



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Acceso a la información pública en procesos de control social por parte de veedurías ciudadanas en Colombia de 2018 a 2022

Rovick Serrano Gutiérrez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI
Maestría de Estudios Políticos
Bogotá D.C., Colombia
2022

Acceso a la información pública en procesos de control social por parte de veedurías ciudadanas en Colombia de 2018 a 2022

Rovick Serrano Gutiérrez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Estudios Políticos

Directora:

Clara Rocío Rodríguez Pico
PhD en Ciencia Política

Línea de Investigación:

Teoría Política

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI
Maestría de Estudios Políticos
Bogotá D.C., Colombia
2023

*A mis padres por ser el motor y guía de mi
aprendizaje intelectual y moral*

Declaración de obra original

Yo, Rovick Serrano Gutiérrez declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Rovick Serrano Gutiérrez

Fecha: 21/06/2023

Agradecimientos

Esta investigación es el resultado de la ayuda y el acompañamiento de muchas personas, las cuales aportaron de múltiples formas a que esta labor pudiera culminar de la mejor manera. En primer lugar, quiero agradecerle a mi familia, porque siempre estuvieron dispuestos a ayudarme y a motivarme en este recorrido durante la Maestría de Estudios Políticos; es por ustedes que pude realizar esta labor.

Le agradezco enormemente a la profesora Clara Rocío Rodríguez, directora de esta tesis, que, con su lectura y acompañamiento constante, me enseñó cómo abordar un proceso de investigación y me guio para lograr este resultado.

Agradezco también a todas las personas que de manera desinteresada me brindaron parte de su tiempo para realizar las encuestas y entrevistas propuestas en este trabajo. Es por sus aportes que logré obtener una comprensión más amplia del asunto aquí abordado y logré contar con un referente empírico clave para la investigación.

A su vez quiero agradecer a las instituciones que me permitieron desarrollar este proceso de investigación y de maestría: la Universidad Nacional de Colombia, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI y el Liceo Campestre Facatativá. Sin los espacios que me brindaron, este trabajo no podría haber sido posible.

Por último, quiero agradecer especialmente a los veedores ciudadanos por mostrarme con su labor cómo se puede aportar en la construcción de un país más justo; admiro y respeto su trabajo democrático.

Resumen

Acceso a la información pública en procesos de control social por parte de veedurías ciudadanas en Colombia de 2018 a 2022

La pregunta por el estado actual de la democracia lleva a pensar en el papel que cumple la participación ciudadana en este régimen político. En particular se observa que la ciudadanía a través de procesos de control puede aportar en el cuidado y fortalecimiento de lo público. El control social como práctica de la participación ciudadana requiere de ciertos insumos para su desarrollo entre ellos, la información pública, entendida como un elemento fundamental para este proceso. Esta investigación analiza cómo se da el acceso a la información pública en procesos de control social a la gestión pública realizados por las veedurías ciudadanas en Colombia de 2018 a 2022. Para ello se evalúan y articulan los referentes teóricos de la participación ciudadana, el control social y el acceso a la información pública. Se realiza un seguimiento a la política y la legislación relacionada a este derecho ciudadana. Y se analiza la influencia que tuvo la pandemia de COVID-19 sobre este aspecto y se caracterizan las dimensiones que determinan el acceso a la información pública como insumo para el control social en el país.

Palabras clave: Acceso a la Información Pública, Control Social, Participación Ciudadana, Veedurías Ciudadanas.

Abstract

Access to public information in social control processes by citizen oversight bodies in Colombia from 2018 to 2022

The question about the current state of democracy leads us to think about the role of citizen participation in this political system. In particular, social control is a way in which citizens can contribute to the protection and growth of public management. Social control, as a form of citizen participation, requires some inputs for its development, specifically public information as a fundamental factor for the process. This research analyzes how access to public information is provided in the process of social control of public management. This is carried out for citizen oversight bodies in Colombia between 2018 and 2022. This work reviews and articulates the theoretical frameworks of citizen participation, social control and access to public information. It tracks public policy and legislation related to citizenship rights. It also analyzes the influence of the COVID-19 pandemic on this issue. Finally, it describes the dimensions that determine access to public information as inputs for social control in the country.

Keywords: Access to Public Information, Social Control, Citizenship Participation, Citizen Oversight Groups.

Contenido

Resumen IX

Lista de figuras.....	XIII
Lista de tablas	XV
Introducción	1
1. Aproximaciones conceptuales.....	11
1.1. La participación ciudadana desde la teoría democrática	11
1.2. Concepto de participación ciudadana.....	17
1.3. Control social	32
1.4. Acceso a la información pública	45
2. Contexto histórico y normativo del acceso a la información pública	55
2.1. Contexto internacional de las leyes y política de acceso a la información pública.....	55
2.2. Contexto del acceso a la información pública en Latinoamérica.....	66
3. El derecho de acceso a la información pública en el marco de la pandemia de COVID-19.....	72
3.1. Caracterización de la Pandemia.....	72
3.2. Influencia de la pandemia en el derecho de acceso a la información	74
4. Análisis de la legislación que regula el acceso a la información pública en Colombia 79	
4.1. Antecedentes	79
4.2. Ley 1712 de 2014.....	81
4.3. Regulaciones posteriores a la ley 1712 de 2014 e implementación de la legislación.....	85
4.4. La pandemia y el acceso a la información en el caso colombiano.....	91
5. Análisis de la información recopilada	97
5.1. Dimensiones de análisis.....	97
5.2. Proceso de recopilación de la información	99
6. Hallazgos y resultados de la investigación	106
6.1. Condiciones de acceso a la información pública	107
6.2. Calidad de la información pública.....	118
6.3. Capacidades requeridas para acceder y hacer uso de la información pública.....	124

6.4. Influencia de la pandemia de COVID-19 en el derecho de acceso a la información pública	131
7. Conclusiones y recomendaciones.....	138
Anexo 1: Listado de veedurías que participaron en la encuesta	142
Anexo 2: Consentimiento informado entrevista y encuesta	147
Anexo 3: Formato encuesta.....	150
Anexo 4: Banco de preguntas entrevistas	165
Anexo 5: Transcripción de entrevistas	167
Bibliografía	209
Normativa	214

Lista de figuras

Figura 1 <i>Concepto de participación ciudadana</i>	20
Figura 2 <i>Elementos de la participación ciudadana</i>	31
Figura 3 <i>Síntesis concepto control social</i>	44
Figura 4 <i>Síntesis acceso a la información pública</i>	54
Figura 5 <i>Países con una ley de acceso a la información pública</i>	61
Figura 6 <i>Países latinoamericanos con una ley de acceso a la información</i>	68
Figura 7. <i>Sexo de los veedores encuestados</i>	101
Figura 8. <i>Nivel administrativo en el que se ubica la veeduría entrevistada</i>	102
Figura 9. <i>Ubicación de los veedores entrevistados</i>	102
Figura 10. <i>Edad de los veedores entrevistados</i>	103
Figura 11. <i>Nivel educativo de los veedores entrevistados</i>	103
Figura 12 <i>Uso de las páginas web para consultar información pública</i>	108
Figura 13 <i>Conocimiento de la legislación de acceso a la información pública</i>	110
Figura 14 <i>Situaciones en las que se ha ignorado o negado la solicitud de información</i>	111
Figura 15 <i>Disposición y actitud de las autoridades públicas</i>	112
Figura 16 <i>Uso del derecho de petición</i>	113
Figura 17 <i>Situaciones de violencia en el acceso a la información</i>	117
Figura 18 <i>Criterios de calidad de la información</i>	120
Figura 19 <i>Calidad de los formatos en los que se inscribe la información</i>	122
Figura 20 <i>Gratuidad de la información pública</i>	123
Figura 21 <i>Capacidades para acceder a la información pública</i>	125
Figura 22 <i>Capacitaciones para el manejo de la información pública</i>	125
Figura 23 <i>Capacidad para procesar y analizar la información pública</i>	128
Figura 24 <i>Influencia de la pandemia en el acceso a la información pública</i>	132
Figura 25 <i>Aumento de plazos de entrega de la información durante la pandemia</i>	134
Figura 26 <i>Calidad de la información pública durante la pandemia</i>	135
Figura 27 <i>Ejercicio de veeduría ciudadana durante la pandemia</i>	136

Figura 28 *Implementación de canales virtuales para la publicación de la información...137*

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Países con leyes de acceso a la información</i>	59
Tabla 2 <i>Normativas de organismos internacionales sobre el acceso a la información pública</i>	61
Tabla 3 <i>Año de aprobación de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica</i> ..	68
Tabla 4 <i>Normativas posteriores a la ley 1712 de 2014</i>	86
Tabla 5 <i>Información mínima a publicar y forma de publicación</i>	86

Introducción

La democracia ha sido un tema de discusión y debate a lo largo de la historia de la humanidad, tanto desde su fundación en la antigua Grecia, como en las transformaciones que vivió durante la modernidad y su gran expansión en el mundo contemporáneo. Durante distintos periodos históricos se han generado apreciaciones diversas sobre lo que significa la democracia y sobre el respaldo que se le da a este modelo de organización social y político. La historia de la democracia ha pasado tanto por periodos en donde se valora y se adopta de forma general y etapas en las que se cuestiona o rechaza. Aquí surge la pregunta sobre la apreciación que tiene el mundo contemporáneo sobre la democracia ¿Es posible considerar que la democracia está pasando por una etapa de aprobación y auge? O, por el contrario, ¿Está la democracia en un momento de crisis y descrédito?

Los interrogantes planteados evidencian dos puntos. Primero, que la democracia, su sentido y valor son temas de actualidad y debate. Segundo, que el mismo planteamiento de la pregunta indica la existencia de factores cuestionables del modelo democrático. Esto se puede comprobar por ejemplo con el aumento y fortalecimiento de gobiernos nacionalistas alrededor del mundo, en donde los valores y principios democráticos se han debilitado. O al pensar en los procesos separatistas que afrontan diversas naciones fundados bajo la imposibilidad de una articulación de diferentes perspectivas políticas y la construcción de un marco nacional común. O, por último, al considerar cómo se ha dado una dominación cada vez más marcada del mercado y la economía global sobre los asuntos públicos y sociales, reduciendo así los espacios y la influencia de la democracia.

Al respecto de estos escenarios se han formulado críticas importantes de la democracia en cuanto a la incapacidad del sistema para representar de manera adecuada las diversidades presentes en las sociedades contemporáneas. En otros términos, se cuestiona la baja inclusión de la ciudadanía en los diferentes momentos y procesos del modelo democrático. En razón de esta idea se afirma que la democracia existe únicamente

durante los procesos electorales, ya que este es el único escenario en que la ciudadanía puede decidir e influir en el ejercicio del poder político, por lo tanto, la participación de la ciudadanía queda limitada estrictamente al voto. Si bien este elemento cumple un papel fundamental en la democracia, restringe de manera importante la expresión y el accionar de la ciudadanía. La participación en un modelo tradicional de democracia queda ligada a los espacios y tiempos predeterminados por los poderes institucionales (Baños, 2006a; Bobbio, 1984; Welp, 2018). En cuanto a los temas y asuntos de interés público la ciudadanía no posee ningún tipo de influencia o capacidad para determinarlos. Este cuestionamiento apunta a factores fundamentales de la democracia tales como el principio de autonomía y autodeterminación. A su vez plantea la existencia de un desequilibrio y desigualdad entre los ciudadanos y las autoridades públicas. Lo cual genera problemáticas tales como la corrupción, el clientelismo y la ineficiencia de la gestión pública. (Bermúdez Soto & Mirosevic Verdugo, 2008a; Montecinos, 2009).

A partir de esta crítica al modelo democrático, debido una representación deficiente, se ha planteado una reforma a la estructura y a las condiciones del sistema. Como la aplicación de una democracia directa (Bobbio, 1984; Welp, 2018), o el fortalecimiento de la deliberación dentro de los procesos democráticos (Montecinos, 2009; Santos & Avritzer, 2004). Dentro de estas propuestas, la participación ciudadana se identifica como un elemento esencial para mejorar la democracia. Una articulación de la participación ciudadana a una estructura tradicional ha fomentado la implementación de prácticas innovadoras. Acciones como la articulación de la tecnología y la informática a procesos de decisión (Duque, 2018), la apertura de espacios de participación directa como plebiscitos, referendos o consultas directas con la ciudadanía. También se han implementado procesos de rendición de cuentas o la posibilidad de que la ciudadanía participe de manera más directa en el uso del presupuesto público (Serdült & Welp, 2012). En el espíritu de estas innovaciones se plantea la posibilidad de que la ciudadanía realice un control y regulación a la gestión de las autoridades públicas, denominado control social o control ciudadano.

