 de enero hasta el 30 de junio del 2017, incluyendo fecha de inicio, fecha de terminación, lugar de ejecución del contrato y número de identificación del contrato de acuerdo con el SECOP.
- En caso de que se haya contratado persona natural o jurídica para la ejecución de la publicidad de la entidad y ésta contrate con otros en el marco de la ejecución de dicho contrato, se solicita un informe de la gestión de éste contrato, lo que incluye: información sobre las personas naturales o jurídicas con quién el contratista haya contratado, la ejecución del objeto de los contratos, el valor de estos contratos realizados entre el contratista y el tercero contratante y la vigencia de los mismos.
- Criterios de selección utilizados por su administración para adjudicar la publicidad o campaña oficial a los distintos medios de comunicación.
- Modalidad de contratación utilizada por esta entidad para la selección del contratista

2.2.3.1. Criterio #1: conocimiento de la Ley 1712 de 2014

La Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP es una de las organizaciones que promovió la Ley 1712 de 2014 como parte de la Alianza Más Información Más Derechos, tiene un amplio conocimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública y ha desarrollado materiales para orientar al ciudadano sobre este derecho. En el proyecto Pauta Visible, la FLIP hace uso de los mecanismos de acceso a la

información que están establecidos en la Ley 1714 de 2014, mediante las solicitudes de información a los organismos y autoridades públicas que administren recursos y tengan incidencia en la publicidad oficial.

2.2.3.2. Criterio #2: garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos

La FLIP, a través de la entrevista realizada, expuso su experiencia en el empleo y uso de la Ley 1712 de 2014 para solicitar información en entidades como el Alto Comisionado para la Paz, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, Ecopetrol, la Fiscalía General de la Nación, algunas gobernaciones, entre otras.

En respuesta a la solicitud de información sobre los compromisos con medios de comunicación y el impacto de la publicidad oficial en el posconflicto, el Alto Comisionado para la Paz entregó la información solicitada y cumplió a cabalidad con lo establecido en la ley.

Por otro lado, la FLIP solicitó información relacionada con los ataques a periodistas realizados por parte del Ejército y la Policía. La respuesta que se obtuvo de entidades como la Fiscalía General de la Nación, el Ejército y la Policía Nacional fue incompleta y no correspondía a lo solicitado. Al presentar recursos de reposición contra las respuestas, las entidades alegaron que otorgar la información solicitada afecta el buen nombre de los involucrados y, en consecuencia, negaron la información solicitada.

También se solicitó información a diferentes gobernaciones y a Ecopetrol sobre los siguientes temas: i) el monto de publicidad oficial; ii) el objeto de los contratos celebrados; iii) los medios de contratación; iv) los criterios para la contratación de medios de comunicación; y v) los estudios de impacto publicitario. Frente a este tema, se recibió información incompleta que no estaba contenida en formatos reutilizables y procesables.

De igual forma, a la Fiscalía General de la Nación se le solicitó información sobre el estado de los procesos penales por delitos cometidos contra periodistas. La solicitud fue negada bajo el sustento de que la información solicitada podía contener información sensible.

En el caso de las solicitudes de información enviadas a empresas del sector extractivo, la información fue negada porque éstas alegaron no tener obligaciones frente a la Ley 1712 de 2014.

2.2.3.3. Criterio #3: impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información

Ante la percepción de la FLIP en el marco del proyecto Pauta Visible, las entidades del orden nacional garantizan el derecho a la información de manera satisfactoria. En contraste, las entidades del orden territorial desconocen las disposiciones de la ley, lo que dificulta el acceso a la información.

La FLIP identificó las siguientes dificultades en torno a la garantía del derecho de acceso a la información pública:

- Las respuestas de muchas entidades son poco claras y están escritas de forma muy técnica sin ninguna explicación para la ciudadanía común.
- Existe un desinterés de las entidades por entregar respuestas completas o no consistentes con la información solicitada.
- Algunas entidades piden justificación de la solicitud de información, lo que entorpece el acceso a la información y vulnera el principio de no discriminación (artículo 3 de la Ley 1712 de 2014).
- En el caso específico del Ejército se ha negado erróneamente el acceso a información pública con el sustento de que está clasificada.

2.2.4. Datasketch (Proyecto "Queremosdatos.co")

Datasketch, a través del proyecto de Queremosdatos.co, ha presentado solicitudes de información ante diferentes sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014. La organización brinda herramientas para que los ciudadanos puedan construir solicitudes de acceso a la información. Así, la organización se ha convertido proporciona asesoramiento a los ciudadanos que quieran solicitar información a distintas entidades. El proyecto Queremosdatos.co tiene como objetivo, principalmente, recoger las solicitudes de información realizadas por la ciudadanía y las respuestas que obtienen. Esto, con el fin de divulgar y centralizar la información pública obtenida a través de solicitudes.

La entrevista realizada a Datasketch se centró en dos solicitudes que habían realizado recientemente. En primer lugar, solicitaron a la Policía Nacional los datos sobre la cantidad de cultivos ilícitos sembrados en el territorio nacional durante los últimos diez años, el número y tipo de operativos en temáticas de narcotráfico y cultivos ilícitos, los tipos de cultivo ilícito y los procesos judiciales al respecto. Por otro lado, se solicitó información Medicina Legal sobre el número de feminicidios que se ha presentado en cada departamento de Colombia entre los años 2014 y 2017

2.2.4.1. Criterio #1: conocimiento de la Ley 1712 de 2014

La organización tiene un conocimiento satisfactorio de las disposiciones generales de la ley de transparencia y acceso a la información pública, aunque tiene poco conocimiento de los recursos administrativos y judiciales que brinda la ley ante el rechazo de una solicitud de información. Esto dificulta la garantía al derecho de acceso a la información, entendiendo que algunas entidades que manejan datos de carácter público no cumplen la ley 1712 de 2014 por desconocimiento de la misma o por falta de interés para brindar los datos que se solicitan.

2.2.4.2. Criterio #2: garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos

Ante la solicitud de información pública frente al tema de narcotráfico y cultivos ilícitos, la Policía Nacional no entregó toda la información solicitada e incumplió el tiempo de respuesta establecido en la ley. La entidad envió datos administrativos referentes a las capturas realizadas por el delito del artículo 376: *tráfico, fabricación o porte de estupefacientes* para los años 2010-2016. Sin embargo, negaron la información sobre la ubicación de los fenómenos criminales con el argumento de que atentaba contra el derecho y la protección de datos personales.

En el caso de la solicitud de información pública dirigida a Medicina Legal sobre el índice de feminicidios que se ha presentado en cada departamento de Colombia entre los años 2014 y 2017, se obtuvo información incompleta y que no cumplía con las características de formato reutilizable para su manejo.

2.2.4.3. Criterio #3: impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información

Desde la perspectiva de Datasketch, las entidades entregan información poco clara, imprecisa y que no corresponde a cabalidad con la información solicitada. Para Datasketch las respuestas recibidas no fueron oportunas, además fueron incompletas y de baja calidad, pues no se respondía exactamente al tema solicitado. Identificaron las siguientes dificultades en torno a la garantía del derecho:

- Las entidades no cumplen con los tiempos de respuesta.
- Las entidades no entregan información correspondiente a lo solicitado.

2.2.5. Misión de Observación Electoral –MOE (Proyectos misionales sobre temas electorales)

El principal foco de acción de la MOE es el seguimiento a las campañas, candidatos y rendición de cuentas sobre el origen de los ingresos de campañas y destinación de los recursos. En este orden de ideas, la organización realiza solicitudes de información a entidades públicas y organismos de control para construir informes destinados a brindar herramientas a la ciudadanía para ejercer control social sobre la actividad política en Colombia.

El ejercicio de búsqueda y solicitud de información se efectuó en el marco de las actividades desarrolladas por la MOE en diferentes proyectos, todos ellos enfocados en la promoción y el fortalecimiento de los procesos democráticos y la promoción de la transparencia. En este orden de ideas, se enviaron solicitudes a la Procuraduría General de la Nación, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral y los tribunales superiores del orden departamental sobre temas relacionados con condenas, procesos y sentencias judiciales de funcionarios públicos de elección popular.

De igual manera, se solicitó información a la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior sobre el seguimiento a los candidatos a ocupar estos cargos. Adicionalmente, se realizaron solicitudes a la Agencia de Renovación del Territorio sobre la implementación de los acuerdos de paz.

2.2.5.1. Criterio #1: conocimiento de la Ley 1712 de 2014

La Misión de Observación Electoral tiene un amplio conocimiento de la ley 1712 de 2014 y ha utilizado en diversas ocasiones esta herramienta tanto en ejercicios de transparencia activa como pasiva.

2.2.5.2. Criterio #2: garantía del derecho de acceso a la información en casos concretos

Ante la solicitud realizada a la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior sobre información oficial relacionada con el seguimiento a candidatos que aspiran a cargos de elección popular, la respuesta recibida fue incompleta, parcial, y únicamente contenía información de carácter administrativo. Asimismo, la respuesta no se encontraba en formatos reutilizables, lo que dificultó el procesamiento de la información.

En el caso de la solicitud enviada a la Agencia de Renovación del Territorio, la respuesta recibida fue información de carácter estadístico, aunque se solicitó información sobre la implementación de las circunscripciones transitorias; adicionalmente, hubo mayor dificultad para acceder a la información en el nivel territorial. Las respuestas, en general, estaban contenidas en formatos no reutilizables ni procesables.

En el caso de la solicitud de información relacionada con condenas, procesos y sentencias judiciales de funcionarios públicos de elección popular, la Procuraduría General de la Nación se limitó a responder con la información disponible en el sitio web y no relacionaron otras vías para acceder información adicional.

En cuanto a la respuesta que se obtuvo de los tribunales departamentales, se recibió información referente a sentencias judiciales y procesos concluidos; la respuesta de esta entidad no se encontró en formatos reutilizables. Teniendo en cuenta que eran procesos completos en carpetas físicas, la información fue de difícil manejo. De la misma forma, no tienen una plataforma de búsqueda para acceso a información específica, por lo cual el ciudadano tiene que dirigirse a las oficinas para acceder a ella.

Para el caso de las Altas Cortes, se buscó la información en la página web de la Corte Suprema de Justicia; no obstante, la disposición de la misma dificultó el proceso. Por esta razón se procedió a realizar la solicitud de información y su respuesta fue incompleta.

En el caso del Consejo Nacional Electoral, la información no se encontró disponible en la página web, razón por la cual la MOE procedió a realizar solicitud de información, cuya respuesta fue incompleta, no correspondió con los temas solicitados y tampoco estaba contenida en formatos reutilizables.

2.2.5.3. Criterio #3: impresiones y percepciones generales frente a la garantía del derecho de acceso a la información

De acuerdo con la experiencia de la MOE, se percibe una menor garantía del derecho de acceso a la información pública por parte de las entidades nacionales. Además, en algunos casos la información entregada es bastante técnica para los ciudadanos del común, lo que dificulta su accesibilidad. Otras dificultades identificadas por la MOE son las siguientes:

- El acceso a la información pública es difícil y demorado si no se cuenta con contactos dentro de las entidades.

- Existe escasa comprensión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las entidades, pues muestran sospecha frente al ciudadano y su petición. En muchas ocasiones, las entidades piden que el ciudadano justifique su solicitud.
- En varios casos, la información que se recibe en respuesta a solicitudes de información se encuentra en formatos que dificultan su procesamiento y análisis.
- Existen dificultades por la escasa capacidad para atender a las solicitudes de información y precisar las respuestas que requiere el ciudadano. Además, la iniciativa de digitalización de documentos no se ha implementado a cabalidad en las entidades y organizaciones consultadas.
- En el caso de las organizaciones políticas, se evidencia que existe recelo para facilitar la información, especialmente cuando se trata de solicitudes sobre presupuesto y procesos.

3. USO Y PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

La Ley 1712 de 2014, en conjunto con las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, ofrece una serie de herramientas para que la ciudadanía reclame su derecho de acceso a la información pública ante una respuesta insatisfactoria. En caso de que la entidad niegue la información solicitada, el peticionario puede presentar un **recurso de reposición** (artículo 27 de la Ley 1712 de 2014) ante la misma autoridad o funcionario que respondió la solicitud original, quien tiene quince (15) días para notificar la nueva respuesta (artículo 14 de la Ley 1437 de 2011). Si la información es negada de nuevo, el peticionario tiene a su disposición los recursos judiciales que la ley ofrece: el recurso de insistencia y la acción de tutela. De acuerdo con el primer inciso del artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, el **recurso de insistencia** procede en los escenarios en los que el fundamento para negar la información es la protección de la seguridad y defensa nacional o de las relaciones internacionales; en contraste, según el parágrafo del mismo artículo, la **acción de tutela** es procedente cuando la información se niega con base en los demás bienes y derechos protegidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014.