En general el control social a la gestión pública se puede entender como el conjunto de acciones que realiza la ciudadanía para vigilar, fiscalizar, regular y evaluar la gestión realizada por los funcionarios públicos. Este proceso se integra a la noción de participación ciudadana en la medida en que los miembros de la sociedad civil pueden hacer parte del

ejercicio del poder público, ya que este control formula lineamientos y criterios para valorar y determinar las futuras acciones de los funcionarios o evaluar aquellas que no fueron las más adecuadas. El control social genera un contrapeso al poder estatal, la sociedad posee un mecanismo para equilibrar su posición respecto al Estado, de manera concreta este mecanismo participativo le permite dirigir el accionar de los funcionarios públicos. Un factor adicional, que se deriva de este asunto, consiste en la conformación de un nuevo tipo de relacionamiento entre la sociedad y el estado, basado en la coordinación, el conocimiento mutuo, y claramente, un acercamiento entre estas dos esferas. Es así que, a partir del control social, se reduce el distanciamiento entre funcionarios y autoridades públicas. Un último elemento a enunciar consiste en la idea de que la ciudadanía se fortalece a partir de estos procesos de control, puesto que se familiariza con los procesos que son realizados en los cargos estatales. Y también se desarrollan habilidades y capacidades relacionadas con los deberes ciudadanos de vigilancia y cuidado de lo público.

En relación con el control social se observa un elemento que permite su existencia y determina sus alcances: la información pública (Velásquez C., 2020). Esta resulta esencial para el desarrollo del control social a la gestión pública, ya que sin la información adecuada no sería posible realizar ningún tipo de vigilancia y seguimiento a este campo. De manera general se considera que acceder a la información pública es un derecho fundamental de los ciudadanos (Ackerman & Sandoval, 2008; Sabbagh, 2015), por lo que un Estado podrá considerarse democrático en la medida que permita a sus ciudadanos conocer todos los asuntos relacionados con las actuaciones de las autoridades públicas. La sociedad contemporánea considera a la información pública como un bien de gran valor para diferentes escenarios, tales como el comercio, la economía, la política, la academia, la ciencia, el periodismo, etc. Y al considerar el sistema democrático el valor de la democracia se identifica en la utilidad que tiene esta para la participación ciudadana. Es por esta razón que el acceso a la información pública debe ser un factor de análisis para evaluar la calidad y el estado de la democracia en las naciones. Un ejemplo que refleja esta idea parte de considerar los peligros y deficiencias que se producen al mantener la información oculta al público, como se había mencionado anteriormente, la ineficiencia de la gestión o la existencia de corrupción sobre los recursos del Estado.

En este punto es necesario hacer una aclaración sobre la información pública, puesto que es un concepto que se puede abordar en dos sentidos. Primero, como la *publicidad* de la

información, la cual consiste en el deber y obligación que tienen las autoridades públicas de proveer y poner a disposición de toda la ciudadanía la información que producen sobre asuntos de interés común. Segundo, como el acceso a la información pública, que consiste en la posibilidad que tienen los ciudadanos de adquirir o poseer la información. La noción de publicidad de la información se origina y hace parte de la responsabilidad de los funcionarios, por el contrario, el acceso a la información pública parte de la voluntad, el deseo y el derecho ciudadano a adquirir aquella información.

Por una parte, se observa que el principio de publicidad de la información es un deber con un carácter de obligatorio cumplimiento por parte del sistema político e institucional. Mientras que el acceso a la información está determinado como un derecho, en donde el ciudadano libremente y de forma autónoma podría acceder a la información pública (Ackerman & Sandoval, 2008; Sabbagh, 2015). Aunque exista esta diferencia sobre el cómo se aborda la información pública, estas dos visiones o enfoques son complementarios. El acceso a la información pública tiene sentido si existe una información puesta a disposición para ser obtenida. Por su parte, la publicidad de la información está pensada para que sea un insumo en manos de la ciudadanía para el desarrollo de diversos procesos y acciones. En síntesis, existen dos enfoques para analizar y entender el concepto de información pública los cuales se integran para comprender el papel y el sentido de la información pública dentro de un modelo de democracia participativa.

Teniendo como referencia lo dicho hasta ahora, sobre la idea de que la participación ciudadana es una forma de fortalecer el sistema democrático y que la información pública surge como un insumo básico para el ejercicio del control social, surgen preguntas en cuanto a la forma en cómo se da el acceso a la información pública. Es por esto que esta investigación se interesa por entender, caracterizar y analizar la noción de acceso a la información pública dentro de los procesos de control social. En concreto el presente estudio plantea como objeto de investigación los procesos de control realizados por las veedurías ciudadanas en Colombia; serán las experiencias y conocimientos de este grupo los que sirvan de referentes empíricos al tema aquí abordado.

Este trabajo de tesis opta por un enfoque centrado en la ciudadanía. Por lo tanto, analiza las características, acciones y demás factores que determinan los procesos de participación ciudadana. En particular, los procesos de control social a la gestión pública. El estudio de la información pública se aborda desde el derecho de acceso y no se intenta

profundizar en los principios de publicidad y transparencia. Es por esta razón que se determina como objeto de análisis la labor realizada por las veedurías ciudadanas y no los lineamientos y determinaciones provenientes de la administración pública.

Por último, es necesario exponer que esta investigación se interesa por reconocer la influencia que tuvo la pandemia de COVID-19 en el acceso a la información pública. Este interés parte de que este acontecimiento surgió durante el proceso de escritura de este trabajo y se observó una modificación radical de múltiples escenarios de vida cotidiana alrededor del mundo. Además, que el periodo de análisis determinado para esta investigación se vio interrumpido por la emergencia sanitaria producto del COVID-19. Este factor representa una oportunidad muy importante para reconocer las implicaciones de este suceso en relación al asunto que se aborda en esta tesis. Por lo tanto, se espera que este estudio sirva de referente para comprender un poco más las implicaciones derivadas de la pandemia.

Objetivos

El objetivo general de la investigación consiste en analizar el papel que cumple el acceso a la información pública en los procesos de control social realizado por los veedores ciudadanos en Colombia durante el periodo 2018 - 2022. En cuanto a los objetivos específicos se establecen cuatro:

- Definir, a partir de los referentes conceptuales, la noción de acceso a la información pública en los ejercicios de control social dentro del modelo de democracia participativa.
- Evaluar la legislación y la política pública mundial, regional y nacional sobre el derecho de acceso a la información pública.
- Valorar la influencia de la pandemia de COVID-19 en el acceso a la información pública en las veedurías ciudadanas durante el periodo 2018 - 2022
- Analizar las dimensiones que determinan el acceso a la información pública en los procesos de control social de las veedurías ciudadanas

Problema y pregunta problema

El problema que motiva esta investigación hace referencia a entender cuál es el rol o el papel que tiene el acceso a la información pública para la participación ciudadana, en concreto dentro del control social. De manera general se entiende que la información pública es un insumo básico para la participación, pero se desconocen las características y condiciones que determinan este elemento dentro del sistema democrático y en el caso particular de los ejercicios de veeduría ciudadana en Colombia. Sin tener esto claro la información pública no se puede reconocer cómo un elemento de valor para la democracia y a su vez, se reduce la importancia y el cumplimiento del derecho ciudadano a conocer la gestión de las autoridades públicas. Por último, esto podría derivar en consecuencias negativas para el sistema democrático en general, como la corrupción, el clientelismo y una baja calidad de la gestión del poder público.

Pregunta problema

¿Cuál es el papel que cumple el acceso a la información pública en los procesos de control social realizados por las veedurías ciudadanas en Colombia?

Justificación

La importancia de este trabajo radica en un primer lugar en el enfoque de análisis. Aquí se propone estudiar el acceso a información pública en los procesos de participación ciudadana, de manera más precisa el papel que tiene el acceso a la información pública en el control social que realizan las veedurías ciudadanas en Colombia. Existe un amplio recorrido de este mecanismo en el país, sin embargo, no existen muchos trabajos que aborden este asunto desde el enfoque planteado. Es por esto que esta tesis pretende servir de referente sobre este asunto y proveer información empírica que permita conocer las circunstancias actuales del derecho de acceso a la información en los procesos de vigilancia y seguimiento a la gestión pública. A su vez, esta investigación está motivada por la intención de entender a profundidad la noción de acceso a la información, con el fin de reconocer sus características y principios de tal forma de que se comprenda la importancia que tiene este asunto dentro del sistema democrático.

Hipótesis

Teniendo como referencia los conceptos base abordados en esta investigación: participación ciudadana, control social y acceso a la información pública, se plantea como

hipótesis que en Colombia existen factores positivos y negativos en cuanto al derecho de acceso a la información pública. Dentro de los factores favorables puede evidenciarse que existe una normativa que fomenta por parte del Estado un reconocimiento del derecho y que hay una estructura jurídica que provee herramientas para que la ciudadanía pueda acceder a la información pública. Otro factor que se puede categorizar como positivo parte del mismo rol que cumple la información en los procesos participativos, en la medida que es un bien importante para la ciudadanía que participa, se observa cómo los ciudadanos tienen un interés natural a obtenerla y hacer un uso adecuado de esta.

En cuanto a las condiciones desfavorables o deficientes se puede considerar que la información no siempre estará a disposición de la ciudadana de manera inmediata o adecuada, por lo que se requerirá de un esfuerzo adicional para acceder a la misma, por ejemplo, el uso del derecho de petición. Por otra parte, es posible encontrar información con bajos niveles de calidad en el sentido de que la información no esté completa o no sea clara, e inclusive que no esté disponible por restricciones dadas en la misma legislación. Si se considera el acceso a la información desde la perspectiva de los funcionarios públicos es posible afirmar que no siempre se presentará una disposición y actitud óptima para la publicación de la información, en la medida que esto representa un trabajo y desgaste adicional a sus funciones. Por último, hablando de la naturaleza de la información a la que se accede en situaciones en donde llegase a presentarse información especializada sobre temas de los que se requiera una comprensión mayor o una preparación previa, esta información podría exceder las capacidades y habilidades de los ciudadanos, por lo que se limita de esta forma el uso y aprovechamiento óptimo de la información presentada.

Metodología

Teniendo como referencia los objetivos propuestos, la investigación se centrará en los siguientes asuntos. Primero, el análisis y definición de tres conceptos: participación ciudadana, control social y acceso a la información pública. Segundo, se realiza una evaluación y recorrido de la legislación y la política pública del derecho de acceso a la información. Tercero, se valora la influencia que tuvo la pandemia de COVID-19 en el acceso a la información pública en Colombia. Y cuarto, se analizan distintas dimensiones y factores que determinan la forma en como las veedurías ciudadanas acceden a la información pública.

Para el presente estudio se establecieron tres tipos de sujetos para la recopilación de los datos e información base. Primero, se recopiló la experiencia de los veedores ciudadanos, mediante la aplicación de encuestas y entrevistas realizadas a líderes de veedurías activas. Segundo, los funcionarios públicos; en particular se conoció la perspectiva de los personeros municipales, ya que su función se encuentra estrechamente ligada a los asuntos de control social a la gestión pública, así mismo se tuvo en cuenta la experiencia y conocimiento de personas de la Veeduría Distrital y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Por último, se conoció la opinión de expertos reconocidos en el ámbito académico en temas de control social y acceso a la información pública. Tanto para los funcionarios como para los expertos la información se recopiló mediante la aplicación de entrevistas.

Con el fin de ubicar el ejercicio investigativo en un espacio y tiempo determinado se establecen como objeto de estudio las veedurías ciudadanas que realizan un control social a la gestión pública. Se tomaron como referencia aquellas veedurías que estaban activas en el periodo de 2018 a 2022 y que ejercieran su proceso de control social dentro del territorio nacional. Se selecciona este periodo de tiempo en la medida que se refiere a un único periodo administrativo, con lo cual se puede observar una continuidad en el cargo de los funcionarios públicos, personeros distritales y municipales. En cuanto a la determinación de los expertos en la temática se toman como referencia dos entidades que se destacan en el campo de la participación ciudadana y el control social: Foro Nacional por Colombia y Transparencia por Colombia. Sobre los expertos académicos se seleccionan personas que por sus publicaciones y experiencia demuestren un conocimiento amplio en las temáticas abordadas en este trabajo de investigación.

Estructura narrativa del texto

Este documento se estructura en seis capítulos. El primer capítulo tiene un orden que va de lo general a lo particular, es decir, se inicia con la exposición de nociones teóricas de la democracia y se llega a conceptos más precisos de formas de participación democrática. El segundo capítulo explora el contexto internacional y regional en cuanto al acceso a la información pública. El tercer capítulo aborda lo relacionado con la influencia de la pandemia del COVID-19 en el derecho de acceso a la información pública. El cuarto capítulo hace un análisis sobre la legislación colombiana que regula el acceso a la información pública. El quinto capítulo está enfocado en realizar un recuento del proceso

metodológico desarrollado para la recopilación de la información del estudio. El sexto capítulo refiere a los hallazgos y resultados según las dimensiones definidas para el trabajo. Por último, se presentan las conclusiones que mostrarán los resultados, recomendaciones y propuestas para futuras investigaciones.

1. Aproximaciones conceptuales

Este apartado tiene como propósito realizar una caracterización de los conceptos que fundamentan el trabajo de investigación que se desarrolla en la presente tesis. De manera concreta se abordan tres conceptos: participación ciudadana, control social y acceso a la información pública. Aquí se provee de una interpretación y explicación precisa de cada una de estas nociones, para así determinar una guía teórica y conceptual del proceso de investigación.

1.1. La participación ciudadana desde la teoría democrática

Para lograr una comprensión del concepto de participación ciudadana se debe partir de la teoría democrática y de cómo se define esta participación dentro de los diferentes modelos de democracia. Esta perspectiva resulta valiosa en la medida que la participación ciudadana cumple un rol en la configuración de cada uno de estos modelos. En palabras de Welp, (2018) “No existe una manifestación única de democracia. Sin embargo, en todas, la participación de la ciudadanía cumple un papel fundamental y es el modo en que se dé esa participación lo que las tipifica (Pg. 55)”. Teniendo en cuenta lo expuesto, se aborda la noción de participación ciudadana desde tres modelos: la democracia representativa, la democracia directa y la democracia participativa. Se seleccionan estos tres modelos ya que representan una gama amplia de interpretaciones y visiones de lo que significa la democracia.

- Democracia representativa

La democracia representativa se reconoce como la teoría clásica de la democracia (Pateman, 1970) o como modelo hegemónico de la democracia (Santos & Avritzer, 2004). Este modelo recoge múltiples propuestas al respecto de cómo se constituye un estado

democrático¹. Bobbio (1984) afirma que la democracia representativa se define como un sistema de organización en donde se genera la elección de representantes a los cuales se les asigna la responsabilidad de la deliberación de asuntos que involucran a toda la colectividad. Welp (2018) entiende la democracia representativa como un procedimiento en donde los partidos políticos como agentes del sistema político compiten por el voto ciudadano a partir del ofrecimiento de “productos”, es decir, una ideología o visión política determinada. Pateman (1970), por su parte, establece que la democracia representativa se entiende como un conjunto de acuerdos institucionales en donde los individuos adquieren el poder político a partir de una competencia fundada en el voto ciudadano.

Con respecto a la participación ciudadana el modelo representativo establece que la participación debe ser limitada. No se considera que sea provechoso ni posible para la democracia la intervención directa o amplia de la ciudadanía (Held, 2008; Pateman, 1970; Santos & Avritzer, 2004). Es en este sentido que la participación ciudadana se concreta en la figura del voto, los ciudadanos expresan su opinión de manera periódica al escoger a sus representantes, que son los autorizados para realizar la deliberación pública, la toma de decisiones y ejercer el poder político (Bobbio, 1984; Pateman, 1970; Santos & Avritzer, 2004).

La limitación a la participación ciudadana determinada por el modelo de democracia representativa está justificada, según esta perspectiva, por varias razones. Por una parte, se considera que los ciudadanos tienen limitaciones al momento de abordar temas especializados. Debido a la complejidad y el tamaño de las sociedades modernas los ciudadanos particulares no pueden abordar de manera óptima todos los asuntos que atañen al Estado (Bobbio, 1984; Welp, 2018). Por otra parte, se afirma que la participación ciudadana puede llevar a la pérdida de la eficiencia en la gestión pública, en la medida que la intervención constante de la ciudadanía dificulta la labor de los funcionarios públicos. Una última razón sobre esta asunto, considera que los ciudadanos no pueden lograr tomar una posición racional en los debates, ya que en muchas circunstancias tendrán un preferencia natural sobre sus intereses personales y no sobre los bienes y fines colectivos, esta

¹ La democracia representativa originada en el siglo XVIII ha pasado por diferentes etapas en su constitución que dependen de las condiciones históricas y los autores que formulan nuevos elementos para su interpretación. Véase, (Baños, 2006b) y (Held, 2008)

perspectiva es considerada por autores como Schumpeter, Dahl y Downs (Held, 2008; Pateman, 1970; Santos & Avritzer, 2004).

Las limitaciones a la participación ciudadana han motivado múltiples críticas al modelo de democracia representativa. Entre estas podemos encontrar un cuestionamiento sobre el nivel de representatividad que existe en las sociedades modernas, las cuales se caracterizan por una pluralidad y diversidad social. De aquí se deriva un señalamiento sobre la baja representación que tienen los grupos minoritarios de la sociedad (Santos & Avritzer, 2004). Un segundo cuestionamiento se sintetiza en la idea del desencanto ciudadano por la política. Debido a que se observa cómo las personas confían cada vez menos en los representantes y las instituciones democráticas, lo cual se ve reflejado en un aumento de la apatía política y una reducción de la participación electoral (Velásquez C., 2020). Estos dos factores señalan las complicaciones derivadas de una participación ciudadana limitada.

El modelo de democracia representativa no niega o rechaza la participación ciudadana; sin embargo, aunque reconoce que la participación de los ciudadanos tiene un papel importante dentro de la organización social y determina el principio de soberanía popular, el modelo determina una participación reducida y limitada a condiciones específicas, interpretaciones planteadas por teóricos como Schumpeter en el libro *“Capitalism, socialism and democracy”* (1942) y Downs en el libro *“An economic theory of democracy”* (1956), quienes establecen que una participación amplia o abierta tendría efectos negativos para la democracia.

En síntesis, el modelo de democracia representativa determina la representación como un factor inevitable de las sociedades modernas. El tamaño y el grado de complejidad de las sociedades requiere de un sistema representativo. Aspectos como la eficiencia y el nivel de racionalidad de la sociedad justifican una reducción o limitación de la participación ciudadana. Sin embargo, los problemas señalados como el desencanto ciudadano o la baja representación del pluralismo social y los grupos minoritarios reflejan un apoyo a procesos de democratización en donde se fortalezca la participación ciudadana. En razón de esto se ve cómo el debate democrático ha reconocido la importancia y la necesidad de ampliar la participación dentro de los Estados modernos (Santos & Avritzer, 2004; Welp, 2018). Para ampliar este debate es necesario abordar un modelo opuesto a la democracia representativa, el cual comprende la participación ciudadana de una manera

completamente diferente, el modelo de democracia directa. ¿Cómo entiende este modelo la participación ciudadana? ¿Hasta qué punto es viable una participación directa de la ciudadanía? ¿La democracia directa plantea soluciones a las deficiencias de una democracia representativa? ¿Son modelos excluyentes o puede existir una complementariedad? Estas preguntas serán abordadas a continuación.

- Democracia directa

Como se observó, desde una perspectiva de la democracia representativa la participación ciudadana está planteada para seleccionar a los representantes que se harán cargo del gobierno de la sociedad. Considerando el modelo de la democracia directa esta noción se invierte. En la medida que se establece una participación en dónde los ciudadanos son los que encargados de tomar las decisiones y desarrollar el debate sobre los asuntos públicos, restándole la importancia a la representación (Bobbio, 1984; Serdült & Welp, 2012; Welp, 2018). Para concretar la idea, el modelo de democracia directa se define como un sistema en el que el poder es ejercido directamente por el pueblo en Asamblea (Welp, 2018). Una segunda noción de democracia directa la establece como el modelo en el que los individuos participan en primera persona en las deliberaciones que los atañen lo que precisa la noción de individuos deliberantes que no requieren ni involucran a ningún tipo de intermediario (Bobbio, 1984). Considerando este modelo se observa que el papel de la participación es mucho más fuerte, en la medida que no existe ningún tipo de representación, los ciudadanos son los responsables directos del gobierno y del ejercicio del poder político. Ante este ideal, se presentan diferentes críticas que niegan la posibilidad de que pueda darse en la realidad. Según Welp:

“Quienes rechazan hoy la instalación de una democracia directa al estilo ateniense argumentan sobre la incompetencia de los ciudadanos para tomar decisiones complejas, por un lado, y por otro insinúan que sistemas de este tipo pueden ser proclives a culminar en la aceptación de líderes carismáticos o populistas que conduzcan a sistemas autoritarios. Finalmente, los críticos también sostienen que la democracia directa no podría funcionar en las sociedades masivas contemporáneas. Por limitaciones de espacio y de tiempo, la ciudadanía tendría dificultades para participar y las decisiones serían tomadas por una minoría de personas especialmente activas” (Welp, 2018. Pg. 36)

A partir de lo anterior se explican los factores problemáticos de una democracia directa; es por esto por lo que una noción de participación ciudadana absoluta resulta imposible. Bobbio (1984) sostiene que esta posición resulta insensata, este autor lo expone en términos de un ciudadano total y cuestiona este elemento en la medida en que se reducen todos los intereses humanos a la política, eliminando de manera absoluta la esfera pública. A partir de estas nociones se pueden evidenciar cuestionamientos a una participación ciudadana absoluta, no es posible ni deseable que la ciudadanía participe en la toma de decisiones de todos los asuntos públicos.

Dejando de lado una visión ideal de la democracia directa, se observan los mecanismos de participación directa, los cuales convocan a la ciudadanía para que pueda tener una acción inmediata sobre determinados asuntos. Los más comunes son los referendos y los plebiscitos. Estos dispositivos proveen un espacio para que la ciudadanía mediante un proceso electoral plantee su posición sobre asuntos de interés público. Serdült y Welp (2012) reconocen la validez de estas formas de participación en cuanto a la posibilidad de empoderar a la sociedad civil, haciendo que los ciudadanos desarrollen sus capacidades, se informen y sean innovadores frente al sistema político. Por otro lado, las autoras reconocen las dificultades presentes en la aplicación de estas metodologías de democracia directa, concretamente la posibilidad de que estos mecanismos sean cooptados por los poderes tradicionales. Ejemplo de ello son las acciones de corte autoritario que realizan los gobernantes para consolidarse en el poder, hacen uso de los referendos y plebiscitos como herramienta para reafirmar su posición en el gobierno. También es posible observar el caso de que los partidos políticos hagan uso de estas prácticas como una estrategia política.

La ampliación de la participación ciudadana a partir de los mecanismos de democracia directa no se debe entender cómo un reemplazo del modelo representativo. Este tipo de acciones no intenta reemplazar figuras como el congreso o la elección popular de autoridades públicas. Más bien, este tipo de dinámicas son complementarios al modelo de representación. Los modelos de democracia vistos hasta el momento no son excluyentes, por lo que un aumento de la participación ciudadana no rechaza los principios o las instituciones representativas. Aquí se puede observar un continuum o una complementariedad de los modelos (Bobbio, 1984; Welp, 2018). Este punto de acuerdo o de síntesis entre estos modelos se puede reflejar de una manera más adecuada en la

revisión de las nociones de democracia participativa en los cuales se evidencian mecanismos innovadores que acercan las visiones directas y representativas de la democracia.