En esta sección reseñamos de qué forma se utilizaron los recursos administrativos y judiciales en el proceso de veeduría de transparencia pasiva. De nuevo, los dos componentes de investigación –experiencia de la Alianza y experiencia de las organizaciones entrevistadas– serán el punto de partida para realizar este análisis.

3.1. Experiencia de la Alianza

3.1.1. Recursos administrativos y/o judiciales contra entidades encargadas de implementar el acuerdo de paz

De las once (11) solicitudes enviadas a las entidades encargadas de implementar el acuerdo de paz y de trabajar con víctimas del conflicto, se decidió adelantar recursos administrativos y judiciales únicamente en uno de los casos. Concretamente, la solicitud enviada a la Procuraduría General de la Nación en la que se pedía una copia del Informe de Recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Documentos y Datos de Inteligencia y Contrainteligencia. En su respuesta, la Procuraduría, como se explicó previamente, remitió la solicitud a la Presidencia de la República porque no contaba con una copia del informe. La Presidencia, posteriormente, respondió la solicitud y negó la información bajo el argumento de que en el reglamento de la Comisión había una cláusula de confidencialidad que reservaba todos los documentos derivados de su actividad, pues se trataba de información relacionada con la actividad de inteligencia y contrainteligencia. Sin embargo, la Presidencia no cumplió con la carga de la prueba que exige el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, pues no mencionó en qué norma de rango legal o constitucional se encontraba la reserva y tampoco sustentó qué daño presente, probable y específico podría causar la entrega de la información.

Por esa razón, presentamos un recurso de reposición para controvertir los argumentos de esta entidad. En concreto, en el recurso expusimos tres argumentos que buscaban desvirtuar la justificación de la Presidencia. Primero, señalamos que la Presidencia no realizó el examen del daño presente, probable y específico que exige el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. En segundo lugar, mencionamos que un reglamento no es una norma de rango legal o constitucional y, por lo tanto, no puede ser usada como sustento para reservar información. Tercero, explicamos por qué la información solicitada no tenía relación directa con las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Sin embargo, la Presidencia se mantuvo en su posición. Por solicitud de las peticionarias, presentó el recurso de insistencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 27 de la Ley 1712, cuando la información es negada con base en la protección de la seguridad y la defensa y las relaciones internacionales debe presentarse **un recurso judicial de insistencia** en caso de no estar de acuerdo con la motivación de la respuesta. Este recurso, según la misma norma, debe ser presentado directamente por la entidad que niega la respuesta.

De forma paralela, sin embargo, la Procuraduría General de la Nación volvió a dar una respuesta sobre la información solicitada por petición del Consejero de Seguridad de la Presidencia. En su respuesta, la Procuraduría mencionó que estaba adelantando las acciones necesarias para obtener en documento y entregarlo. Pocos días después, en atención a esta respuesta, enviamos una nueva petición a la Procuraduría en la que

preguntábamos si ya contaba con una copia de los documentos solicitados. De manera contradictoria, la Procuraduría negó la información con base en los mismos argumentos que ya había expuesto la Presidencia de la República en su respuesta. Frente a esto, se presentó un recurso de reposición cuyos argumentos fueron omitidos por la Procuraduría, pues, al igual que la Presidencia, mantuvo su posición. Por esa razón, la Procuraduría también remitió la solicitud al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de dar inicio al recurso de insistencia.

Debe notarse, entonces, que para ese momento había dos recursos de insistencia en trámite por el mismo caso. El 26 de octubre de 2017 la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca expidió el primer fallo en el que ordenaba a la Presidencia de la República entregar los documentos. Sin embargo, el 03 de noviembre de 2017, la Sección Primera, Subsección A, del mismo tribunal declaró bien negada la información por parte de la Procuraduría.

Es decir, a noviembre de 2017 había dos decisiones abiertamente contradictorias sobre el mismo caso. El 16 de noviembre el Consejero de Seguridad de la Presidencia presentó una solicitud de aclaración y unificación de respuestas. Sin embargo, la Subsección B de la Sección Primera del tribunal manifestó que la solicitud era improcedente, pues en la sentencia no existe concepto o frase alguna que conlleve a (sic) interpretaciones inequívocas". Adicionalmente, advierte que "la sentencia proferida por la Subsección A, Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es del día 3 de noviembre de 2017, fecha en la cual ya se había emitido la decisión de fondo por esta subsección de conformidad con las pruebas que fueron aportadas". Por estas razones, el Tribunal confirmó el sentido de la decisión del 26 de octubre de 2017. Ante la decisión del Tribunal, la Presidencia finalmente entregó los documentos solicitados el 13 de febrero de 2018.

Con el fin de presentar los argumentos de forma más sistemática, a continuación, describimos detallada y cronológicamente las actuaciones realizadas en este caso.

Fecha	Actuación	Descripción
23 de mayo de 2017	**Primera solicitud ante la Procuraduría General de la Nación.**	Se presentó una solicitud de acceso a la información en la que se pedía una copia de los siguientes documentos: **a.** Informe que contiene las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia al Gobierno Nacional sobre los criterios de permanencia, retiro, y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia. **b.** Documentos elaborados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en conjunto con la Comisión Colombiana de Juristas, la Comunidad de Inteligencia, la Fundación Ideas para la Paz y la Procuraduría General de la Nación, que fueron anexados al informe
06 de junio de 2017	**Primera respuesta de la Procuraduría General de la Nación.**	En la respuesta, el Procurador Delegado para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos **informó que la Procuraduría no contaba con una copia firmada de los documentos requeridos** y, por lo tanto, la pediría a la Presidencia de la República "para que en adelante una copia repose en nuestros archivos". Mientras tanto, afirmó, remitiría la solicitud a la Presidencia de la República en cumplimiento del art. 21 de la Ley 1437 de 2011.
06 de junio de 2017	**Remisión de la Procuraduría a la Presidencia de la República.**	El Procurador Delegado para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, mediante el oficio SIDGEA E-2017-615273 ERM 1648 **remitió la solicitud de información mencionada en el numeral 4) a la Presidencia de la República.**
21 de julio de 2017	**Primera respuesta de la Presidencia de la República**	En esta respuesta, la Presidencia **niega la entrega de los documentos** con base en dos argumentos: a. El artículo 13 del Reglamento de la Comisión Asesora para la Depuración de los Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia contiene una cláusula de confidencialidad que no permite compartir la información. b. "Por afinidad de materia", los informes solicitados están protegidos por la reserva relacionada a asuntos de seguridad y defensa

		nacional (literales a y b del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014).
26 de julio de 2017	**Primer recurso de reposición contra la respuesta de la Presidencia de la República.**	En este recurso se presentaron los siguientes argumentos contra la respuesta que la Presidencia de la República notificó el 21 de julio de 2017: a. La respuesta de la Presidencia niega la información, pero no agota todos los elementos de carga de la prueba que exige el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, especialmente el test de daño. b. Un reglamento que contiene una cláusula de confidencialidad no es fundamento suficiente para restringir el acceso a la información pública, pues no tiene jerarquía legal o constitucional. c. La información solicitada no se refiere específicamente a documentos, información o elementos técnicos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia. En contraste, se trata de un informe que contiene las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia al Gobierno Nacional sobre los **criterios de permanencia, retiro, y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia**, mas no de un informe que contenga datos concretos sobre funciones de inteligencia y contrainteligencia. d. La entrega de la información no afecta la seguridad y el orden nacional.
24 de agosto de 2017	**Segunda respuesta de la Procuraduría General de la Nación**	En atención a un oficio enviado a la Procuraduría General de la Nación por el Consejero Presidencial de Seguridad, el 24 de agosto de 2017 se recibió una respuesta del Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos en la que se informaba que esa Procuraduría Delegada iniciaría las acciones pertinentes con el objeto de obtener el documento final enviado por la Comisión Asesora y recibido por la Presidencia de la República el día 22 de julio de 2016.

30 de agosto de 2017	**Segunda solicitud de información a la Procuraduría General de la Nación**	Se presentó ante la Procuraduría General de la Nación un nuevo derecho de petición, solicitando que informara: a. Si la Procuraduría Delegada en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos ya contaba con la copia del "Informe de Recomendaciones sobre Permanencia, Retiro y Destino de los Datos y Archivos de Inteligencia y Contra Inteligencia" que, según la respuesta del 6 de junio de 2017, había solicitado a la Presidencia de la República. b. Si la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos ya había concluido las acciones que, según la respuesta del 24 de agosto de 2017, iniciaría con el objeto de obtener el documento final enviado por la Comisión Asesora y recibido por la Presidencia de la República el día 22 de julio de 2016.
30 de agosto de 2017	**Presentación de solicitud a la Presidencia de la República**	En esta fecha se presentó una petición a la Presidencia de la República en la que se solicitaba dar respuesta al recurso presentado el 26 de julio de 2017, pues hasta ese momento no se había obtenido respuesta alguna. Por otro lado, también se solicitó que, en caso de que la respuesta al recurso fuera negativa, remitiera los documentos al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para dar inicio al trámite del recurso de insistencia.
25 de septiembre de 2017	**Tercera respuesta de la Procuraduría General de la Nación**	El Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos respondió el derecho de petición presentado el 30 de agosto de 2017 y sostuvo que: a. "A través de comunicación oficial No. OFI17-00105432 / JMSC 100170 del 28 de agosto de 2017, la Consejería Presidencial de Seguridad de la Presidencia de la República remitió copia del informe original y sus anexos. No obstante, deja constancia de que, **en el Reglamento de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, existe cláusula de confidencialidad, razón por la cual han tratado dicho documento con carácter de reserva**" (negrilla fuera del texto). b. Con respecto a la solicitud de entrega de los

		documentos, el Procurador Delegado negó el acceso a la información solicitada, señalando: "Me permito informar que la Presidencia de la República ha sido clara en señalar, tanto en el oficio remisorio, como en el oficio en el cual niega su solicitud, que **sobre dicho informe y sus anexos, existe cláusula de confidencialidad.** (...)" (negrilla fuera del texto).
26 de septiembre de 2017	**Segunda respuesta de la Presidencia de la República**	Gracias a la petición presentada el 30 de agosto de 2017, la Presidencia de la República respondió el recurso de reposición presentado el 26 de julio de 2017. En su respuesta, la Presidencia reiteró su posición y niega los documentos. Frente a esto, manifestó que remitiría la documentación de la solicitud para que fuera resuelta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sede de insistencia.
28 de septiembre de 2017	**Primer recurso de reposición contra Procuraduría General de la Nación**	En esta fecha se presentó recurso de reposición contra la respuesta de la Procuraduría del 25 de septiembre de 2017. En este recurso se expusieron los siguientes argumentos: a. La respuesta de la Procuraduría niega la información, pero no agota todos los elementos de carga de la prueba que exige el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, especialmente el test de daño. b. Un reglamento que contiene una cláusula de confidencialidad no es fundamento suficiente para restringir el acceso a la información pública, pues no tiene jerarquía legal o constitucional.
04 de octubre de 2017	**Cuarta respuesta de la Procuraduría General de la Nación**	La Procuraduría respondió el recurso de reposición presentado el 28 de septiembre de 2017 y volvió a negar los documentos con base en los mismos argumentos ya presentados en su respuesta del 25 de septiembre de 2017.
26 de octubre de 2017	**Primer fallo de recurso de insistencia (Presidencia de la República)**	La Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca **falló el recurso de insistencia adelantado por la Presidencia de la República y le ordenó la entrega de los documentos solicitados**. El Tribunal establece que "al

		estudiarse el contenido de la solicitud de información, no se encuentra que haga relación a la defensa o seguridad nacional, puesto que no se están solicitando informes de inteligencia, sino una información general sobre el manejo de estos datos […]" (p. 25). Por esa razón, el Tribunal ordenó al **Consejero de Seguridad de la Presidencia de la República** que "en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión, expida a costa del solicitante, la información que posea y tenga en sus archivos referente a: i) el informe que contiene las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia al Gobierno Nacional sobre los criterios de permanencia, retiro, y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia, al igual que, y (sic) ii) los documentos elaborados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en conjunto con la Comisión Colombiana de Juristas, la Comunidad de Inteligencia, la Fundación Ideas para la Paz y la Procuraduría General de la Nación, que fueron anexados al informe" (p. 27).
03 de noviembre de 2017	**Segundo fallo de recurso de insistencia (Procuraduría General de la Nación)**	La Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca falló el recurso de insistencia adelantado por la Procuraduría General de la Nación y negó la entrega de los documentos solicitados. El Tribunal establece que "la sala encuentra que fue correctamente negada la solicitud de información por parte de la Procuraduría General de la Nación, toda vez que los documentos solicitados tienen el carácter de reserva según lo señalado por el artículo 33 de la Ley 1621 de 2013" (p. 16).
16 de noviembre de 2017	**Solicitud de aclaración por parte de la Presidencia de la República al Tribunal Administrativo de Cundinamarca**	Ante la existencia de dos respuestas paralelas y discordantes sobre el mismo caso, el Consejero de Seguridad de la Presidencia de la Republica presentó una solicitud de aclaración de la sentencia del 26 de octubre de 2017 emitida por la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Lo anterior, con el fin de saber si la Presidencia de la República debía entregar la información o guardarla en reserva.
01 de febrero	**Auto que decide la**	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante

de 2018	**solicitud de aclaración presentada por la Presidencia de la República**	auto del 01 de febrero de 2018, resuelve la solicitud de aclaración presentada por el Consejero de Seguridad de la Presidencia. El Tribunal sostiene que la solicitud de aclaración es improcedente, puesto que en la sentencia del 26 de octubre de 2017 "no existe concepto o frase alguna que conlleve a interpretaciones inequívocas". Adicionalmente, advierte que "la sentencia proferida por la Subsección A, Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es del día 3 de noviembre de 2017, fecha en la cual ya se había emitido la decisión de fondo por esta subsección de conformidad con las pruebas que fueron aportadas". Por estas razones, el Tribunal confirmó el sentido de la decisión del 26 de octubre de 2017.
13 de febrero de 2018	**Notificación de entrega de los documentos por parte de la Presidencia de la República**	La Presidencia entregó los documentos solicitados.