- Democracia participativa

La democracia participativa surge como respuesta a las crisis de la democracia representativa (Hurtado & Hinestroza, 2016; Massal, 2012; Montecinos & Contreras, 2019; Velásquez C., 2020). Se reconoce la participación como un factor clave para dar solución a los problemas en las democracias modernas. En palabras de Velásquez (2020) “las experiencias participativas pueden superar las deficiencias de los sistemas democráticos en términos de ilegitimidad ..., baja representatividad e ineficacia” (Pg. 44). Lo anterior se articula a la idea de la complementariedad de los modelos democráticos. Cómo se había mencionado antes, no se afirma un grado de exclusión entre las diferentes propuestas democráticas, por el contrario, se valora de forma positiva la integración de diferentes principios democráticos como estrategia para el mejoramiento de la democracia misma (Contreras & Montecinos, 2019; Massal, 2012; F. E. Velásquez, 2011).

En el modelo de democracia participativa la participación ciudadana toma un nuevo sentido. No es una participación de corte representativa limitada al voto, tampoco se entiende como una participación absoluta planteada por el modelo ideal de democracia directa. La participación ciudadana en el modelo participativo se concibe como un modelo que acerca la democracia a la sociedad civil, sin desconocer la representación, lo cual le permite a la ciudadanía tomar parte en los procesos políticos tales como la toma de decisiones, la formulación de las políticas públicas, la vigilancia y control de la gestión de los funcionarios (Contreras & Montecinos, 2019; Hurtado & Hinestroza, 2016). La participación permite redefinir lo público. Primero promoviendo una integración de la sociedad y los representantes del poder estatal. También, creando espacios para la expresión de visiones y perspectivas culturales que aportan en la construcción de los marcos normativos y de valores (Sanhueza, 2004; F. E. Velásquez, 2011). El sentido de la participación ciudadana se determina a partir de principios básicos sobre la sociedad en general y sobre los ciudadanos en particular, tal como lo refiere Velásquez (2020):

“...el reconocimiento de la diversidad social y cultural de las sociedades modernas (la demodiversidad); el rechazo a toda forma única y universal de organización

social; el carácter socio-histórico de las instituciones políticas, configuradas según factores de tiempo, espacio y cultura; la indeterminación de las dinámicas sociales y políticas, lo que abre la posibilidad a que los esquemas democráticos cambien y se recreen continuamente; y, sobre todo, el papel más activo y determinante de los ciudadanos, sus organizaciones y sus movimientos en la toma de decisiones públicas y en la resignificación de la política". (Pg. 27)

Cómo se observa en la cita anterior, la democracia participativa define la participación a partir de unos principios que implican el reconocimiento de la particularidad de las sociedades modernas, sus relaciones sociales y de poder, el rasgo dinámico y de constante transformación de los procesos sociales y políticos, y el papel central de la ciudadanía como un agente activo para la política.

Esta noción de participación ciudadana se acerca a los objetivos propuestos para la investigación, en donde la intervención de los ciudadanos sobre los asuntos públicos resulta central. Concretamente la noción de control social a la gestión pública se enmarca en la perspectiva de una participación ciudadana inscrita en los lineamientos de la democracia participativa. Ahora bien, es necesario determinar de manera precisa los criterios y elementos que definen este tipo de participación ciudadana y así detallar los factores que servirán de referencia para analizar la información recopilada en la presente investigación.

1.2. Concepto de participación ciudadana

Derivado del apartado anterior se establece que la participación ciudadana es un elemento central en los diversos modelos de democracia, esto radica en la idea de que es el ciudadano el eje de esta forma de organización social y política. Pero concretamente ¿Cómo se puede definir? ¿Qué factores y elementos determinan este concepto? ¿De qué manera se ejecuta y concreta la participación ciudadana? ¿Cuáles son sus beneficios y desventajas? Este término tiene un lugar muy importante dentro de esta investigación, por lo cual, es fundamental definir de forma precisa el concepto de participación ciudadana. Para lograr este objetivo se analizarán diversas propuestas teóricas derivadas del debate contemporáneo sobre la materia.

Para Montecinos y Contreras (2019), la participación ciudadana “se entiende como un mecanismo, derecho, oportunidad, construcción social y/o proceso que permite la articulación, relación, conexión, intercambio, interacción y/o permite el control y/o supervisión...” (Pg. 343). Esta definición es un ejemplo preciso para evidenciar la amplia gama de significados y sentidos que se articulan bajo la noción de participación ciudadana. Lo anterior deriva en una doble dificultad, por una parte, no resultan claros los límites y los alcances de la participación ciudadana. Por otra parte, se dan diferentes tipos de participación ciudadana, lo cual genera confusiones en la discusión académica ya que no se reconocen de manera precisa las diferencias y características propias de cada uno de estos tipos. Por último, esta definición permite considerar que la participación no se reduce a un escenario exclusivo de la ciudadanía que desde su particularidad e individualidad genera una actuación pública, sino que, por el contrario, determina la participación como un elemento de relación e interacción social en donde se da la articulación conjunta de la ciudadanía.

Como lo afirma Welp (2018) “...la participación ciudadana comprende todas aquellas acciones – individuales o colectivas – para influir directa o indirectamente en las decisiones y las acciones de los gobernantes ...” (Pg. 61). En esta segunda definición se pueden recalcar diferentes factores que determinan la participación. Primero que son *acciones* que realizan los ciudadanos. Segundo que pueden desarrollarse de forma *individual* o *colectiva*. Y tercero, que la influencia de estas acciones puede ser *directa* o *indirecta*. Aquí se reconoce un carácter diverso de la participación ciudadana, debido a la forma, el sujeto, los objetivos y medios a partir de los cuales los cuales se realiza. Un elemento adicional que refiere la autora se centra en las consecuencias de la participación “Sus consecuencias esperadas pueden ser directas (toma de decisiones) o indirectas (rendimiento de cuentas) e incluir deliberación (por ejemplo, un presupuesto participativo), voto (una consulta popular) o la simple presencia en un acto público” (Pg. 62). Esto demuestra, como se había mencionado, la diversidad de formas en las que se desarrolla la participación ciudadana. Y a su vez, la existencia de múltiples resultados u objetivos.

Según Velásquez (2020),

“La participación ciudadana es entendida como la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses

y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). Dicha intervención, en cualquiera de los sentidos mencionados, puede tener lugar por vías institucionales o a través de la movilización social. (Velásquez C., 2020 Pg. 24)

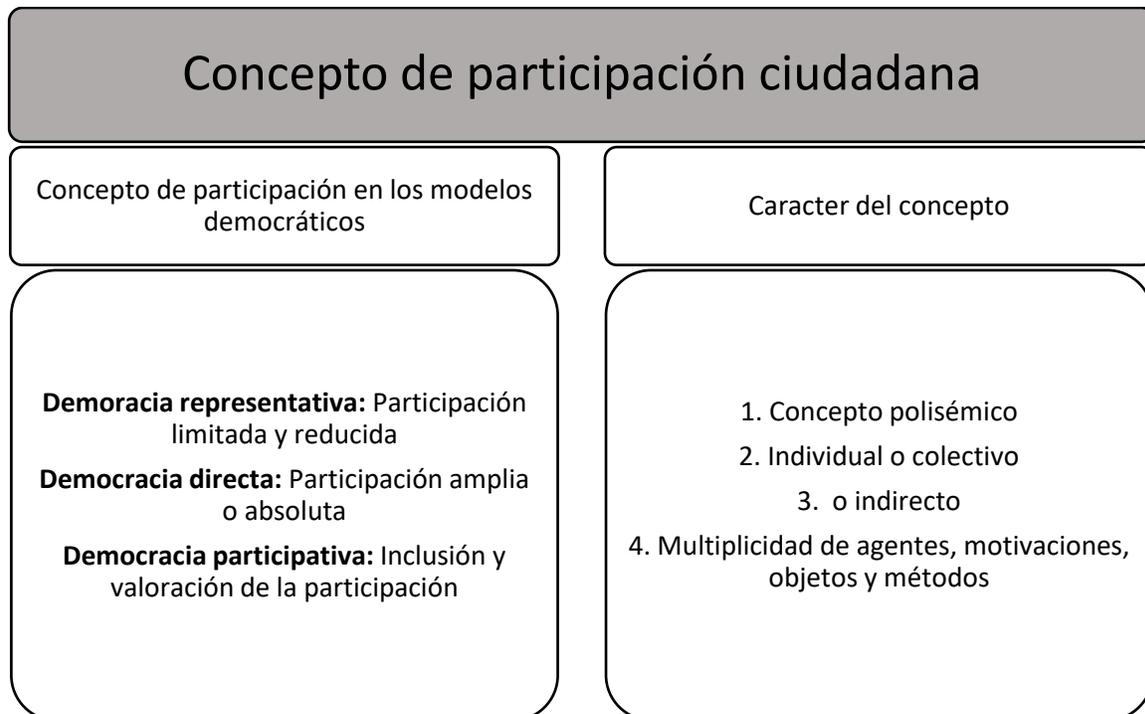
Esta definición se concentra en las posibles funciones que puede realizar la participación ciudadana, tales como: la inclusión, incidencia, concertación, fiscalización y oposición. Cada una de estas funciones resulta importante para asegurar un buen estado de la democracia. La definición propuesta por Velásquez se encuentra en línea con las anteriores al reconocer una variedad de agentes, motivaciones, objetos y metodologías a partir de las cuales se desarrolla la participación ciudadana.

Considerando las definiciones propuestas, se pueden sintetizar algunos elementos de la noción de participación ciudadana. En primer lugar, se establece que la participación ciudadana es un concepto polisémico; con el fin de articularlo a los propósitos de este trabajo de tesis se requiere analizar la participación ciudadana desde el modelo de democracia participativa. Segundo, la participación presenta diferentes tipologías que depende de quién sea el sujeto que la realice, también las metodologías a partir de las cuales se desarrolle, y además los objetivos y resultados esperados de la participación. Según lo anterior, para el desarrollo de la presente investigación se requiere de explicar y describir los sujetos, métodos y objetivos de la participación ciudadana. Tercero, se reconocen distintas funciones de la participación ciudadana, las cuales deberán ser identificadas y descritas con mayor profundidad. Por último, hay que considerar cuáles son las condiciones que se requieren para que exista una participación ciudadana óptima dentro del sistema democrático.

Retomando el modelo de democracia participativa se observa como esta visión de la democracia plantea propuestas que tienen como fin articular escenarios de intervención directa de la ciudadanía con mecanismos y prácticas de representación política. Aquí la participación ciudadana se configura como un elemento fundamental, en la medida que puede integrar una gran diversidad de factores, tales como: agentes, interacciones sociales,

dinámicas novedosas, tiempos, niveles de participación, recursos y demás. Es en este sentido que la participación ciudadana se ubica como uno de los pilares fundamentales del modelo de democracia participativa. La figura 1 sintetiza la información relacionada con el concepto de participación ciudadana.

Figura 1 *Concepto de participación ciudadana*



Elaboración propia según el contenido del capítulo

- Grado de institucionalización de la participación

Un primer elemento que permite caracterizar a la participación ciudadana consiste en el grado de institucionalización que tenga dentro de los Estado. Por un parte se puede ubicar una participación ciudadana con un alto grado de institucionalización, es una participación que se rige por normas y acuerdos formales, los cuales determinan de forma precisa la relación entre la ciudadanía que participa y las autoridades públicas. Por otra parte, se halla la participación no institucional, la cual se entiende como la participación que carece de normas formales, esta se concreta en los procesos de movilización o en reclamos directos de la ciudadanía (Montecinos & Contreras, 2019; F. E. Velásquez, 2011).

Según Velásquez (2011) “La institucionalidad determina los actores, instrumentos, procedimientos, alcances y resultados” (Pg. 172). Bajo estas condiciones se pueden producir experiencias participativas formales y centradas de manera fuerte en las condiciones dispuestas para su existencia. Es decir, se generan acciones participativas en las que los ciudadanos deben conducirse bajo lineamientos instaurados con anterioridad. Por ejemplo, la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo o la rendición de cuentas. Un espacio novedoso que refleja esta idea son los presupuestos participativos, estas experiencias cuentan con un alto grado de institucionalidad, en donde los procesos, tiempos, espacios y formas de actuación están predispuestos por las autoridades y no dependen de la ciudadanía. (Duque, 2018).