Clave de lectura de la tabla:

Actuaciones referentes a la Procuraduría General de la Nación
Actuaciones referentes a la Presidencia de la República

3.1.2. Recursos administrativos y/o judiciales contra Congresistas de la República

En este componente se presentaron **recursos de reposición** contra siete (7) de las doce (12) respuestas recibidas por parte de congresistas de la República, la DIAN, la Secretaría del Senado y el Departamento Administrativo para la Función Pública. Los recursos se presentaron pues algunos congresistas negaron la información solicitada, otros se declararon no competentes para responder y otros cuantos, a pesar de entregar la información, prohibieron su divulgación. Hasta ahora, ninguna de las respuestas a los recursos ha sido satisfactoria, pues los congresistas han reiterado su posición o simplemente no

han dado respuesta alguna. Por esa razón, desde la Alianza estamos construyendo **una acción de tutela** contra los congresistas que, bajo distintos argumentos, han limitado el acceso a la información solicitada. La acción está pensada para reunir los distintos argumentos que sustentan la posibilidad de acceder a la declaración juramentada de bienes y rentas de los congresistas.

En esta sección presentamos un análisis general de los argumentos comunes a la mayoría de las respuestas y señalamos de qué forma fueron refutados a través de recursos de reposición. Asimismo, en un breve apartado, justificamos la presentación de la acción de tutela que estamos preparando actualmente.

3.1.2.1. Recursos de reposición (sede administrativa)

Las respuestas de los congresistas mostraron distintas falencias en términos de conocimiento de las disposiciones de la Ley 1712 de 2014. En particular, cuatro defectos fueron frecuentes en distintas respuestas: i) los congresistas/entidades no realizaron el *test de daño*; ii) los congresistas señalaron que los documentos no tenían relación alguna con su calidad de servidores públicos y, por ende, pertenecían a su esfera íntima; iii) los congresistas entregaron la información, pero prohibieron su divulgación; vi) los congresistas no se consideraban competentes para responder la solicitud de información.

En efecto, las respuestas de los Congresistas Rodrigo Lara Restrepo, María Fernanda Cabal, Guillermina Bravo y Ana Paola Agudelo, al igual que las de la Secretaría del Senado y la DIAN, negaron la información, pero **no realizaron el test de daño exigido por el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.** A pesar de que varios de los congresistas manifestaron que la entrega de la información podría causar alguna afectación a sus derechos a la intimidad y seguridad personal, estos señalamientos no eran más que alegaciones abstractas, pues nunca manifestaron de qué forma podría causarse un *daño presente, probable y específico.* Debe recordarse que el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014 exige que, en caso de que se niegue el acceso a determinada información, debe explicarse: a) la excepción contenida en los artículos 18 o 19 que fundamenta la reserva o clasificación de la información; b) la norma de rango constitucional o legal que contiene la reserva o clasificación; c) el daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. Eso quiere decir que, a pesar de que exista una reserva de información contenida en una norma con rango de ley, la negación de la información implica un análisis de proporcionalidad y razonabilidad en el caso concreto, que consiste, como ya se mencionó, en el estudio del daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información.

De la misma forma, estos congresistas señalaron que **los documentos no tenían relación alguna con su calidad de servidores**

públicos y, por ende, pertenecían a su esfera íntima. Sin embargo, este argumento, en nuestra consideración, es equivocado. Frente a esto, debe recordarse que **los servidores públicos –y, aún más, los que son elegidos popularmente– cuentan con una expectativa reducida de su derecho a la intimidad.** Al respecto, vale la pena destacar lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-56/95, en la que advirtió que para ciertas personas cuyas actuaciones son de público conocimiento "el concepto de vida privada con respecto a ellas se relativiza y se integra al de vida pública". De la misma forma, al estudiar la constitucionalidad del literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, la Corte mencionó que la expresión "bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público" resulta acorde a los principios constitucionales, pues "cuando se trata de funcionarios públicos, el escrutinio de ciertos datos personales está permitido, de conformidad con los parámetros de constitucionalidad señalados, por lo cual no encuentra la Corte que sea incompatible con el artículo 74 de la Carta ni con otras disposiciones constitucionales"[49].

Por otro lado, el Senador Álvaro Uribe manifestó **que no era competente para responder la solicitud de acceso a la información**, pues las entidades competentes son la DIAN y el Departamento Administrativo para la Función Pública al ser las autoridades que custodian dicha información. En el recurso de reposición presentado contra esta respuesta afirmamos que, en concordancia con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, el Senador estaba obligado a remitir la solicitud a las entidades competentes si consideraba que él no lo era.

En cuarto lugar, el Senador Antonio José Correa (en su primera respuesta) y las Representantes Guillermina Bravo y Ana Paola Agudelo (en sus segundas respuestas) **entregaron los documentos solicitados, pero prohibieron la divulgación total o parcial de la información allí contenida.** El recurso de reposición presentado ante estos tres congresistas se basó en controvertir este argumento. Por un lado, señalamos que **las declaraciones juramentadas de bienes y rentas contienen datos personales públicos que, por ende, no son de carácter reservado.** En esa medida, los documentos solicitados no se refieren únicamente a la esfera íntima los congresistas, sino que son un insumo exigido legalmente, para que el Estado y la ciudadanía pueda hacer un seguimiento al patrimonio de los servidores públicos durante el tiempo en que ejercen la función pública y una evaluación de los posibles conflictos de interés que puedan llegar a tener. Por lo tanto, las declaraciones juramentadas de bienes y rentas tienen una conexión con la calidad de servidores públicos de los congresistas, puesto que allí se encuentra la información relativa a su remuneración como congresista (solventada con dineros públicos) y a las actividades económicas paralelas que podrían interferir en el ejercicio imparcial de su labor legislativa**.** Por esa razón, los datos allí contenidos deben ser considerados como datos

[49] Corte Constitucional. Sentencia C- 274 de 2013. M.P. María Victoria Sáchica.

personales públicos en concordancia con el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 1377 de 2013[50]. En un sentido similar, señalamos que **las declaraciones de renta de los congresistas contienen información de relevancia pública que, por ende, puede ser divulgada libremente.** En efecto, las declaraciones de renta contienen información que, al referirse a aspectos de su vida privada que son relevantes para evaluar la confianza depositada en ellos para el manejo de lo público, resultan de interés general. En particular, consideramos que el acceso y la divulgación de esta información significa un mayor aporte a la democracia, especialmente en época preelectoral, pues permite conocer si los congresistas han cumplido a cabalidad con sus obligaciones tributarias o si han recibido incrementos patrimoniales injustificados. A pesar de que el artículo 85 del Estatuto Tributario consagra la reserva legal de las declaraciones de renta, consideramos que, en este caso concreto, la reserva no aplica frente a la información de relevancia pública contenida en estos documentos.

Con el fin de presentar los argumentos de forma más sistemática, a continuación, describimos detallada y cronológicamente las actuaciones realizadas en cada uno de los casos.

- **Presidente de la Cámara de Representantes Rodrigo Lara Restrepo (Partido Cambio Radical)**

[50] Según la literalidad de este artículo, un **dato público** es "[e]s el dato que no sea semiprivado, privado o sensible. Son considerados datos públicos, **entre otros, los datos relativos** al estado civil de las personas, a su profesión u oficio y **a su calidad de** comerciante o de **servidor público**. Por su naturaleza, los datos públicos pueden estar contenidos, entre otros, en registros públicos, documentos públicos, gacetas y boletines oficiales y sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva" (negrilla fuera del texto).

Fecha	Actuación	Descripción
31 de enero de 2018	**Presentación de la solicitud**	Se presentaron dos derechos de petición en los que se solicitaba la siguiente información: 1. Formulario de declaración de bienes y renta del Congresista. 2. Información de actividad económica del Congresista. 3. Formularios de declaración de renta de la DIAN correspondientes a los periodos de 2014, 2015 y 2016.
8 de febrero de 2018	**Primera respuesta**	En esta fecha se notificó la respuesta del Representante (Oficio P1.1-001391-2017) en la que negó la información solicitada. Los argumentos para negar el acceso a la información fueron los siguientes: **a.** Desconocimiento del sentido y la orientación que podían darle los peticionarios a la información solicitada. **b.** La información solicitada es información que hace parte de la hoja de vida y, por lo tanto, se trata de información clasificada por motivos de intimidad. Para fundamentar esto, el Representante cita el numeral 3) del artículo 24 de la Ley 1437 de 2011. El Representante no cumplió con la carga de la prueba del artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.
13 de febrero de 2018	**Presentación del recurso de reposición**	El recurso de reposición controvirtió los argumentos del Representante a través de tres argumentos: **a.** La respuesta del Representante no cumplió con la carga de la prueba exigida por el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. En primer lugar, no mencionó la norma de rango legal o constitucional que contiene la clasificación de los documentos solicitados. En segundo lugar, no realizó el test de daño, que se traduce en el examen del daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. **b.** La entrega de la información no conlleva una vulneración del derecho a la intimidad, puesto que los servidores públicos cuentan con una expectativa de intimidad reducida y la información solicitada está ligada con su condición de servidor público. **c.** La clasificación de información contenida en documentos como la hoja de vida es predicable de la información contenida en este documento, mas

		no de la totalidad de éste. En ese sentido, el Representante Lara Restrepo debía justificar qué apartes de los documentos solicitados tenían carácter clasificado y no extender la clasificación a todo el documento.

- **Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo (Partido MIRA)**

Fecha	Actuación	Descripción
31 de enero de 2018	**Presentación de la solicitud**	Se presentaron dos derechos de petición en los que se solicitaba la siguiente información: 4. Formulario de declaración de bienes y renta del Congresista. 5. Información de actividad económica del Congresista. 6. Formularios de declaración de renta de la DIAN correspondientes a los periodos de 2014, 2015 y 2016.

13 de febrero de 2018	**Primera respuesta**	En esta fecha se notificó la respuesta de la Representante en la que negó la información solicitada. Los argumentos para negar el acceso a la información fueron los siguientes: **a.** Dentro de su obligación como congresista está el deber de presentar ante la opinión pública y la ciudadanía todo lo relativo a la función pública, pero no lo relacionado con su esfera íntima. Los documentos solicitados, a consideración de la Representante, son documentos que no tienen relación alguna con su calidad de congresista y su entrega podría generar un perjuicio a su derecho a la intimidad. **b.** La declaración de renta es un documento reservado legalmente por el artículo 583 del Estatuto Tributario. Por lo tanto, únicamente la DIAN es la entidad encargada de requerir a la representante la presentación de su información financiera. **c.** La información solicitada está protegida porque su divulgación podría vulnerar sus derechos a la intimidad y a la seguridad personal, en los términos de los literales a) y b) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014. La Representante no cumplió con la carga de la prueba del artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.

16 de febrero de 2018	**Presentación del recurso de reposición**	El recurso de reposición controvirtió los argumentos de la Representante a través de tres argumentos: **a.** Si bien la Representante menciona el artículo 583 del Estatuto Tributario como fundamento legal de la reserva de la declaración de renta y los literales a) y b) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 –correspondientes a los derechos de toda persona a la intimidad, la vida y la seguridad personal– como los bienes jurídicos amenazados, **no realiza un análisis exhaustivo sobre el daño presente, probable y específico que significaría la entrega de los documentos solicitados, y cómo su peso sobrepasa los beneficios de entregar la información.** A lo largo del documento se afirma que la entrega de la información amenaza los derechos a la intimidad y seguridad de la Representante; sin embargo, no expone de forma concreta cómo se puede materializar esta amenaza, ni cuáles son los riesgos exactos de entregar la información. **b.** Las disposiciones constitucionales y legales han determinado que los servidores públicos cuentan con una expectativa reducida de su derecho a la intimidad **c.** La información solicitada está directamente ligada con la calidad de congresista de la Representante Agudelo. Por lo tanto, la publicación de la declaración de renta y juramentada de bienes y renta es una garantía a los derechos de participación política y ciudadana de la sociedad civil.
1 de marzo de 2018	**Segunda respuesta**	La Representante sostiene que se identifica con la lucha contra la corrupción y con los "loables objetivos" que buscan las organizaciones de la sociedad civil. Por ende, entrega la información solicitada. Sin embargo, no autoriza la divulgación de la información entregada, debido a que "dar a conocer información financiera personal puede conllevar a un incremento del nivel de riesgo de mi seguridad y la de mis allegados".

6 de marzo de 2018	**Presentación del recurso de reposición contra segunda respuesta**	Un nuevo recurso de reposición fue presentado contra la segunda respuesta de la Represente Agudelo. Los argumentos consignados en el recurso fueron los siguientes: **a.** Las declaraciones juramentadas de bienes y renta y de actividades económicas contienen datos personales públicos que no tienen un carácter reservado. **b.** Las declaraciones de renta de la DIAN contienen información de relevancia pública que, por ende, puede ser divulgada libremente.

- **Representante a la Cámara Guillermina Bravo (Partido MIRA)**

Fecha	Actuación	Descripción
31 de enero de 2018	**Presentación de la solicitud**	Se presentaron dos derechos de petición en los que se solicitaba la siguiente información: **a.** Formulario de declaración de bienes y renta del Congresista. **b.** Información de actividad económica del Congresista. **c.** Formularios de declaración de renta de la DIAN correspondientes a los periodos de 2014, 2015 y 2016.

13 de febrero de 2018	**Primera respuesta**	En esta fecha se notificó la respuesta de la Representante en la que negó la información solicitada. Los argumentos para negar el acceso a la información fueron los siguientes: **a.** Las declaraciones de renta y de bienes y rentas no son documentos expedidos en su calidad de congresista y, por lo tanto, se trata de información privada que pertenece a su fuero íntimo. **b.** La declaración de renta es un documento reservado legalmente por el artículo 583 del Estatuto Tributario. Por lo tanto, únicamente la DIAN es la entidad encargada de requerir a la representante la presentación de su información financiera. **c.** La información solicitada está protegida porque su divulgación podría vulnerar sus derechos a la intimidad y a la seguridad personal, en los términos de los literales a) y b) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014. La Representante no cumplió con la carga de la prueba del artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.

16 de febrero de 2018	**Presentación del recurso de reposición**	El recurso de reposición controvirtió los argumentos de la Representante a través de tres argumentos: **a.** Si bien la Representante menciona el artículo 583 del Estatuto Tributario como fundamento legal de la reserva de la declaración de renta y los literales a) y b) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 – correspondientes a los derechos de toda persona a la intimidad, la vida y la seguridad personal– como los bienes jurídicos amenazados, **no realiza un análisis exhaustivo sobre el daño presente, probable y específico que significaría la entrega de los documentos solicitados, y cómo su reserva sobrepasa los beneficios de entregar la información.** A lo largo del documento se afirma que la entrega de la información amenaza los derechos a la intimidad y seguridad de la Representante; sin embargo, no expone de forma concreta cómo se puede materializar esta amenaza, ni cuáles son los riesgos exactos de entregar la información. **b.** Las disposiciones constitucionales y legales han determinado que los servidores públicos cuentan con una expectativa reducida de su derecho a la intimidad **c.** La información solicitada está directamente ligada con la calidad de congresista de la Representante Bravo. Por lo tanto, la publicación de la declaración de renta y juramentada de bienes y renta es una garantía a los derechos de participación política y ciudadana de la sociedad civil.
2 de marzo de 2018	**Segunda respuesta**	La Representante sostiene que se identifica con la lucha contra la corrupción y con los "loables objetivos" que buscan las organizaciones de la sociedad civil. Por ende, entrega la información solicitada. Sin embargo, no autoriza la divulgación de la información entregada, debido a que "dar a conocer información financiera personal puede conllevar a un incremento del nivel de riesgo de mi seguridad y la de mis allegados".

6 de marzo de 2018	**Presentación del recurso de reposición contra segunda respuesta**	Un nuevo recurso de reposición fue presentado contra la segunda respuesta de la Represente Bravo. Los argumentos consignados en el recurso fueron los siguientes: **a.** Las declaraciones juramentadas de bienes y renta y de actividades económicas contienen datos personales públicos que no tienen un carácter reservado. **b.** Las declaraciones de renta de la DIAN contienen información de relevancia pública que, por ende, puede ser divulgada libremente.

- **Representante a la Cámara María Fernanda Cabal (Partido Centro Democrático)**

Fecha	Actuación	Descripción
31 de enero de 2018	**Presentación de la solicitud**	Se presentaron dos derechos de petición en los que se solicitaba la siguiente información: **a.** Formulario de declaración de bienes y renta del Congresista. **b.** Información de actividad económica del Congresista. **c.** Formularios de declaración de renta de la DIAN correspondientes a los periodos de 2014, 2015 y 2016.

16 de febrero de 2018	**Primera respuesta**	A través de tres oficios, la Representante Cabal adujo lo siguiente: **1.** La declaración de rentas es un documento reservado, razón por la cual no está obligada a entregarla. Concretamente, señala que "conforme con los derechos fundamentales que me otorga la ley no existe la obligación legal de entregar información considerada de carácter privado". **2.** La declaración juramentada de bienes y rentas debe solicitarse a la dependencia competente de su custodia y administración, que en este caso es la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes.

21 de febrero de 2018	**Presentación del recurso de reposición**	El recurso de reposición controvirtió los argumentos de la Representante a través de cuatro argumentos: **d.** Si bien la Representante menciona el artículo 583 del Estatuto Tributario como fundamento legal de la reserva de la declaración de renta y los literales a) y b) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 – correspondientes a los derechos de toda persona a la intimidad, la vida y la seguridad personal– como los bienes jurídicos amenazados, **no realiza un análisis exhaustivo sobre el daño presente, probable y específico que significaría la entrega de este documento y cómo su reserva sobrepasa los beneficios de entregar la información.** A lo largo del documento se afirma que la entrega de la información amenaza los derechos a la intimidad y seguridad de la Representante; sin embargo, no expone de forma concreta cómo se puede materializar esta amenaza, ni cuáles son los riesgos exactos de entregar la información. **e.** Las disposiciones constitucionales y legales han determinado que los servidores públicos cuentan con una expectativa reducida de su derecho a la intimidad **f.** La información solicitada está directamente ligada con la calidad de congresista de la Representante Cabal. Por lo tanto, la publicación de la declaración de rentas una garantía a los derechos de participación política y ciudadana de la sociedad civil. **g.** Frente a las declaraciones juramentadas de bienes y rentas, la Representante Cabal incumplió el deber de remitir los derechos de petición a la autoridad o dependencia competente para responderlos (artículo 21 de la Ley 1437 de 2011) y, de forma contraria, puso sobre las peticionarias la carga de volver a presentar la solicitud.

- **Senador de la República Álvaro Uribe Vélez (Partido Centro Democrático)**

Fecha	Actuación	Descripción
31 de enero de 2018	**Presentación de la solicitud**	Se presentaron dos derechos de petición en los que se solicitaba la siguiente información: **d.** Formulario de declaración de bienes y renta del Congresista. **e.** Información de actividad económica del Congresista. **f.** Formularios de declaración de renta de la DIAN correspondientes a los periodos de 2014, 2015 y 2016.
16 de febrero de 2018	**Primera respuesta**	En su respuesta, el Senador Uribe Vélez no negó directamente la información solicitada, pero sostuvo que los documentos deben solicitarse a las autoridades que reciben y controlan la información, pues "a los senadores no les asiste la competencia para emitir el acto administrativo motivado de rechazo, levantamiento de la reserva o considerar las situaciones de daño o ponderar la divulgación parcial ya que dicha condición la detenta la entidad que ejerce la conservación, reserva y control de la información".
21 de febrero de 2018	**Presentación del recurso de reposición**	El recurso de reposición controvirtió los argumentos del Senador a través de dos argumentos: **h.** Los congresistas de la República con sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de la Ley 1712 de 2014. Por lo tanto, deben entregar la información que esté en su poder, custodia y posesión. **i.** En todo caso, si el Senador no posee la información solicitada, tiene la obligación de remitir la solicitud a la dependencia competente, según la exigencia del artículo 21 de Ley 1437 de 2011.

14 de marzo de 2018	**Segunda respuesta**	En su segunda respuesta, el Senador Uribe reitera su posición inicial y no reconoce ninguno de los argumentos expuestos en el recurso de reposición.

- **Senador Antonio José Correa (Partido Opción Ciudadana)**

Fecha	Actuación	Descripción
31 de enero de 2018	**Presentación de la solicitud**	Se presentaron dos derechos de petición en los que se solicitaba la siguiente información: **g.** Formulario de declaración de bienes y renta del Congresista. **h.** Información de actividad económica del Congresista. **i.** Formularios de declaración de renta de la DIAN correspondientes a los periodos de 2014, 2015 y 2016.
8 de marzo de 2018	**Primera respuesta**	En su respuesta, el Senador Correa entrega la información solicitada, pero prohíbe la divulgación de cualquier contenido relativo a tal información.
13 de marzo de 2018	**Presentación del recurso de reposición**	El recurso de reposición controvirtió los argumentos del Senador a través de dos argumentos: **j.** Las declaraciones juramentadas de bienes y renta y de actividades económicas contienen datos personales públicos que no tienen un carácter reservado. **k.** Las declaraciones de renta de la DIAN contienen información de relevancia pública que, por ende, puede ser divulgada libremente.

- **Secretaría del Senado**

Fecha	Actuación	Descripción
31 de enero de 2018	**Presentación de la solicitud**	Se presentó un derecho de petición en el que se solicitaba lo siguiente: **a.** Copias de los formularios únicos de declaración de renta de la DIAN de cada uno de los 102 senadores y los 166 Representantes a la Cámara que integran el Congreso de la República durante el periodo de 2014 a 2018. **b.** Copias de los formularios únicos de declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica y privada del Departamento Administrativo de la Función Pública de cada uno de los 102 senadores y los 166 Representantes a la Cámara que integran el Congreso de la República durante el periodo de 2014 a 2018.
01 de marzo de 2018	**Primera respuesta**	En su respuesta, la Secretaría del Senado señaló lo siguiente: **a.** Con fundamento en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, las declaraciones de renta no pueden ser entregadas, puesto que su entregaría implicaría la vulneración del derecho a la intimidad de los congresistas. **b.** No se encuentra facultada para entregar las declaraciones juramentadas de bienes y rentas de los Congresistas, puesto que "no son requisito de exigencia en las hojas de vida que presentan los honorables Senadores de la República de Colombia, debido a que al ser elegidos popularmente, no son titulares de cargos públicos, entendiéndose como cargos los que hacen parte de la estructura de un Organismo del Estado, en donde, sus requisitos de posesión y funciones se encuentran establecidas en el respectivo manual de cada entidad".

06 de marzo de 2018	**Presentación del recurso de reposición**	El recurso de reposición controvirtió los argumentos de la Secretaría del Senado a través de dos argumentos: **a.** La respuesta de la Secretaría no cumplió con la carga de la prueba exigida por el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. En primer lugar, no mencionó la norma de rango legal o constitucional que contiene la clasificación de los documentos solicitados. En segundo lugar, no realizó el test de daño, que se traduce en el examen del daño presente, probable y específico que causaría la entrega de la información. **b.** Las Declaraciones juramentadas de bienes y rentas y de actividades económicas contienen datos personales públicos que, por ende, no son de carácter reservado. Por un lado, los datos contenidos en este documento son datos personales públicos en tanto están relacionados con su calidad de congresista. Por otro lado, este tipo de datos no están cobijados por las reservas de información. **c.** Contrario a lo que manifiesta la Secretaría del Senado, la entrega de las declaraciones de bienes y renta sí es un requisito para la posesión de los Congresistas de la República.