En cuanto a la participación no institucional, al carecer de formas y normas previas es determinada únicamente por la voluntad de los ciudadanos. Este elemento posee características tales como la espontaneidad, la transitoriedad, la particularidad y la eficacia (F. E. Velásquez, 2011). Un ejemplo claro sobre este asunto es la movilización ciudadana, la cual se origina en la iniciativa de los ciudadanos y los medios, formas de actuación, tiempos y espacios no están determinados con antelación, sino que se desenvuelven de forma natural dentro las interacciones y expresiones ciudadana (Duque, 2018).

A partir de los distintos grados de institucionalidad surge el interrogante sobre si es beneficiosa la institucionalización de la participación ciudadana. Ante esta pregunta Massal (2012) plantea dos interpretaciones. Por un lado, una visión de que la validez de la institucionalidad radica en la posibilidad de darle un mayor peso e incidencia a la participación al tener como sustento los marcos normativos y las estructuras de poder existentes. Por otro lado, la visión de que la institucionalización es un limitante que puede llegar a tergiversar la finalidad de la participación ciudadana y convertirla en un requisito insustancial, que interrumpe el desarrollo de acciones novedosas y auténticas de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta el momento, el grado de institucionalización de la participación determina la manera en cómo se concibe y se concreta la participación ciudadana.

- Agente participativo y su relación con las autoridades públicas

Un segundo elemento que permite comprender la noción de participación ciudadana tiene que ver con la manera en cómo se da la relación entre la sociedad civil y las autoridades públicas. La participación ciudadana promueve una relación activa y cercana entre el Estado y la ciudadanía, lo cual permite fortalecer el carácter público de la actividad estatal (Montecinos & Contreras, 2019; Sanhueza, 2004). Esta relación activa y cercana es producto del encuentro de los ciudadanos con los funcionarios del Estado. La participación ciudadana promueve que los ciudadanos ocupen su atención en asuntos de carácter público, asuntos que son de competencia y responsabilidad de los funcionarios. Es así, que a partir de la participación ciudadana se da un escenario de interacción entre las diferentes esferas del sistema político. Este acercamiento puede permitir lazos de reconocimiento y confianza entre las distintas esferas, aunque, por otra parte, puede generar tensiones o conflictos entre estos. Sin embargo, se reconoce el papel que tiene el diálogo y la interacción en los procesos de construcción de lo público.

Entendiendo lo anterior se pueden considerar los posibles beneficios que pueden derivarse de esto. Por ejemplo, se promueve una apropiación de lo público por parte de los ciudadanos. También se puede aumentar la confianza existente entre estos dos grupos. Por último, se puede generar una mejora de la eficiencia en la gestión de las autoridades. Con su participación, la ciudadanía puede reconocer las dificultades y las condiciones que definen el ejercicio político, lo cual le permite tener una visión más real y cercana a la práctica de lo que significa el ejercicio del poder público. Por parte de los funcionarios y autoridades, un acercamiento con la ciudadanía a partir de la participación permite reconocer las necesidades y perspectivas reales de las personas, lo cual puede promover estrategias y directrices para el cumplimiento de las responsabilidades estatales (Hurtado & Hiestroza, 2016). Lo descrito hasta aquí caracteriza resultados favorables que pueden surgir de la participación ciudadana, en cuanto a la relación Estado y ciudadanía.

Para comprender qué es la participación ciudadana es necesario definir el sujeto que ejerce esta participación, es decir el quién participa, esto resulta importante en la medida que son estos individuos los que motivan y ejecutan todo el proceso. De manera inmediata se reconoce la idea de que todo sujeto miembro de un estado de manera autónoma puede participar en la política. Y esto se fundamenta en la noción de *derecho*, es decir, que cualquier persona por el simple hecho de pertenecer a un Estado posee la autoridad y

posibilidad de participar en el espacio público (Hurtado & Hinestroza, 2016). A su vez, también es posible reconocer la participación desde la perspectiva de *deber* ciudadano, entendido como la responsabilidad de cada individuo de influir en el régimen político. Y con ello reconocer la autoridad que le confiere su condición de ciudadano para determinar, modificar e intervenir en la ejecución del poder político.

En otro sentido, ese asunto se puede abordar desde la manera en cómo se da la participación ciudadana. Es decir, si se efectúa una participación individual o colectiva. La literatura considera que la organización de múltiples agentes provee de beneficios al proceso, ya que con esto se multiplican los recursos y las capacidades. Esto es un factor que puede influir en el logro de los objetivos de la participación (Velásquez C., 2020). A su vez, se presentan circunstancias y situaciones en donde los grupos sociales seleccionan un representante que sea el vocero de sus intereses y expectativas frente a las autoridades públicas. Esto refleja la integración de la participación ciudadana y la lógica de democracia representativa, al ser la forma más adecuada para transmitir la visión de un colectivo.

Para comprender una experiencia participativa es necesario conocer los agentes participativos que están allí; habría que entender sus motivaciones y propósitos, también reconocer las capacidades y conocimientos que poseen para el desarrollo de las actividades. Para este proceso resulta valioso entender a los sujetos desde su propio contexto histórico y cultural, de tal manera que no se lleguen a reducciones o generalizaciones sobre la ciudadanía. Y con esto reconocer las particularidades que se derivan de cada proceso de participación, teniendo como referencia las características propias del sujeto involucrado.

El agente o sujeto que participa resulta central para determinar el tipo de participación que se llevará a cabo. A su vez, los alcances que puede tener un ejercicio de participación ciudadana radican en la fuerza que tenga el sujeto responsable de la misma, por lo que una acción colectiva puede resultar importante para potenciar los espacios de la participación ciudadana. También es necesario abordar un análisis de la participación ciudadana por las condiciones propias de los agentes participativos, en donde las diferencias de estas condiciones podrían influenciar de manera importante el cómo se ejecuta la participación ciudadana.

- Fines de la participación ciudadana

La participación ciudadana se determina en gran medida por los fines que le son propios. Velásquez, 2020 plantea cinco aspectos que pueden lograrse a partir de la participación ciudadana: inclusión, incidencia, concertación, fiscalización y oposición. Por *inclusión* se entienden todas las acciones participativas que realizan los ciudadanos para acceder a bienes y servicios públicos, estas acciones permiten que grupos tradicionalmente excluidos sean reconocidos como sujetos de derechos y puedan gozar de los beneficios y privilegios que provee el Estado. En cuanto a la *incidencia* se puede caracterizar como los esfuerzos ciudadanos para influir en la formulación e implementación de las políticas públicas que los afectan, esto se materializa a partir de la persuasión y presión a las autoridades estatales. La *concertación* se refiere a los espacios de participación en donde se incluye a la ciudadanía en el análisis, el planteamiento y la toma de decisiones al momento de atender problemas y plantear acciones dentro del proceso de gestión pública. Por *fiscalización* se entiende todo el conjunto de acciones que realiza la ciudadanía de forma directa para vigilar la gestión de las autoridades públicas en donde se analizan y evalúan los procesos y resultados logrados. Aquí se pueden identificar mecanismos como la rendición de cuentas o ejercicios de control social a la gestión pública. Por último, la función de *oposición* refiere a las actuaciones ciudadanas que expresan su inconformidad sobre las decisiones y gestiones ejecutadas por los funcionarios y autoridades públicas. Esto se puede ver reflejado en procesos como la protesta social.

Aparte de la clasificación anterior y teniendo en cuenta un análisis de la literatura existente, se sintetizan tres funciones de la participación ciudadana: influenciar la gestión pública, empoderar a la ciudadanía y la democratización del sistema político.

Primero, se observa que la participación permite a la ciudadanía influir en la gestión de lo público, de tal manera que pueda exigir un cumplimiento de las responsabilidades del Estado. Esta influencia se puede dar en el sentido de un control y vigilancia a la gestión, o como una integración de la ciudadanía al proceso de formulación de políticas públicas. Esto, como se había mencionado antes, trae consigo un fortalecimiento de la eficiencia de la gestión (Hurtado & Hinestroza, 2016; Montecinos & Contreras, 2019).

Una segunda función de la participación se sintetiza en la noción del empoderamiento ciudadano a partir del fortalecimiento de los lazos sociales. La unidad de la ciudadanía y la

construcción de una colectividad fuerte provee mejores herramientas a los grupos ciudadanos para exigir o buscar soluciones para el mejoramiento de las circunstancias que los afectan (Velásquez C., 2020).

Por último, referenciando lo propuesto por Santos & Avritzer (2004), la participación permite la democratización de la democracia al legitimar el régimen político, se logra abrir espacios para la toma de decisiones y reconocer la diversidad de formas y agentes sociales que existen en un Estado. Sin un propósito, la participación ciudadana quedaría a la deriva, sin una guía u objetivo al cual tender; es por esto por lo que la participación ciudadana permite un acercamiento del ciudadano al poder político y con ello fortalecer el sistema en sí.

- Niveles de la participación ciudadana

La participación ciudadana puede categorizarse a partir de los diferentes niveles de implicación y capacidad que tiene la ciudadana de influenciar la toma de decisiones dentro de la gestión pública. Montecinos & Contreras, 2019 establece diferentes niveles de participación ciudadana. El nivel más básico es el informativo, en la medida que la participación de la ciudadanía se limita a la adquisición de la información sobre la gestión pública, en donde los sujetos tienen una intervención mínima en los asuntos públicos. El nivel más elevado corresponde al de empoderamiento, en donde son los ciudadanos los que tienen la autorización de tomar las decisiones sobre la gestión pública. A este marco de niveles de participación se identifican algunas clasificaciones adicionales que aportan a la comprensión de este fenómeno. Por una parte, Sanhueza, (2004) considera la cogestión como un nivel de participación, en el que se convocan a distintos actores para intervenir en la toma de decisiones, aquí la ciudadanía toma un papel que acompaña el ejercicio de la gestión de los funcionarios pública mediante el apoyo y la comunicación constante entre grupos. Esto permite generar un proceso de gestión más amplio al promover una intervención más fuerte de la ciudadanía. Un nivel adicional que se presenta es el de vigilancia y control, en donde los ciudadanos se encargan de inspeccionar la gestión pública de tal manera que puedan reconocer las decisiones, razones y actuaciones de los funcionarios, y en razón de esto logren ejecutar acciones que permitan evaluar la pertinencia de la actuación pública y generar propuestas que lleguen a mejorarla o fortalecerla.

Con respecto a los niveles de la participación ciudadana, Velásquez (2011) llama la atención en la importancia de distinguir el nivel en el que se ubica un proceso participativo, ya que con esto se determina el rol de los actores y los posibles resultados del ejercicio. Adicionalmente considera que identificar el nivel de participación permite reconocer las relaciones de poder que surgen entre los ciudadanos y los funcionarios públicos, Velásquez (2011) considera:

“Lo que está detrás de la definición del alcance de los procesos participativos es el balance de poder entre los diferentes actores; esos balances expresan fuertes asimetrías que impiden a los actores más débiles definir el alcance de la participación...” (Pg. 17).

Analizar la participación desde sus diferentes niveles permite precisar las condiciones sobre las cuales los ciudadanos ejercer sus acciones participativas, también permite establecer los límites y los alcances que puede llegar a tener. Por otra parte, se puede caracterizar la relación que surge entre los diferentes actores que hacen parte del proceso de la gestión pública. Teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora, es posible afirmar que los objetivos esperados por una acción participativa son los que determinan o configuran el nivel en el que se ubica la participación ciudadana, en la medida que una iniciativa aspire a lograr unos resultados específicos, se está definiendo el grado de influencia que pretende tener en la toma de decisiones dentro de la gestión pública.

- Condiciones de la participación ciudadana

El desarrollo óptimo de procesos participativos depende de ciertas condiciones, si bien no existe una lista de factores que generen una participación ciudadana adecuada, pueden evidenciarse ciertos elementos que fortalecen y permiten una buena participación. Para concretar estos factores se encuentran dos propuestas la de Montecinos (2019) que plantea cuatro tipos de factores para la participación y la retomada por Velásquez (2011) que refiere a las condiciones objetivas y subjetivas de la participación.