Acción de tutela (sede judicial)

Debido a que los recursos administrativos no fueron efectivos para que los congresistas entregaran la información, actualmente la Alianza se encuentra preparando una acción de tutela para proteger el derecho de acceso a la información pública. La tutela se presentará contra: i) los congresistas que negaron la declaración juramentada de bienes y rentas o prohibieron la divulgación total o parcial de la información allí contenida; y ii) la Secretaría del Senado. Hemos decidido limitar el objetivo de la acción de tutela al reclamo del derecho de acceso a la información pública respecto de **las declaraciones juramentadas de bienes y rentas**. La decisión de excluir las declaraciones de renta de la acción de tutela responde a la naturaleza del litigio estratégico que buscamos emprender. Como su nombre lo dice, este tipo de litigios se basan en el uso estratégico de la acción presentada para generar un precedente determinado, lo que significa que el resultado debe tener un

impacto más alto y generalizado que los litigios comunes. En este sentido, después de analizar las respuestas de los congresistas, la legislación vigente y la jurisprudencia constitucional al respecto, llegamos a la conclusión de que hay más posibilidades de que un juez ordene la entrega de las declaraciones juramentadas de bienes y renta que las declaraciones de renta. Estas últimas están legalmente reservadas por el artículo 583 del Estatuto Tributario, mientras que las declaraciones juramentadas no están protegidas por ninguna ley. Aunque consideramos que en el caso de los congresistas la reserva del Estatuto Tributario debe relativizarse y leerse en clave del interés público que recae en la información allí incluida, creemos que esta reserva podría generar reticencia por parte del juez y, eventualmente, dar lugar a un precedente que perjudique el acceso a la información de la ciudadanía.

Frente a la procedencia de la acción de tutela, consideramos que es la acción jurídica procedente en este caso, pues el principal argumento para negar la información ha sido la protección de los derechos a la intimidad y a la seguridad personal (literales a y b del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014). Esta acción se presentará conjuntamente contra la Secretaría del Senado y los congresistas que negaron la información o prohibieron su divulgación. Así, esta acción, al juntar como accionados a varios congresistas, busca generar un fallo emblemático en el que una instancia judicial aborde los distintos argumentos expuestos tanto por los congresistas como por la Alianza, y pueda generar jurisprudencia sobre temas como la intimidad de los servidores públicos y la obligación de los congresistas de publicar las declaraciones juramentadas de bienes y rentas.

3.2. Experiencia de las organizaciones sociales entrevistadas

De las organizaciones entrevistadas solo Datasketch manifestó haber presentado recursos administrativos contra las respuestas recibidas. En concreto, Datasketch presentó una solicitud a Medicina Legal con el fin de acceder a la base de datos desagregados sobre los feminicidios del último año. Como respuesta, Medicina Legal entregó una base de datos que contenía el número total de feminicidios, es decir, los datos se encontraban agregados. Ante esto, Datasketch presentó un recurso de reposición contra la respuesta de Medicina Legal, en el cual solicitó que les fuera entregada la base de datos desagregados, siempre y cuando se guardara la debida reserva sobre los datos sensibles que pudieran contenerse en la misma. La respuesta a este recurso también fue negativa.

Frente a los recursos judiciales, ninguna de las organizaciones manifestó haber hecho uso de estas herramientas. A partir de lo que pudo indagarse en las entrevistas, pudimos ver que, a pesar de que las organizaciones saben de la existencia de los recursos administrativos y judiciales, no hacen uso de ellos porque consideran que en

la mayoría de los casos implican un mayor costo en términos de trabajo y esfuerzo para acceder a la información. En muchas ocasiones, las organizaciones pueden acceder a la información gracias a contactos que tienen en el interior de las entidades o a organizaciones que ya han tenido acceso a la información. Es decir, el acceso, en ocasiones, no se da a través de los mecanismos ordinarios, sino a través de mecanismos informales que privilegian a quienes pueden tener una mayor incidencia al interior de las entidades que poseen la información.

4. RECOMENDACIONES

Una vez concluido el análisis de los resultados obtenidos en materia de transparencia pasiva en los dos componentes de la veeduría, se estima oportuno formular las siguientes recomendaciones a los dos grupos de sujetos obligados que fueron priorizados en este ejercicio: i) entidades públicas; ii) Congresistas de la República.

4.1. Recomendaciones a entidades que trabajan en la implementación del acuerdo de paz y trabajan con víctimas del conflicto armado

En términos generales, las entidades objeto de estudio aún tienen algunas fallas en el cumplimiento de las exigencias de transparencia pasiva impuestas por la Ley 1437 de 2011 y 1755 de 2015. En particular, en lo que respecta a la entrega de información en formato de datos abiertos, la oportunidad de las respuestas, el uso del test de daño para negar información y la oportunidad de notificación del traslado por competencia, y el envió de copia del oficio remisorio al peticionario.

- **Sobre la calidad de la información**

Como lo mencionamos previamente, el principio de calidad de la información determina que la información entregada por las autoridades debe ser clara, completa, veraz, reutilizable y procesable. Para mejorar la calidad de las respuestas resulta indispensable reforzar el uso de formatos de datos abiertos para enviar información solicitada. En lo posible, la información debe estar contenida en un formatos reutilizables y procesables. Para el efecto, es deseable que la información sea entregada en forma digital (adjunta a un correo electrónico o por medio de un CD, en caso de que la notificación sea personal). De igual forma, es preciso que estas entidades, en lo posible, publiquen en sus sitios web (transparencia activa) la información relacionada con los programas que tienen en materia de atención a víctimas e implementación del acuerdo de paz, pues se trata de información de interés

general que, según el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, debe publicarse proactivamente.

- **Sobre el tiempo previsto para responder una solicitud de información pública**

A partir de los hallazgos en cuanto al tiempo de respuesta de las solicitudes de información pública, es fundamental que dentro de las entidades estudiadas se exija el respeto del término de diez (10) días que establece la ley para responder a las peticiones de documentos o información. Adicionalmente, se requiere exigir más en el cumplimiento de los términos que exige la ley para: i) notificar que la respuesta se tardará más de lo esperado; y, ii) proponer un nuevo plazo para responder. Por último, se recomienda incentivar cada vez más el uso del sistema de notificación electrónica (por correo electrónico), el cual puede reducir de manera significativa los tiempos de respuesta.

- **Sobre la forma en la que se niega el acceso a la información pública**

Se requiere generar conciencia en los funcionarios de las entidades en relación con la importancia que tiene la divulgación de información relacionada con la implementación del acuerdo de paz y los programas dirigidos a víctimas. Lo anterior, para que el ciudadano pueda acceder fácilmente a esta información y realizar control social sobre la misma. En relación con esto, también es indispensable que los funcionarios de las entidades sean capacitados sobre el test de daño que se debe realizar a la hora de negar información pública, y que consiste en evaluar el daño presente, probable y específico que se generaría en caso de entregar determinada información, y que debe ser superior al daño que se genera al interés público al negarla. En el caso de información relacionada con la implementación del acuerdo de paz, la importancia de realizar este test es aún más alta, puesto que se trata de información de interés público y relevante para el debate público actual.

- **Sobre el traslado de una solicitud de información pública a la autoridad o dependencia competente**

Se tiene que reforzar la exigencia interna para que en las entidades se cumpla tanto con el término legal para realizar los traslados por competencia, como con la obligación de notificar de dicho traslado dentro de esos mismos cinco (5) días que exige la ley, así como de enviar copia del oficio remisorio al peticionario. Asimismo, se recomienda que en el oficio remisorio se le exija a la autoridad competente que lo reciba, que a la hora de dar respuesta a la solicitud especifique la fecha de recepción del traslado. Lo anterior, para que sea posible para el ciudadano hacer control sobre la oportunidad de la respuesta entregada por la respectiva autoridad competente.

4.2. Recomendaciones a Congresistas y demás miembros de corporaciones públicas

En términos generales, las respuestas de los Congresistas y las demás entidades a las que se solicitó la información presentan algunas fallas en el cumplimiento de las exigencias de transparencia pasiva impuestas por la Ley 1437 de 2014 y 1755 de 2015. En particular, en lo que respecta a la entrega de información en formato de datos abiertos, la oportunidad de las respuestas, el uso del test de daño para negar información, el alcance de la protección del derecho a la intimidad de los servidores públicos y la remisión por competencia.

- **Sobre la calidad de la información**

Como lo mencionamos previamente, el principio de calidad de la información determina que la información entregada por las autoridades debe ser clara, completa, veraz, reutilizable y procesable. En el caso particular de los Congresistas de la República y las demás entidades a las que se solicitó la información, resulta indispensable reforzar el uso de formatos de datos abiertos para enviar información solicitada. En lo posible, la información debe estar contenida en un formatos reutilizables y procesables. Para el efecto, es deseable que la información sea entregada en forma digital (adjunta a un correo electrónico o por medio de un CD, en caso de que la notificación sea personal).

- **Sobre el tiempo previsto para responder una solicitud de información pública**

A partir de los hallazgos en cuanto al tiempo de respuesta de las solicitudes de información pública, es fundamental que los congresistas empiecen a respetar el término (10) días que establece la ley para responder a las peticiones de documentos o información. Si bien muchas de las respuestas son notificadas dentro del término legal, muchas otras toman incluso 20, 30 o 40 días para responder las solicitudes. Asimismo, se recomienda incentivar cada vez más el uso del sistema de notificación electrónica (por correo electrónico), el cual puede reducir de manera significativa los tiempos de respuesta.

- **Sobre la forma en la que se niega el acceso a información publica**

Es indispensable que los congresistas sean capacitados en relación con el test de daño que se debe realizar a la hora de negar información pública, y que consiste en evaluar el daño presente,

probable y específico que se generaría en caso de entregar determinada información, y que debe ser superior al daño que se genera al interés público al negarla.

Por otra parte, parece urgente concientizar a los congresistas y a las Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes sobre las limitaciones del derecho a la intimidad de los servidores públicos. En particular, es necesario realizar pedagogía sobre los efectos de la expresión "bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público"[51] contenida en el literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, y sobre la importancia que tienen ciertos datos de los servidores públicos para el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

- **Sobre el traslado de una solicitud de información pública a la autoridad o dependencia competente**

Los congresistas que no se consideraban competentes para responder la solicitud no la remitieron a la autoridad o dependencia que, según ellos, era la competente para dar respuesta. Por esa razón, es necesario capacitar a los congresistas en dos temas básicos. Primero, que son sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014 en virtud de su artículo 5. Segundo, que, en todo caso, si no se consideran competentes, es necesario cumplir con la remisión por competencia que consagra el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011. De igual forma, se requiere mayor atención a la hora de: i) notificar de dicha remisión dentro de los cinco (5) días que indica la ley; y ii) enviar copia del oficio remisorio al peticionario. Asimismo, se recomienda que en el oficio remisorio se le exija a la autoridad competente que lo reciba, que a la hora de dar respuesta a la solicitud especifique la fecha de recepción del traslado. Lo anterior, para que sea posible para el ciudadano hacer control sobre la oportunidad de la respuesta entregada por la respectiva autoridad competente.

4.3. Recomendaciones generales dirigidas a los líderes de política pública de transparencia

A partir del ejercicio de veeduría en sus dos componentes –envío de solicitudes de información por parte de la Alianza y caracterización de experiencias de organizaciones de la sociedad civil– se identificaron algunas dificultades estructurales en el acceso a la información. La omisión del uso de formatos reutilizables y procesables, el desconocimiento del test de daño, la confusión sobre las reservas y clasificaciones de información y la notificación tardía de respuestas son algunos de estos

[51] Al respecto, ver entre otras la en la Sentencia SU-56/95, en la que la Corte Constitucional advirtió que para ciertas personas cuyas actuaciones son de público conocimiento, "el concepto de vida privada con respecto a ellas se relativiza y se integra al de vida pública".

retos. Por esa razón, consideramos necesario enumerar algunas acciones que los líderes de política pública de transparencia pueden adoptar.