En cuanto a lo planteado por Montecinos (2019) este autor determina de manera clara y completa cuatro tipos de condiciones para el desarrollo de la participación ciudadana: factores sociales, factores políticos/ institucionales, factores de la sociedad civil y factores de costo oportunidad. Los **factores sociales** se refieren a aspectos como el tamaño de la

población, el nivel de desarrollo económico, la existencia de experiencias participativas anteriores y la existencia de obstáculos por parte de autoridades públicas. Los **factores políticos/institucionales** dependen de las autoridades políticas, aquí se expone la necesidad de una normativa mínima que regule la participación, también la posibilidad de acceso a la información pública, sin ella no es posible realizar un ejercicio participativo. Además, se evidencia la dependencia de la participación a la voluntad de las autoridades para abrir espacios a la ciudadanía y ceder el poder. En cuanto a los **factores de la sociedad civil** se expresa la necesidad de una ciudadanía activa que posea conocimientos y habilidades para el desarrollo del trabajo participativo, en este sentido el grado de educación de la ciudadanía es un factor esencial. A su vez se reconoce la importancia de contar con una confianza ciudadana sobre el sistema político, de no ser así se reduce o limita la participación. Para finalizar, los **factores de costos de la participación**, en cuanto a los gastos de la participación se identifica el gasto monetario y de tiempo. Y en concreto los **costos de oportunidad** que se refieren a la ganancia de ejecutar otro tipo de acción en lugar de la participación.

Ahora, con respecto a lo planteado por Velásquez (2011) se establecen dos tipos de condiciones para el desarrollo de la participación ciudadana, las condiciones objetivas y las subjetivas.

Las **condiciones subjetivas** son los recursos y las motivaciones necesarias para la participación. Por parte de los recursos se ubican elementos como el tiempo, dinero, información, experiencia, poder, etc. Estos elementos permiten que el proceso participativo pueda originarse, que se ejecute y que genere algún resultado. Sin ellos no es posible la participación. Por otra parte, las motivaciones se entienden como las razones que llevan a los ciudadanos a la acción. Se distinguen las *micromotivaciones*, las cuales se identifican como una instrumentalización de la racionalidad en cuanto a la búsqueda de beneficios particulares y precisos, también se ubican en el reconocimiento de perjuicios o problemáticas importantes. Estas motivaciones pueden tener un carácter egoísta o altruista. Las *macromotivaciones* exponen las motivaciones generales y compartidas que llevan a la participación, surgen a partir de las ventajas sociales y colectivas que puedan derivarse, dejando de lado los resultados individuales.

Las **condiciones objetivas** refieren a elementos del contexto del proceso participativo que motivan la participación. Son las oportunidades que existen para la participación, concretamente se identifican factores como el grado de apertura del sistema político a la expresión de los ciudadanos, la existencia de un clima social y cultural favorable, canales e instrumentos que faciliten la participación y la densidad del tejido social, los cuales determina el nivel de articulación de los grupos e individuos. Este conjunto de elementos tiene una base fuerte en el grado de institucionalización de la participación y la existencia de un sistema político estable y legítimo.

- Dificultades y problemáticas de la participación ciudadana

Entendiendo las condiciones y factores que permiten el desarrollo de procesos participación, es necesario mencionar las limitaciones, dificultades y problemáticas en la ejecución de estos procesos. Primero se debe considerar la existencia de condiciones inadecuadas para la participación, como la falta de recursos, como tiempo, información, organización, una normativa que lo sustente, etc. Sin estos elementos es posible que ni siquiera pueda darse inicio a los procesos de participación.

Por otra parte, Massal (2012) establece limitaciones que dependen de la naturaleza de la participación ciudadana. Menciona que la participación se limita sobre todo a ámbitos locales, dificultándose la promoción de procesos participativos a asuntos del nivel nacional. También señala una baja incidencia de la participación debido a que en muchas ocasiones la participación no tiene una trascendencia o incidencia real, esto se observa al reconocer cómo procesos de participación se ven simplemente como formalismos o procedimientos inútiles, esto resta y deslegitima la intervención ciudadana en la política. Un último factor señalado por la autora refiere a la fragmentación social, esta reduce la capacidad de comunicación e integración de la ciudadanía, limitando las capacidades de los agentes que participan, lo anterior también puede generar una ciudadanía desanimadas que considera la participación como procesos con costos muy elevados que no están dispuestos a asumir.

Alcántara y Marengi (2007) realizan un balance de la participación en los mecanismos de democracia directa. Aquí estos autores, especifican que la participación puede verse afectado por el talante autoritario de los gobernantes, que generan procesos de participación ciudadana para hacer realidad sus objetivos de política restando confianza y pasando por alta mecanismos e instituciones públicas. Por ejemplo, al preguntarle

directamente a la ciudadanía por la implementación de una política sin tener que pasar por la discusión en los organismos legislativos o judiciales. “Al mismo tiempo, las consultas y las iniciativas pueden utilizarse de manera perniciosa. Un presidente con talante autoritario, por ejemplo, puede ver el referéndum como una forma de circundar (y hacer más débil) a los congresos” (Alcántara & Marengi, 2007. Pg. 3) Otra problemática descrita por este autor habla sobre una ciudadanía que no se siente capacitada para influir y ejercer el poder político. Debido a la falta de educación y experiencia en asuntos públicos, así como la falta de interés en asuntos de política. A su vez, se observa la existencia de una desinformación y unas limitaciones al acceso a la información pública. Por último, se reconoce la dificultad que presentan los ciudadanos al no poder separar sus intereses personales de las decisiones políticas, impidiendo que se pueda llegar a una visión objetiva y global de la política para actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por último, se puede referir el estudio del plebiscito por la paz en Colombia realizado por Rodríguez (2020) en donde a partir del análisis de caso se pueden deducir ciertas limitaciones y problemáticas en la participación ciudadana. Por una parte, se considera que la participación se ve afectada por las condiciones que se plantean para su ejecución. Por ejemplo, las limitaciones impuestas por el plebiscito, en donde se reduce una variedad de temas y asuntos complejos a una sola pregunta de respuesta de sí o no; este diseño no permite que la ciudadanía comprenda el asunto sobre el cual decide y sus posibles implicaciones. Por otra parte, los procesos de participación dependen en gran medida de la cultura y la tradición de la participación que exista en una sociedad. La imposición de mecanismos o escenarios de consulta a la ciudadanía desde la voluntad de los gobernantes desconociendo la ausencia de la cultura de la participación resta o limita el éxito del proceso. Lo anterior puede generar una intervención inadecuada de la ciudadanía en la esfera pública.

Al reconocer estas limitaciones de la participación resulta prudente desconfiar de las nociones ingenuas e idealistas de ver la participación como la solución a todas las problemáticas de los Estados democráticos, lo anterior permite fortalecer la comprensión sobre el sentido de la participación generando una idea más coherente y concreta de lo que significan los procesos participativos.

Para concluir este primer apartado se pueden sintetizar diversas ideas. Primero, evidenciar que la participación ciudadana cumple un rol importante a la hora de definir los distintos modelos de democracia que se han planteado. Razón de ello es que, si la participación ciudadana es reducida y limitada se puede presentar un modelo de democracia basado fuertemente en la representación; en su lugar, si se genera una participación amplia o absoluta, se entiende una forma directa de gobierno, es decir, un modelo de democracia directa. En esta línea, la democracia participativa reconoce la necesidad de articular diversos factores propios de la democracia y es por esto por lo que la participación ciudadana cumple un rol preciso dentro de este modelo, ya que sirve como un complemento y apoyo a otros factores como pueden ser la representación.

Por último, el análisis realizado hasta el momento demuestra que no es posible considerar un único tipo de participación ciudadana. Existen múltiples factores que determinan diferentes formas de participación. Estos factores son: el grado de institucionalización, el tipo de agente que participa, los fines y los niveles con los que se efectúa la participación. Para lograr un análisis preciso de un proceso de participación ciudadana, es necesario abordar esta diversidad de factores de tal forma que se caracterice el tipo de participación que se realiza. Lo anterior cumple una función conceptual, en la medida que permite una comprensión adecuada del fenómeno estudiado y su operacionalización. Y a su vez, cumple una función práctica al permitir conocer los alcances, posibilidades y limitaciones del ejercicio, por lo que la ciudadanía puede reconocer qué esperar de su ejercicio democrático.

Figura 2 Elementos de la participación ciudadana



Fuente: elaboración propia según el orden del capítulo

1.3. Control social

Luego de haber analizado las variadas interpretaciones de la participación ciudadana y los diferentes elementos que la determinan, la aproximación teórica continuará con el concepto de control social en el marco de los mecanismos de participación ciudadana. El objetivo de esta sección consiste en profundizar dicho concepto, describiendo sus características y los diferentes factores que se requieren para su comprensión. Este apartado es útil para entender el tipo de participación ciudadana que realizan los veedores ciudadanos, y con esto ubicar el objeto de estudio de la investigación, ya que permite entender el sentido y la finalidad del acceso a la información pública.

- Definición y características del control social

Para iniciar, el control social se puede definir como un proceso en el cual los ciudadanos realizan acciones de seguimiento, vigilancia, observancia, fiscalización y evaluación de las acciones de los funcionarios y entidades públicas. Este proceso se determina como una forma de participación ciudadana, en la medida de que son los individuos de la sociedad civil los que pretenden tener una incidencia en los asuntos del Estado (Cunill, 2000; Delpiazzo, 2008; Transparencia por Colombia, 2004; Urrego, 2016; F. Velásquez et al., 2020).

El control social se identifica como una forma muy importante de participación y su valor se justifica a partir de tres razones. Primero, mejora el proceso de toma de decisiones dentro la gestión pública, ya que los ciudadanos al vigilar y evaluar la gestión de los funcionarios públicos, pueden influenciar en las acciones y decisiones que estos realizan. Y con esto la ciudadanía puede exigir que se realice una gestión adecuada, generando una repercusión positiva en su calidad de vida. Adicional a esto, el control social como muchas de las formas de participación ciudadana permite reforzar la relación entre Estado y sociedad civil. Esto es producto de la creación de espacios de diálogo y de encuentro entre ciudadanos y autoridades, lo cual fortalece la confianza entre el Estado y la ciudadanía. Este factor es

clave para la democracia en la medida que mejora la eficiencia, legitimidad y el logro de los objetivos de la gestión pública (F. Velásquez et al., 2020).

Segundo, el control social reduce o elimina circunstancias negativas que afectan la gestión pública tales como la corrupción, el clientelismo y los desequilibrios en el poder. Al existir una ciudadanía activa que vigila y hace un seguimiento a la actuación de los funcionarios, evita desviaciones perjudiciales del proceso de gestión. Lo mencionado anteriormente tiene una influencia profunda en la protección de lo público, en la medida que se eliminan posibles afectaciones a los bienes e intereses colectivos, y a su vez, se promueve un respeto y una valoración por lo público. (Bermúdez Soto & Mirosevic Verdugo, 2008b)

Tercero, una de las razones que justifica la existencia del control social a la gestión pública radica en la influencia que tiene este proceso en la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía. Este proceso amplía la cultura de la participación, también fomenta la adquisición de habilidades y capacidades de los agentes que participan, lo que aumenta su autonomía e independencia del Estado. Un factor adicional es que el control social genera una movilización de la opinión pública, lo que lleva a los ciudadanos a ser conscientes de las condiciones y circunstancias de la gestión estatal (F. Velásquez et al., 2020)

El control social se reconoce como una forma de participación ciudadana que se encuentra inscrito al modelo de democracia participativa. Para precisar este concepto es válido relacionarlo con los principios republicanos, en la medida que el control social reconoce la independencia de los diferentes poderes del Estado (Transparencia por Colombia, 2004). También valora y propicia la existencia de una ciudadanía fuerte, con capacidades, conocimientos y un interés por lo público. Por último, el control social presupone el valor de la deliberación pública, la publicidad de la información, el sentido de pertenencia social y los principios de protección de lo público.

A partir de lo visto, el control social se reconoce como un método en el que la ciudadanía puede participar de la regulación de lo público. En este sentido, el control social es una representación de los principios democráticos y republicanos. En cuanto a los principios democráticos, el control social expresa el ideal de la democracia participativa, es decir, la posibilidad de la ciudadanía de participar o de tomar un rol activo en el ejercicio político, en este caso del control a la función pública (Transparencia por Colombia, 2004; Urrego, 2016).