- Realizar capacitaciones en las entidades públicas para el conocimiento de la ley.
- Promover la participación ciudadana y apropiación de la Ley 1712 de 2014 a través de diferentes mecanismos de formación y capacitación tanto a ciudadanos como a funcionarios públicos.
- Promover la entrega de la información en lenguajes y formatos comprensibles y accesibles para la ciudadanía.
- Promover el uso de formatos de datos abiertos, reutilizables y procesables.
- Promover el cumplimiento de los tiempos establecidos por la ley.
- Crear un régimen de sanciones a los sujetos obligados que incumplan con las obligaciones impuestas en la Ley 1712 de 2014.
- Promocionar el uso de los canales de comunicación y difusión de información preexistentes a nivel local, como los radios locales y periódicos.
- Difundir de manera diferenciada la información, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la comunidad a la que se dirige.
- Implementar mecanismos adecuados para el cumplimiento de la ley.
- Aumentar el nivel de cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 282 de 2014 por parte de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de aprovechar su papel de órgano garante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

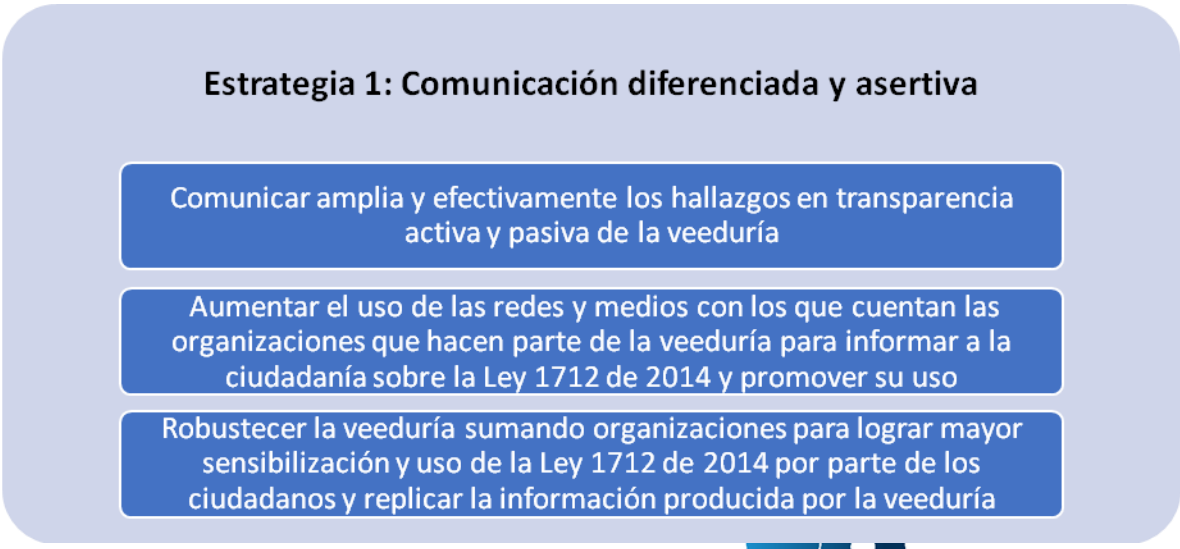
CAPÍTULO IV. AVANCES EN LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD DE LA VEEDURÍA A LA IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Alianza Más Información Más Derechos, grupo de organizaciones de la sociedad civil responsables de realizar la veeduría al cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública planteó una estrategia de sostenibilidad para la veeduría con la expectativa de dar continuidad a este ejercicio de control social una vez finalice el proyecto respaldado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

La estrategia planteada se sustenta en tres grandes pilares:
1. Comunicación diferenciada y asertiva.
2. Gestión de alianzas estratégicas efectivas.
3. Promoción del diálogo con entidades públicas y líderes de la política pública de transparencia y del derecho de acceso a la información.

En este apartado se presentan los avances en cada uno de los pilares que conforman la estrategia de sostenibilidad de la veeduría al cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.

1. Comunicación diferenciada y asertiva



Para lograr estos objetivos, se propuso:

1. Diseñar una estrategia colaborativa de reforzamiento de la coordinación entre las cuentas de las organizaciones de la Alianza a fin de potenciar el efecto de las publicaciones a través de la interacción recíproca en Facebook y Twitter. Con el fin de evitar caer en la repetición innecesaria de contenidos dentro de una misma cuenta, podría plantearse el comentario (para el caso de Facebook) o la respuesta (en el de Twitter) como el tipo de interacción más útil cada vez que una de las organizaciones aliadas pone en circulación una nueva pieza.

2. Se sugiere que la construcción de las piezas comprenda dos etapas: en la primera, la organización encargada de producir las piezas sometería a amplia discusión la propuesta de contenidos, formato y lineamientos gráficos, de manera que tenga lugar la necesaria deliberación colectiva sobre el resultado deseado. Una vez cerrada la discusión y retroalimentación sobre la propuesta presentada, se iniciaría la segunda parte, en que la organización responsable se concentraría en la producción fluida y expedita de las piezas, tendiendo en atenta consideración las conclusiones de la etapa deliberativa.

3. Con el objeto de multiplicar la difusión en línea e involucrar a la mayor extensión posible de actores involucrados, resulta recomendable reconsiderar una estrategia de difusión en colaboración con los medios de comunicación.

1.1. Avances

Con miras a la estrategia de comunicación diferenciada y asertiva, la Alianza decidió impulsar la comunicación por redes sociales de los hallazgos en cada uno de los componentes de este ejercicio de control social: Entidades públicas, organizaciones políticas, y rama judicial. Los mensajes difundidos a través de piezas comunicacionales se realizaron en lenguaje ciudadano para sensibilizar y brindar información sobre los avances en la implementación de la Ley 1712 de 2014.
De esta manera, desde el 2 de febrero de 2018 hasta la fecha, la Alianza Más Información Más Derechos ha estado ejecutando una campaña de comunicación para compartir con el público los resultados de su veeduría al cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos evaluados. Lo anterior constituyó el cierre de la estrategia de difusión que la Alianza echó a andar en 2017 cuando notificó al público de la reactivación de su sinergia e

informó sobre las actividades que desarrollaría a través de su veeduría.

La divulgación de las piezas que conforman este informe fue concebida con los siguientes objetivos:

Objetivo general de la campaña de socialización de resultados:

Informar al público y despertar su interés sobre el nivel de transparencia con el cual se conducen algunas de las más relevantes instituciones de la democracia colombiana.

Objetivos específicos:

- Generar expectativa en Twitter mediante la difusión coordinada de piezas comunicativas que darán a conocer el fruto del trabajo de la Alianza y la importancia del derecho al acceso a la información pública.
- Mantener activa y actualizada la página web y la cuenta en Twitter de la *Alianza Más Información Más Derechos* como principales fuentes de información emitida por dicha red y su espacio de contacto con el público.

Público objetivo:

Los contenidos de la campaña de comunicación para la socialización de los resultados de la veeduría a la implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública- Ley 1712 de 2014 fueron dirigidos a los siguientes grupos de actores:

- Funcionarios públicos de entidades garantes de la Ley 1712 de 2014 y de las entidades estatales pertenecientes a los sectores en donde se concentrará el trabajo de la Alianza (como la rama judicial, la atención a víctimas, salud, etc.)
- Periodistas y estudiantes de periodismo de todo el país
- Miembros y personas cercanas a las organizaciones de la sociedad civil que integran la Alianza
- Miembros y personas cercanas a las organizaciones de la sociedad civil que no integran la Alianza, pero trabajan temas similares a los de su misión
- Integrantes de distintas comunidades, movimientos y organizaciones que demandan mayor acceso a la información pública para la satisfacción de sus ambiciones sociales (por ejemplo, activistas en contra de la minería a cielo abierto, organizaciones de víctimas, organizaciones de usuarios de empresas prestadoras de servicios de salud, etc.).

Despliegue de la campaña de comunicación

El viernes 2 de febrero de 2018, las organizaciones de la Alianza Más Información Más Derechos comenzaron la difusión coordinada de piezas comunicativas a través de Twitter con el fin de generar interés y participación por parte del público objetivo. Esta campaña de comunicación giró alrededor de las siguientes tres líneas de trabajo:

- Veeduría al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva por parte de las cuatro altas cortes y la Fiscalía General de La Nación.
- Veeduría al cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el nombramiento de conjueces y en el trámite de impedimentos y recusaciones por parte de las cuatro altas cortes.
- Seguimiento al cumplimiento de transparencia activa en entidades públicas y organizaciones políticas.

A continuación, se presenta cada una de las piezas comunicacionales que integraron la campaña de comunicación:

Pieza 1: Gif que resume el nivel de transparencia de las entidades públicas y partidos políticos en cuanto a la información sobre los funcionarios y a la documentación presupuestal y financiera. (Vea el gif aquí).

Pieza 2: Gif que resume los hallazgos sobre el cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 por parte de los 16 partidos políticos que presentaron listas a las elecciones legislativas de 2018 durante la temporada de campaña para dicho proceso de votación. (Vea el gif aquí).

Pieza 3: Hilo de trinos que resume los más destacados hallazgos de la evaluación al cumplimiento de los deberes de transparencia activa y pasiva por parte de la Rama Judicial. Estuvo integrado por los siguientes cuadros:

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

El equipo de la Alianza @mas_info, integrada por @dejusticia, @transparenciaco, @ocasajovenes, @AlianzaPan y la @Flip_org, investigó sobre la información disponible en las páginas web de estas entidades y les envió derechos de petición para solicitar más información.

Caracol Radio, La Silla Vacía, La Pulla y 4 más

1 2 3

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

La #LeyDeTransparencia y Acceso a la Información Pública (L. 1712) impone obligaciones para todas las entidades del Estado. Pero...

Procuraduría General, RCN Radio, Noticias RCN y 6 más

1 3 3

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Así dividimos el trabajo. Revisamos entre agosto y noviembre de 2017 que la información estuviera pública en Internet (como lo ordena la ley) y además enviamos solicitudes de información para verificar la transparencia de estas entidades.

FIIAPP, Proy. Antonio Nariño, + Info + Derechos y 4 más

1 1 3

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

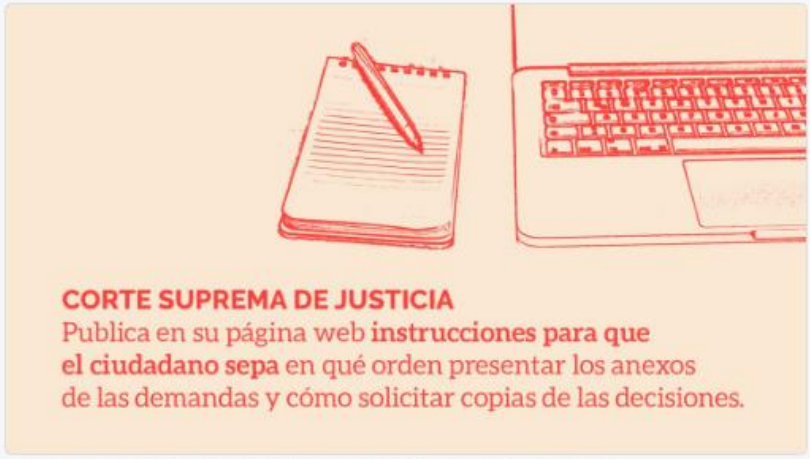
No todo es malo...

1 2

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Sin embargo, la página web de la @CorteSupremaJ no ha sido diseñada teniendo en cuenta las exigencias de acceso a la información pública que establece la #LeyDeTransparencia. Por ejemplo, allí no aparece información presupuestal.



Transparencia Col, Proy. Antonio Nariño, Corte Suprema de Jus y 4 más

1 1

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

En este link puede consultar las declaraciones de renta de todos los Magistrados de la @CConstitucional de Colombia 👉goo.gl/CKdjRh

Corte Constitucional, Daniel Coronell, Juan Pablo CALVÁS y 6 más

1 8 2

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

En la página de @judicaturacsj también puede encontrar información sobre presupuesto, talento humano y contratación pública, entre otros 👉 goo.gl/oSgLmq

Fecolper, Hangouts Periodismo, Hacemos Memoria y 5 más

1 6 2

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Y aquí 👉goo.gl/TNFPGh puede ver las videoconferencias que el @consejodeestado viene publicando desde el 2014. Y algo mas: esta entidad, en cumplimiento de la #LeyDeTransparencia, está implementando un nuevo buscador de jurisprudencia.

Consejo de Redacción, Consejo de Estado, Proy. Antonio Nariño y 4 más

1 6 3

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Además, la @FiscaliaCol se destacó por implementar en su página web el uso de formatos de datos abiertos. Esto quiere decir que la información podría, en un futuro, ser copiada, estudiada y modificada libremente.