Además, el control social abre un espacio de encuentro entre el modelo de democracia directa y el modelo de democracia representativa. Esto se explica o se evidencia en la acción directa de los ciudadanos a intervenir en las cuestiones de la gestión pública, al existir un acercamiento de los ciudadanos y los funcionarios públicos y con ello se promueve la existencia de un contrapeso ciudadano al poder político.

Por último, un factor que es necesario mencionar para definir de manera precisa el control social es la necesidad de un marco institucional, ya que el ejercicio de la vigilancia y regulación de la gestión pública debe partir de un acuerdo o unas posibilidades básicas, definidas por una normativa. En esta medida, el acuerdo institucional permitirá diferentes acciones, tales como el acceso a información pública, la posibilidad de hacer uso de esta información, la existencia de mecanismos que acompañen los procesos participativos, las posibles sanciones que puedan derivarse de los ejercicios ciudadanos, etc.

La confianza y validez del control social en muchos casos está determinado por la utilidad, la materialización y capacidad de influenciar la gestión pública, es decir, el control social será reconocido como una estrategia e instrumento valioso en la medida que pueda producir resultados útiles e importantes (F. Velásquez et al., 2020). En este sentido, la existencia de un marco institucional puede determinar la posibilidad de esta materialización al promover una obligación de los funcionarios y al determinar cambios efectivos en la actuación de las autoridades públicas, de tal manera que no se vea simplemente como un mecanismo vacío o sin trascendencia.

- Materialización del control social a la gestión pública

Entendiendo el significado y el valor del control social a la gestión pública surge la pregunta ¿Cómo se realiza o ejecuta el control social? Para responder esta pregunta es necesario distinguir dos componentes, por un lado, las acciones y actividades que realizan los ciudadanos para materializar el control a la gestión pública. Y, por otro lado, los momentos o etapas en las que se realiza el control.

Primero, las acciones que se realizan en el control social tienen como objetivo hacer visible al público la gestión de los funcionarios. Esto parte de la vigilancia de las acciones, decisiones y el uso de los recursos públicos, elementos mediante los cuales se desarrollan

los planes y proyectos del quehacer gubernamental. La labor de los actores que ejecutan un control social es hacer un seguimiento a las actividades y acciones de las autoridades públicas, evaluando el logro de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos de cada uno en los planes y proyectos existentes. También, consiste en medir el desempeño institucional haciendo uso de los mismos indicadores de gestión y el grado de cumplimiento de la normativa estipulada. Por último, las labores pueden derivar en la promoción de sanciones o correcciones a los funcionarios y entidades que cometan actos en contra de los intereses públicos (Transparencia por Colombia, 2004).

Segundo, para entender cómo se ejecuta el proceso del control social a la gestión pública podemos analizar las etapas o momentos del mismo. En primer lugar, se parte de un proceso de *reconocimiento* en donde los agentes que ejercen el control social adquieren la información sobre cómo se desarrolla la gestión pública. Posteriormente con la información adquirida es posible elaborar acciones tales como *análisis de la documentación, evaluación crítica de logros, falencias, errores y aciertos* de la gestión de los funcionarios. En este punto se determina una valoración de las acciones y decisiones de las autoridades y entidades públicas. En un tercer momento, se promueve la *creación de informes* o productos que permitan presentar los resultados y conclusiones del análisis de la información. Estos informes y productos estarán pensados en ser transmitidos al público en general para que reconozcan de manera precisa las acciones y decisiones que han sido tomadas. En caso de que se identifiquen errores o actuaciones fuera de la normativa los cuales afecten de manera indebida la gestión pública, los representantes del control social pueden activar los mecanismos de control y de vigilancia institucionales para realizar la sanción y corrección correspondiente (Delpiazzo, 2008; F. Velásquez et al., 2020).

Al igual que todo proceso de participación ciudadana, el control social se constituye en razón de los fines u objetivos que le son propios. En este sentido se identifican diversas funciones del control social.

La función central del control social consiste en la protección de los acuerdos sociales, evitando las desviaciones tales como la corrupción. Esto se realiza a partir del fortalecimiento de los procesos democráticos de vigilancia y seguimiento, con ello se asegura el cumplimiento de los principios que guían el accionar de los funcionarios y representantes de Estado. (Urrego, 2016) (F. Velásquez et al., 2020).

Una segunda función consiste en la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía. Ya que el control social permite una apropiación ciudadana del poder público, se abre la posibilidad a la sociedad civil de influenciar y tomar parte de las acciones de la gestión pública. Este proceso establece un espacio para el fortalecimiento de la ciudadanía, en la medida que se amplía el acceso de cualquier tipo de agente en la vigilancia de lo público y se proveen de herramientas para la acción ciudadana. (Urrego, 2016) (F. Velásquez et al., 2020).

Por último, una de las finalidades centrales que se reconoce en el control social es la de servir como herramienta para dar garantía a los derechos ciudadanos. En la medida que las personas pueden hacer un seguimiento y vigilancia a la gestión pública, pueden exigir el cumplimiento del marco normativo que los cobija y protege, es decir, la ciudadanía puede exigirle al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades y tareas (Urrego, 2016). Esta forma de participación ciudadana se encuentra ligada a las necesidades directas de los sujetos y aparece como una herramienta para la protección de los derechos particulares y colectivos. Lo anterior resulta muy importante para los grupos, comunidades y sectores tradicionalmente excluidos del sistema político ya que encuentran en el control social a la gestión pública un mecanismo que promueve el reconocimiento y la posibilidad de salvaguardar sus derechos. (Urrego, 2016; F. Velásquez et al., 2020)

- Tipos de control social

Al hablar de control social se establecen múltiples tipologías; con el fin de analizar experiencias de este estilo es necesario entender las diferentes clasificaciones y los criterios que las determinan.

Se encuentra una primera clasificación que depende de los momentos en los que se desarrolla el control social durante el proceso administrativo. Es lo que denominan Cunill, (2000) control *ex ante* y *ex post*. El primero consiste en realizar un control al proceso de preparación y planeación de las acciones y decisiones de la gestión pública, aquí los ciudadanos vigilan las razones previas que motivan el ejercicio de las acciones públicas. El control denominado *ex – post* consiste en vigilar y evidenciar los resultados de la gestión, evaluando el logro de las metas y tareas propuestas. Un tipo adicional es denominado control *durante*, este se realiza durante la ejecución de las tareas o acciones públicas. Lo que quiere decir que la evaluación y análisis de la gestión se hará en el mismo momento

en que se desarrollan las acciones y procesos planteados por las autoridades e instituciones públicas. Este tipo de clasificación se puede comparar con los momentos sobre los cuales se construyen las políticas públicas: la planeación, ejecución y evaluación de las políticas, en donde en cada uno de estos niveles se puede presentar un tipo diferente de control social.

Una segunda tipología para clasificar el control social se resume en el control directo y el control indirecto. *El control directo* es lo que se denomina un control ciudadano inmediato sobre la administración pública, se presenta una acción cercana de los ciudadanos sobre la gestión pública. Se materializa en los procesos de acceso a la información, evaluación de la labor de los funcionarios y la promoción de sanciones correspondientes. Por su parte el *control indirecto* consiste en un control mediado por diferentes actores, un ejemplo de este tipo de control es la elección y el voto, en estos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de controlar las acciones y decisiones de los funcionarios, mantener en el cargo público a aquellos que ejercieron de manera adecuada su responsabilidad y retirar del cargo aquellos que no cumplieron con las expectativas ciudadanas. Este tipo de control no se determina de forma autónoma e inmediata, se requiere de un aparato institucional y condiciones estipuladas con anterioridad para que la ciudadanía exprese su percepción de la función pública. A esta clasificación se puede agregar un modelo de control similar al control de mercado o de competencia de instituciones. En esta clasificación el estado toma la figura de proveedor de servicios públicos y los ciudadanos toman el rol de consumidores, los cuales podrán evaluar la efectividad de los servicios prestados y de esta manera valorar o castigar las instituciones que según su parecer generen o no un buen proceso de gestión (Bobbio, 1984; Held, 2008; F. Velásquez et al., 2020).

Para entender la clasificación de control directo e indirecto es necesario tomar en cuenta los criterios de tiempos y espacios sobre los cuales se ejercen estos tipos de control. En cuanto al control directo no existen tiempos ni espacios específicos que limiten la actuación ciudadana. En cambio, en el control indirecto los tiempos y espacios deben establecerse con anterioridad. Por otra parte, existe una diferencia en las acciones para ejercer el control social. En el control directo se requieren de múltiples tareas y funciones, como la recolección de información, análisis, difusión de conclusiones, movilizar los organismos de control, etc. En su lugar, en el control indirecto las acciones ciudadanas se reducen al voto,

aunque esta también debe estar acompañada de la búsqueda e interpretación de la información. Esta clasificación es acorde a lo planteado por Isabel Duque (2018) en lo que denomina espacios invitados y espacios inventados. Los espacios invitados funcionan de arriba hacia abajo, es decir, son los espacios de participación reglamentados mediante las políticas y normativas y son originados por las administraciones públicas. En este tipo de escenarios la representación puede tener un papel importante, sus alcances, tiempos y espacios están determinado de forma previa por la normativa dispuesta y los ciudadanos son convocados a participación. Por su parte, los espacios inventados, son espacios que van de abajo hacia arriba, son creados por la ciudadanía. Son formas de contestación social, que pueden ser transitorios y efímeros. Los espacios invitados modifican la relación Estado-ciudadanía al facilitar la intervención directa de la población, eliminando la mediación gubernamental de la gestión pública.

Una última clasificación al respecto del control social se resume en el control vertical y horizontal. El control *horizontal* refiere a un control que realizan las instituciones públicas o del Estado entre sí, se refiere a los órganos de control, o criterios de evaluación institucional que miden la eficiencia y el logro de resultados de las instituciones, este tipo de control se origina en la estructura normativa y organizacional del Estado, lo cual no tiene una inferencia ciudadana fuerte. Por otra parte, encontramos el control *vertical* que corresponde al control que realizan los ciudadanos a la gestión pública, este tipo de control se denomina vertical porque va de abajo hacia arriba, en donde los ciudadanos son los que toman la tarea de vigilar y evaluar las acciones de los gobernantes.

- Temas sujetos al control social

Con el fin de comprender el concepto de control social es necesario precisar cuáles son los temas o asuntos que pueden ser controlados por la ciudadanía. Para dar respuesta a esta pregunta se debe considerar si el objeto del control social pertenece a la categoría de lo público. En otras palabras, el control social versará exclusivamente sobre asuntos que se consideren de interés público. En este sentido, surgen una gran diversidad de asuntos sobre los cuales la ciudadanía puede ejercer un control social, tales como: los bienes colectivos de una sociedad, las actuaciones y conductas de los funcionarios estatales, todos los servicios que tengan un carácter público, las decisiones que afecten o tengan

implicaciones comunes, etc. Entonces, la ciudadanía tiene la autoridad de realizar una vigilancia, seguimiento y evaluación a este tipo de asuntos.

Aunque se considera que es legítimo que todo asunto o tema de carácter público pueda ser objeto de control social, existen excepciones a este principio. Existen asuntos comunes que tienen un estatus particular que impiden la posibilidad de realizar un control directo. Por ejemplo, temas relacionados con la seguridad nacional, también lo referente a las relaciones internacionales o los acuerdos comerciales. Estos asuntos en donde el bienestar común depende de cierto nivel de confidencialidad quedarían excluidos de la posibilidad de realizar un control social. Sobre este aspecto surge el interrogante ¿Hasta qué punto es posible y deseable limitar la participación ciudadana? Si bien se reconocen las razones que justifican estas excepciones, también se plantea la duda sobre los límites que estas puedan llegar a tener, en la medida que no se exceda este tipo restricciones a la participación y se atente contra el derecho.