Fiscalía Colombia, Consejo de Redacción, Juanita Kremer y 6 más

1 1

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Las únicas entidades que tienen en su página web la sección denominada 'Transparencia y Acceso a la Información Pública' son: @judicaturacsj, @FiscaliaCol @CConstitucional.

Fiscalía Colombia, Corte Constitucional, Rama Judicial y 4 más

1 1

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Los sitios web de las cuatro Altas Cortes presentan precariedad en materia de formatos de datos abiertos, lenguajes alternativos, lenguaje sencillo e información amigable a la ciudadanía.

Fiscalía Colombia, Transparencia Col, Corporación Ocasa y 5 más

1 2 1

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Es necesario que las Altas Cortes implementen el uso de herramientas audiovisuales que les permitan dar a conocer sus procesos en formatos más amigables, accesibles y entendibles para el ciudadano.

Fiscalía Colombia, Proy. Antonio Nariño, Corte Constitucional y 5 más

1 1

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

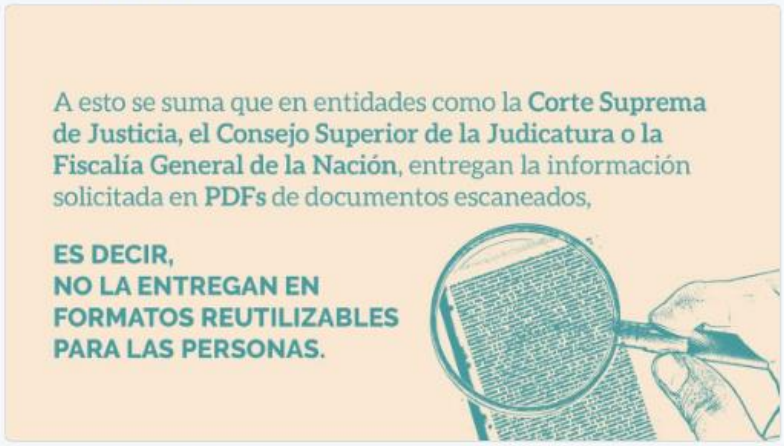
Por eso les recomendamos incentivar el uso del sistema de notificación electrónica (correo electrónico) el cual puede reducir los tiempos de respuesta.

1 2 3

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

La información debería ser entregada en formatos HTML o RTF, que son adecuados para promover datos abiertos.



Fundación Karisma, Consejo de Redacción, Consejo de Estado y 5 más

1 3 1

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

La publicación de los procedimientos permite conocer cómo toman las Cortes sus decisiones. La gestión opaca de la administración pública y de los recursos públicos facilita la corrupción.

Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Jus

1 1 2

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Es necesario que las entidades se aseguren que la información consultada se encuentre publicada en las secciones y links que para tal efecto han dispuesto en su página web.

Fundación Karisma, RTVC Colombia, RCN Radio y 5 más

2 1 2

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Es necesario que las entidades garanticen el acceso a la información pública sin que existan criterios que permitan el trato diferente o creen barreras de comunicación o acceso.

Fundación Karisma, Corporación Ocasa, FLIP y 6 más

1 3 4

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.

Las entidades con los mejores niveles de respuesta fueron la @CorteSupremaJ la @CConstitucional: dieron algún tipo de respuesta a todas las solicitudes de información presentadas.

1 1 2

Mostrar este hilo

+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.
Es indispensable que los funcionarios sean capacitados en relación con el test de daño que se debe realizar a la hora de negar información pública.

1 1 4

Mostrar este hilo

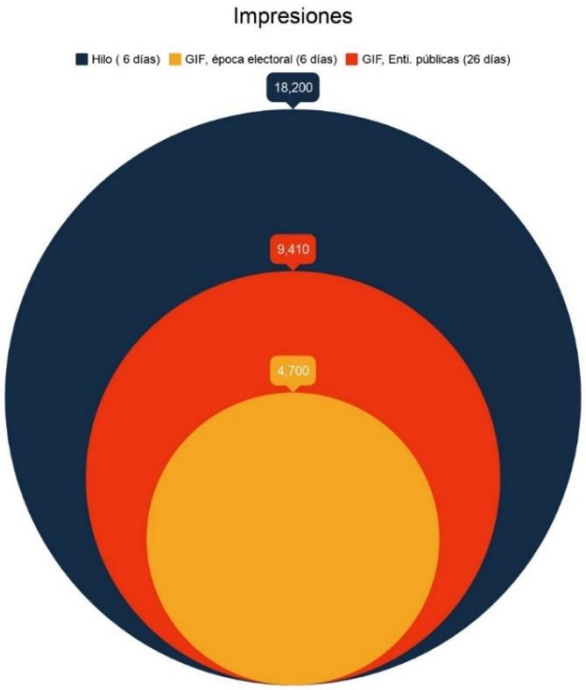
+ Info + Derechos @mas_info · 15 mar.
¡Ayúdamos a exigir el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública en nuestra Rama Judicial! Conoce y comparte los resultados completos de nuestra investigación en la página de la Alianza @mas_info 👉 goo.gl/FchcXC

2 5 8

Mostrar este hilo

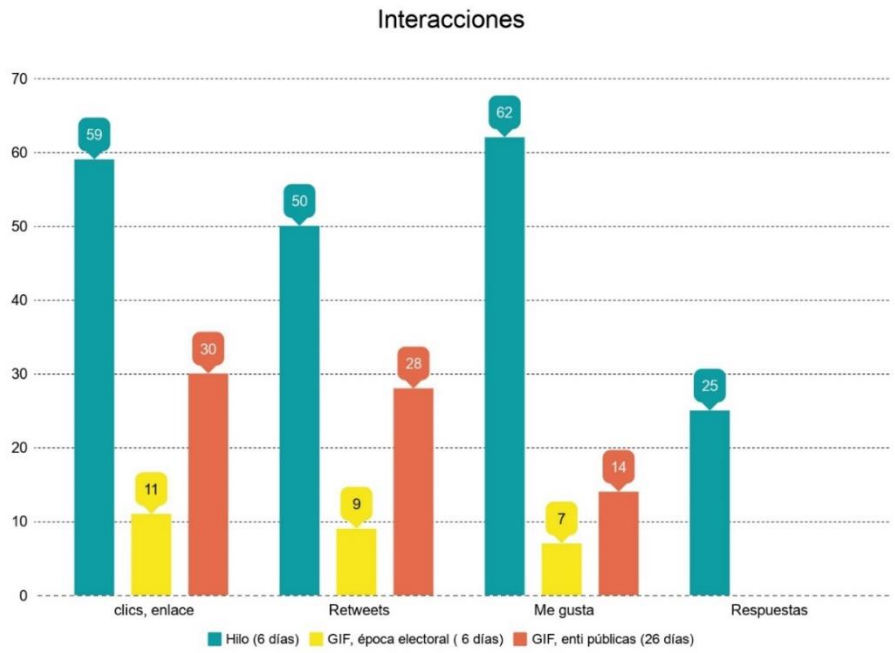
Cifras de circulación en Twitter de las piezas comunicacionales que reportan los hallazgos de la Veeduría de la Alianza Más Información Más Derechos:

Los resultados de la campaña de comunicación se pueden medir de acuerdo con dos parámetros amplios de medición: el primero es el número de impresiones, que revelan la cantidad de personas cuyas cuentas fueron alcanzadas, aunque no hayan generado respuesta detectable por parte del usuario (no registra reproducción de la publicación, click en el vínculo, *me gusta*, comentarios, etc.) El segundo es el número de interacciones, en donde se expone la cantidad de personas que entraron en interacción con la publicación, ya fuera compartiéndola, dando click en el vínculo divulgado, indicando *me gusta*, comentando, etc.



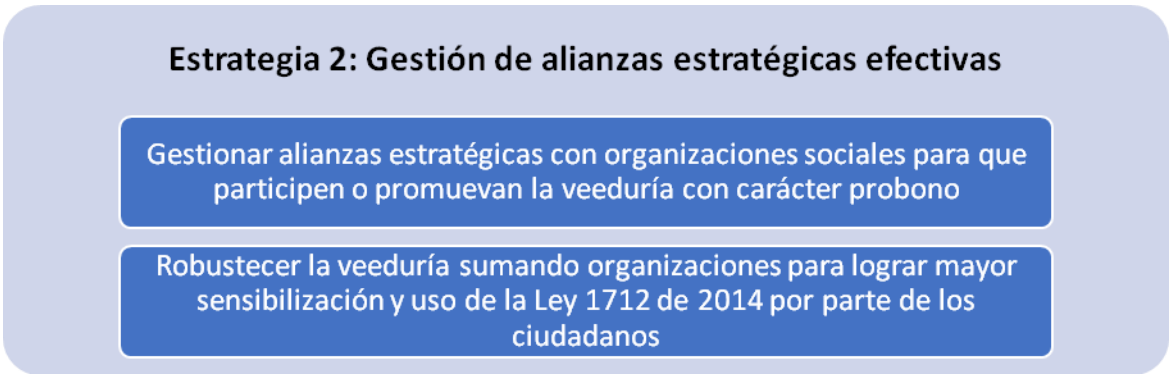
En términos generales y analizando la difusión que alcanzaron las piezas desde la cuenta en Twitter de la Alianza Más Información Más Derechos, el propósito de la campaña de comunicación de nuestros resultados se vio satisfecho. Consideramos que se generó interés y, sobre todo, una participación considerable, ya que las piezas obtuvieron muchas más respuestas activas del público si se compara con lo que logró la campaña de expectativa que el año pasado anunciaba la reactivación de la Alianza.

Resultados de circulación e interacción obtenidos por la campaña de comunicación en Twitter								
Pieza	**Fecha**	**Periodo de circulación**	**Impresiones**	**Clics en el enlace**	**Retweets**	**Me gusta**	**Respuestas**	**Total de interacciones**
Hilo	Del 15 al 20 de marzo de 2018	6 días	18.200	59	50	62	25	196
GIF, Veeduría en época electoral	Del 2 al 8 de marzo de 2018	6 días	4.700	11	9	7	0	27
GIF, entidades públicas	Del 2 al 27 de febrero de 2018	26 días	9,410	30	28	14	0	72
		Total:	**32,310**	**100**	**87**	**83**	**25**	**295**



2. Gestión de alianzas estratégicas efectivas

La gestión de alianzas está en estrecha relación con la definición de una comunicación asertiva y diferenciada de acuerdo con los públicos objetivos de la veeduría y de la Alianza Más Información Más Derechos.



Para alcanzar los objetivos se propuso la generación de espacios de diálogo, principalmente, con organizaciones de la sociedad civil en Bogotá con posibilidades de réplica en territorios, con la intención de, por un lado, trasmitir conocimientos y experiencias frente a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública de manera que se sensibilice sobre la importancia de la Ley, y por el otro, sumar organizaciones que cuenten con experiencia en acceso a la información o que tengan interés participar en la veeduría desde sus especialidades.

2.1. Avances

La Alianza Más Información Más Derechos socializó información sobre el derecho de acceso a la información y su regulación en Colombia haciendo énfasis en la coyuntura electoral[52] para las pasadas elecciones al Congreso el 11 de marzo de 2018 y la venidera elección presidencial en mayo de 2018.

Esto se logró mediante espacios que nos facilitó el *Instituto Nacional Demócrata* (NDI por sus siglas en inglés), en Cali, Cúcuta, Florencia, Medellín, Popayán, y Riohacha. A estos talleres asistieron candidatos, representantes de las campañas y de organizaciones políticas.

De igual manera, en el ámbito regional, la Alianza facilitó dos talleres dirigidos a organizaciones de la sociedad civil en Pereira y en Armenia sobre transparencia y acceso a la información en época electoral y la necesidad e importancia de que la ciudadanía realice seguimiento a la garantía del derecho. Esto fue posible gracias a la asociación con la *Corporación Diálogo Democrático* (Armenia) y el *Sistema Universitario del Eje Cafetero* (Pereira).

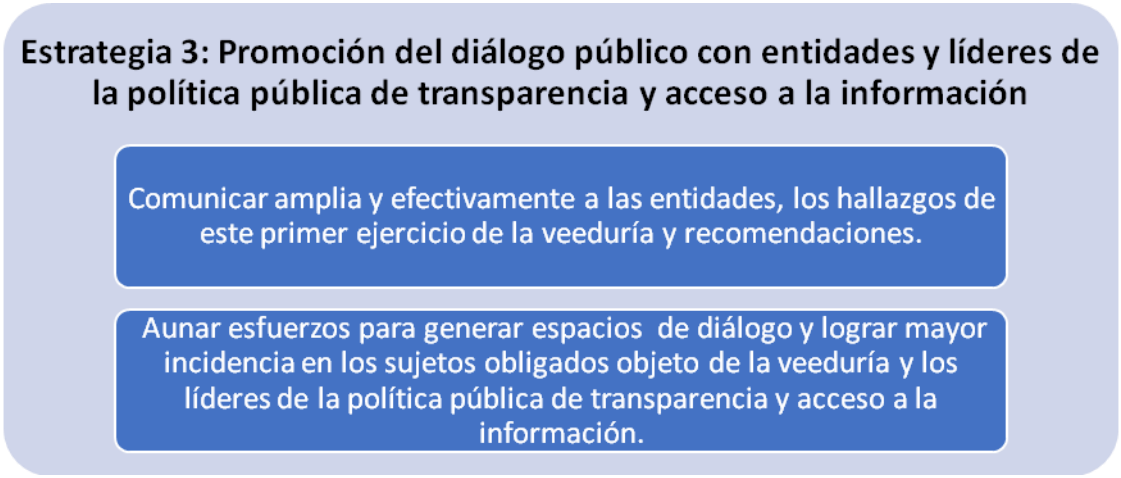
[52] Para mayor ampliación, consultar el capítulo sobre veeduría en época electoral en el que se detalla la dinámica de los talleres y los contenidos.

En los espacios mencionados se constató que persiste el desconocimiento sobre el acceso a la información como derecho universal y sobre la normativa en Colombia.

Finalmente, si bien no se han constituido alianzas formales, estas colaboraciones han permitido difundir información sobre la Ley, no sólo en Bogotá sino en región, así como dar a conocer la veeduría que se está realizando con el apoyo de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

3. Promoción del diálogo público con entidades públicas y líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información.

Para la Alianza Más Información Más Derechos, el diálogo con las entidades públicas es indispensable para que los hallazgos y recomendaciones producto de la veeduría puedan tener incidencia. Sin embargo, no fue posible concretar encuentros con todas las entidades convocadas.



3.1. Avances

- ***Entidades líderes de los sectores priorizados en la veeduría***

Respecto al plan de abordaje de las entidades, se invitó a las siguientes entidades líderes de sector de los temas prioritarios definidos para la veeduría:

- Salud: Ministerio de Salud y Protección Social
- Educación: Ministerio de Educación Nacional

- Víctimas del conflicto: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado, Ministerio del Interior, y Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Saneamiento básico y agua potable: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De las entidades listadas, sólo se obtuvo respuesta de tres: Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social. Las reuniones se realizaron durante el mes de febrero de 2018 (Ver **Anexo 1**. "*Reuniones sectoriales"*) En estos espacios se presentó a la Alianza Más Información Más Derechos y el propósito de la veeduría a la implementación y cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Asimismo, se expuso la metodología empleada para la verificación del cumplimiento de transparencia activa y las fuentes de información consultadas[53], así como los principales hallazgos y recomendaciones (Ver **Anexos: 2**. *Socialización MinEducación*, **3.** *Socialización MinSalud*, y **4.** *Socialización DPS*). Adicionalmente, se facilitó un espacio de retroalimentación frente a lo expuesto.

En el caso del Ministerio de Educación, se destaca el compromiso de la entidad por cumplir con lo estipulado en la Ley 1712 de 2014. Durante este espacio, se realizaron aclaraciones sobre algunos de los hallazgos presentados, tal y como se menciona en el Capítulo I del presente informe.
En lo que respecta al Ministerio de Salud y Protección Social, durante la presentación, los funcionarios asistentes destacaron los esfuerzos que está realizando el Ministerio por cumplir con exigido en la norma y a la vez brindar información útil al ciudadano, así como los acercamientos que han tenido con otras entidades del sector salud para lograr una articulación frente a los temas de transparencia y acceso a la información[54].

Finalmente, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social hizo una presentación de los avances que han alcanzado para el cumplimiento de la Ley, para articularse con otras entidades del sector, y para facilitar información útil a la ciudadanía.

- ***Entidades líderes de la política pública de transparencia y del derecho de acceso a la información y órgano garante***

[53] Las siguientes son las fuentes consultadas para hacer el análisis del cumplimiento de la transparencia activa: FURAG del Departamento Administrativo de la Función Pública, Índice de Transparencia de las Entidades Públicas de Transparencia por Colombia, Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación.

[54] Para más información, consultar el Capítulo I de este informe "Garantía del derecho de acceso a la información pública: una mirada sectorial y a los líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información"

En el mes de diciembre de 2017, en el marco del Foro por la Transparencia y la Ética Total, la Procuraduría General de la Nación -PGN- abrió un espacio a la Alianza Más Información Más Derechos para presentar los hallazgos en materia de transparencia activa de la veeduría al cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ver **Anexo 5**. *Socialización PGN*). Durante el evento se pudo conocer las propuestas del Grupo de la Transparencia y Cultura de lo Público de la PGN para propiciar un mayor cumplimiento de la Ley 1712; no obstante, tal y como se reseña en el Capítulo I del presente informe, el recurso humano y financiero del Grupo de la Transparencia y Cultura de lo Público, es limitado frente al reto que representa ser garante del derecho de acceso a la información.

Por otra parte, en el mes de abril de 2018 se sostuvieron dos encuentros para la socialización de resultados.
El primero, organizado por la Secretaría de la Transparencia, el cual contó con la asistencia de representantes de las entidades líderes de la política pública y del proyecto Actue. En este espacio se presentaron los resultados de la veeduría a entidades, a la rama judicial y a organizaciones políticas. A entidades destacaron las siguientes oportunidades:

- La Secretaría de la Transparencia planteó que puede apoyar a la Alianza para incidir en el Consejo Superior de la Judicatura. De hecho, en la experiencia de la ST con las Altas Cortes, el CSJ ha sido el que más apertura ha tenido.
- La Secretaría de la Transparencia solicita apoyo a la Alianza para la promoción de unas herramientas (financiadas por FIIAPP) para fortalecer la cultura de la transparencia en el servicio público.
- La Procuraduría señaló que los insumos generados por la Alianza le son de utilidad para el diagnóstico que está realizando sobre la caracterización de los sujetos obligados, la ruta de implementación de la Ley a nivel central y en territorio y sobre el rol de la Procuraduría frente a los partidos políticos. Asimismo, hizo mención de un tema prioritario sobre el cumplimiento de la Ley por parte de las nuevas entidades creadas para la implementación del Acuerdo Final y aquellas que manejan los recursos del posconflicto. Solicitarán una reunión a la Alianza.

El segundo encuentro surge a raíz de la presentación de los resultados a las entidades líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información. La convocatoria fue realizada por el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público de la Procuraduría General de la Nación para ahondar en los resultados de la veeduría a organizaciones políticas y a la rama judicial. Se destaco la utilidad de la información producida por la veeduría para la priorización de sectores

y ámbitos que está adelantando la PGN con la finalidad de abordar con carácter de urgencia las principales debilidades identificadas en el cumplimiento de la Ley.

- ***Organizaciones políticas***

Lo resultados de la veeduría a las organizaciones políticas se presentaron el 07 de marzo de 2018 en un espacio propiciado por la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, el Archivo General de la Nación, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria –NIMD, y la Corporación Transparencia por Colombia, en el marco de una iniciativa para la promoción, acompañamiento técnico y generación de capacidades en materia de acceso a la información pública con partidos y movimientos políticos. Esta reunión contó con la presencia de diversas organizaciones políticas[55].

Una vez finalice el período electoral del 2018, se tiene previsto convocar a las organizaciones políticas, al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para presentar no sólo los resultados sobre el cumplimiento de la Ley en materia de transparencia activa y pasiva por parte de los partidos y movimientos políticos, sino también los hallazgos respecto al cumplimiento de la Ley en el período electoral.[56]

Identificación de nuevas oportunidades

Las organizaciones que conforman la Alianza Más Información Más Derechos se han comprometido a identificar oportunidades y espacios en los que se pueda articular acciones de la Alianza con iniciativas en desarrollo o próximas a iniciar. Las reuniones con los líderes de la política pública brindan insumos para definir las acciones de la Alianza.
Asimismo, tal y como se reseña en los informes correspondientes a la rama judicial[57], se ha producido acercamientos con la Corte Constitucional, que, a su vez, ha solicitado al Departamento Administrativo de la Función Pública asesoría y acompañamiento para mejorar su cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, a raíz de los resultados de la veeduría.

4. Consideraciones generales de la estrategia de sostenibilidad

[55] Para ampliar la información sobre este espacio, consultar el Capítulo III "Veeduría en época electoral".
[56] Por el período del proyecto, se hizo sólo revisión en la coyuntura de las elecciones al Congreso.
[57] Informes disponibles en: http://masinformacionmasderechos.co/veeduria-a-la-ley-1712-2/resultados/

La Alianza Más Información Más Derechos ha avanzado en la estrategia de sostenibilidad de la veeduría al cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, en cuanto a la comunicación diferencia y asertiva, la generación de alianzas estratégicas, y la promoción del diálogo público.

Por un lado, se ha generado espacios para dialogar con las entidades líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información, con el órgano garante, y con algunos de los sujetos evaluados en la veeduría. Por otro lado, se ha hecho un importante esfuerzo para comunicar de forma ágil, precisa y entendible los hallazgos de la veeduría. Esto se evidencia en la generación de piezas comunicacionales y el mayor dinamismo de las redes sociales de la Alianza con el apoyo de las redes de cada organización miembro.

Asimismo, se ha generado importantes colaboraciones con otras organizaciones de la sociedad civil, lo cual ha permitido ampliar los espacios para presentar la Ley, su importancia y la necesidad de contar con ciudadanos activos que exijan el cumplimiento de la norma en lo que respecta al derecho de acceso a la información pública.

Finalmente, si bien persisten los retos de sumar organizaciones al ejercicio ciudadano de seguimiento al cumplimiento de la Ley y de lograr recursos financieros, la perspectiva para la continuidad de la veeduría es prometedora, considerando, por un lado, el volumen, la calidad y la pertinencia de la información producida por la veeduría, y por el otro, la voluntad y el compromiso de los miembros de la Alianza para seguir sumando esfuerzos en la articulación de oportunidades que potencien el alcance de la veeduría.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

La veeduría al cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública realizada por la Alianza Más Información en el período comprendido entre enero de 2017 y marzo de 2018, constituye un ejercicio inédito cuyos resultados se han puesto a disposición de las entidades líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información, de los sujetos obligados revisados en la veeduría, de organizaciones sociales, y de la ciudadanía en general.

En términos generales, se perfilan cinco grandes conclusiones:

1. Aún persiste, a pesar de los esfuerzos que ha realizado el gobierno, cierto desconocimiento sobre la Ley por parte de funcionarios y la ciudadanía, lo cual representa un obstáculo para el cumplimiento de la Ley y la garantía del derecho de acceso a la información. Además, El cumplimiento de la Ley implica un cambio de percepción sobre la tenencia y uso de la información que requiere de mayor voluntad y esfuerzos tanto de parte de los sujetos obligados (con énfasis en los no tradicionales) como de las entidades líderes de la política pública.

De esta manera, la Alianza insta a las entidades líderes de la política pública a que difundan las herramientas creadas, y articulen y

optimicen esfuerzos para fortalecer la capacitación sobre la Ley.

2. Considerando la multiplicidad de sujetos obligados que abarca la Ley, y lo evidenciado en el ejercicio de la veeduría, urge una caracterización de los sujetos obligados con énfasis en los no tradicionales, p.e. organizaciones políticas, de manera que los esfuerzos que se orienten al cumplimiento de la Ley por parte de estos sujetos sean diferenciados de acuerdo con las particularidades identificadas.

3. En el caso de la transparencia activa, se insta a los sujetos obligados a, proactivamente, generar y publicar información útil, accesible, y de calidad al ciudadano más allá de los mínimos establecidos en la Ley.

4. Respecto a la transparencia pasiva, como resultado de las solicitudes de información y del análisis de la experiencia de organizaciones sociales accediendo a información pública, se destaca que la realización del test de daño –que exige la Ley para los casos en los que se negará la información- es deficiente o incluso, inexistente. Por tal motivo, la Alianza invita a las entidades líderes de la política pública de transparencia y acceso a la información a promover el uso y conocimiento del test de daño que deben desarrollar los sujetos obligados.

5. Finalmente, en relación con la garantía del derecho de acceso a la información y la necesidad de contar que ciudadanos exijan el cumplimiento, la Alianza Más Información Más Derechos invita a organizaciones de la sociedad civil a replicar este ejercicio de seguimiento al cumplimiento de la Ley e insta a las entidades responsables de la política pública a contar con herramientas y mediciones actualizadas