En el apartado anterior se mencionó al agente participativo como un elemento central dentro de la participación ciudadana. En el ámbito del control social también resulta importante precisar el tipo de sujeto que participa en este proceso. Primero, se establece que cualquier miembro de la sociedad civil sea de forma individual o colectiva pueda ejercer un control social (Cunill, 2000; F. Velásquez et al., 2020). No existe propiamente ningún requisito previo para el desarrollo de la participación ciudadana, sin embargo, es posible resaltar que los ciudadanos deben tener la motivación para ejercer el control social. Ligado a lo anterior, se haya la idea de que los ciudadanos que hagan parte de estos procesos de control actúen en defensa de los intereses y los bienes públicos. Un factor que justifica este hecho es el principio de protección de lo público, el cual guía el deber ciudadano de cuidar y resguardar los bienes y servicios públicos. En el marco de la experiencia colombiana Velásquez (2020) realiza un listado de los agentes que generalmente participación en el control social, en esta clasificación se encuentran: ciudadanos particulares, veedurías, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones empresariales, medios de comunicación, universidades, cámaras de comercio, empresas privadas, cajas de compensación, corporaciones cívicas, comités y juntas de vigilancia.

Considerando los sujetos que pueden desarrollar el control social y los factores que motivan este este proceso, se establecen ahora dos condiciones básicas para un ejercicio óptimo

de control social. Primero, se establece que los ciudadanos o agentes que quieran participar deben poseer las capacidades adecuadas para el logro de los objetivos que se proponen (F. Velásquez et al., 2020), capacidades tales como conocimiento sobre el asunto que aborda, comprensión de la legislación y la normativa presente, reconocer los procedimientos de la administración pública, la capacidad de evaluar las acciones y decisiones institucionales, análisis, comprensión y manejo de la información y demás procesos conceptuales que permitan un adecuado desarrollo del control social. La segunda condición, se basa en que los agentes participativos requieren de ciertos recursos e insumos para el desarrollo de su función, elementos como el acceso a la información pública, una normativa que sustente este derecho, herramientas para producir acciones sancionatorias, insumos y herramientas básicas, tiempo, recursos económicos, etc. La posibilidad de contar con estas dos condiciones planteadas especifica el alcance y el valor que pueda llegar a tener una experiencia de control social.

- Condiciones del control social a la gestión pública

El control social para su ejercicio requiere de ciertos factores y elementos. En una primera categoría se pueden ubicar los factores relacionados con el marco normativo, este aspecto está relacionado con la existencia de una legislación que reconozca, valide y determine el control social como una práctica de participación ciudadana. Este componente puede tener diferentes grados de formalización y diferentes estructuras, no en todos los países el control social a la gestión pública tiene las mismas determinaciones. Si bien el control social para ejercerse no requiere de una legislación, ya que este puede realizarse a partir de los medios de comunicación o evidenciando el inconformismo en los procesos electores, es la legislación un factor que puede potenciar el control social de múltiples maneras. (Cunill, 2000).

Por otra parte, se encuentra la información pública, este es el elemento básico y fundamental para generar un proceso de control social, la gestión pública deberá informar y publicar de manera transparente y clara la información a la ciudadanía de tal manera que esta información sirva de insumo para el desarrollo de la evaluación y valoración de la gestión realizada por las autoridades pública. Es la información pública un elemento indispensable para el ejercicio del control social, en la medida que ella permite entender las

condiciones del ejercicio de la función pública; si no se abre esta posibilidad, el control social no podría reconocer ningún factor de la gestión pública.

Por último, se considera que para un ejercicio óptimo del control social a la gestión pública es necesario contar con una diversidad de recursos, por una parte, recursos inmateriales como el tiempo, conocimientos y capacidades de los actores que realizan el control social. Por otro lado, recursos materiales tales como un espacio, equipos, elementos básicos de trabajo para el logro de la tarea que realizan los agentes participativos. Lo expuesto aquí se encuentra fuertemente ligado a las condiciones objetivas de la participación, tema tratado en el apartado anterior.

- Problemáticas en el control social a la gestión pública

Teniendo en cuenta los referentes académicos que abordan y profundizan en la noción de control social, se identifican una serie de dificultades o problemáticas con respecto al ejercicio de la vigilancia y el control a la gestión pública. Estas problemáticas se pueden sintetizar en cuatro categorías: la rectitud de los agentes que realizan el control social, la falta de trascendencia del ejercicio participativo, la escasez de insumos para la ejecución del control social y la ausencia de una cultura política proclive a ejercerlo.

El criterio que debe guiar el ejercicio participativo del control a la gestión pública radica en la intención de proteger, mantener y mejorar lo público (Bermúdez Soto & Mirosevic Verdugo, 2008b). En esta medida los intereses y motivaciones individuales están en contravía de la finalidad de este tipo de ejercicio de participación ciudadana. Aunque, es claro que los individuos siempre van a tener estos intereses y motivaciones personales, es necesario que estas no sean predominantes en el ejercicio de control que se efectúa.

Si bien puede llegar a lograrse un proceso de control social y este puede desarrollarse de forma óptima, al identificar falencias o problemas en la gestión pública, se puede dar el caso que este proceso no tenga ninguna relevancia o trascendencia a futuro. Esto podría partir de la falta de condiciones que obliguen a los funcionarios a tener en cuenta los resultados del control social. Sin esta posibilidad, el ejercicio participativo se reduce a acciones que no poseen ningún valor, que sean interpretadas únicamente como un requisito formal, pero no como una acción ciudadana que transforma e influencia el manejo de la administración

pública. Esto puede ser producto principalmente de las falencias en el diseño normativo e institucional, en donde el marco normativo no plantea ningún tipo de implicaciones reales al control social repercusiones a (Transparencia por Colombia, 2004).

Una tercera dificultad consiste en la escasez o falta de recursos e insumos para el desarrollo del control social. Por una parte, se presentan dificultades en el acceso a la información pública, ya sea porque esta no se encuentra disponible o debido a la falta de disposición de los funcionarios a proveerle a la ciudadanía esta información, también por la ausencia de canales o medios para su distribución. A su vez, pueden llegar a observarse errores en la organización, clasificación y registro de la información pública, factor que dificulta en gran medida la ejecución del control y la vigilancia. También se presenta una incapacidad de los ciudadanos para adquirir los insumos necesarios para realizar sus labores de control. Por otra parte, se presentan debilidades en la capacidad, el conocimiento, los recursos económicos y de tiempo que poseen los agentes participativos. Lo cual dificulta o imposibilita el desarrollo del control social. Como solución a estas problemáticas se han planteado estrategias por parte de órganos e instituciones estatales que puedan brindar un apoyo a estos procesos, si bien esto resulta ser un valioso para la participación ciudadana puede resultar complejo si no se efectúa de forma adecuada, por ejemplo, que la dependencia de la ciudadanía a este acompañamiento resulte ser una subordinación a las autoridades públicas y se termine dependiendo en gran medida de la disposición y disponibilidad de estos acompañamientos

Por último, existen problemáticas en cuanto a la cultura política en la medida que la ciudadanía desconoce o se rehúsa a participar en los procesos de control social. En otras palabras, esto quiere decir que la ciudadanía no posee una cultura de la participación. Esto puede ser producto de la falta de tiempo, capacidades, recursos o simplemente por la noción de que este tipo de acciones no tiene ningún tipo de utilidad (F. Velásquez et al., 2020).

Esta falta de credibilidad de los mecanismos de participación también se ve reflejado desde la perspectiva de los servidores públicos, en la medida que puede generar una malinterpretación del control social, considerándolo como una estrategia que obstaculiza el desarrollo de las funciones públicas. Lo anterior se puede ver reflejado en un flujo inadecuado de la información pública o la ausencia en el acompañamiento de las

instituciones y los funcionarios a este tipo de acciones ciudadanas. Estas situaciones conducen a un menor éxito en los procesos de control social en la medida de que se presenta una baja o nula disposición y voluntad de las autoridades públicas. Un último elemento relacionado a este aspecto es la frágil articulación entre el Estado y la sociedad civil, lo que lleva a una mala comunicación o la poca o nula existencia de espacios de deliberación y encuentro. A la par que no se fomenta una confianza mutua entre los diferentes agentes o actores.

Este apartado se centró en definir el concepto de control social a la gestión pública, entendiéndolo como un mecanismo de participación ciudadana que se inscribe en el modelo de democracia participativa. El control social fomenta una protección de lo público, el fortalecimiento de la ciudadanía, la posibilidad de asegurar los derechos ciudadanos, mejorar la gestión de los funcionarios públicos. Se encuentra una gran diversidad de tipologías sobre el control social, en donde se evidencian diferencias en cuanto a los actores, tiempos, espacios, procesos y métodos para generarlo. También se observan cuáles son las condiciones que fomentan un ejercicio óptimo del control social, en donde la normativa, la incidencia de este tipo de ejercicios y la cultura participativa tienen un rol importante para un correcto desarrollo.

Figura 3 Síntesis concepto control social

Control social			
<p>Definición y características</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Permite la incidencia, concertación y fiscalización de la ciudadanía 2. Representa los principios republicanos y democráticos 3. Requiere un marco institucional 4. Espera influenciar la gestión pública 	<p>Materialización del control</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vigilancia, seguimiento y promoción de sanciones a la gestión pública 2. Etapas: reconocimiento, análisis y creación de informes 	<p>Temas del control social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asuntos públicos 2. Excepciones planteadas por la ley 	<p>Agente del control social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Motivaciones 2. Recursos e insumos 3. Capacidades
<p>Funciones del control social</p>	<p>Tipos de control social</p>	<p>Condiciones para el control social</p>	<p>Problemáticas en relación al control social</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de la democracia 2. Fortalecimiento de la ciudadanía 3. Permite garantizar y exigir derechos ciudadanos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Control ex-ante//ex-post 2. Control directo//indirecto 3. Control vertical//horizontal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Marco normativo 2. Acceso a la información pública 3. Recursos e insumos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rectitud de los agentes 2. Falta de trascendencia de los ejercicios participativos 3. Escasez de recursos e insumos 4. Falta de cultura política

Fuente: elaboración propia según el orden del capítulo

1.4. Acceso a la información pública

Hasta ahora se ha realizado un análisis de los conceptos de participación ciudadana y de control social a la gestión pública. Esta labor se realizó con el fin de comprender y enmarcar en panorama teórico en el que se ubica la noción de acceso a la información pública, la cual será el objeto de estudio en este apartado y tema central del trabajo de tesis. Se propone realizar aquí una precisión del concepto de acceso a la información pública, al evidenciar el rol que cumple dentro del sistema democrático. Y a su vez abordar las características y principios que la definen.

- Definición de acceso a la información pública

Para precisar una definición de acceso a la información pública, hay que tener claro en qué consiste la información pública. Hay que partir de la distinción de la esfera privada y la esfera pública de la sociedad, la información pública corresponde exclusivamente a este ámbito común en donde los individuos comparten e interactúan en un espacio colectivo. En particular a la información que es producida por el Estado y por los agentes que intervienen en la gestión de lo público (Mendo et al., 2013; Sabbagh, 2015). La información pública es compleja de definir debido a los diversos tipos de información que se producen en la gestión pública, los distintos formatos en los que se puede organizar y los diversos canales de distribución (Mendo et al., 2013). Adicionalmente, una definición de información pública depende de las normativas propias de cada país; así, el reconocimiento sobre lo que significa información dispuesta al público puede ser distinto para cada nación (Ackerman & Sandoval, 2008). Aun así, se pueden sintetizar algunas categorías y elementos que se definen como información pública, retomando la cita a Firzscherald propuesta por Mendo et al., (2013):

“En suma la información pública comprende documentos políticos, informes de los organismos públicos, registros públicos, legislación y el resto de normativa pública, información meteorológica, bases de datos de información científica, estadísticas y datos, mapas e información geoespacial y otros numerosos datos y productos

informativos producidos por el gobierno para propósitos públicos” (Mendo et al., 2013).

El acceso a la información pública resulta relevante para esta investigación en la medida que cumple un rol específico dentro del ejercicio del control social. Como se observó antes, la información es uno de los insumos básicos para este tipo de participación ciudadana. Pero concretamente ¿Cómo se puede definir el acceso a la información pública? Para dar respuesta a esta pregunta lo primero que se puede afirmar es que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano (Ackerman & Sandoval, 2008; Sabbagh, 2015). Se considera que hace parte del reconocimiento en las últimas décadas a distintos derechos de la ciudadanía, este en particular, resulta importante para las sociedades contemporáneas al ser caracterizadas como sociedades de la información. (Ackerman & Sandoval, 2008). Este derecho autoriza a la ciudadanía a acudir a las autoridades e instituciones públicas a exigir información y al Estado le corresponde el deber de crear las condiciones que garanticen el derecho de acceso a la información pública (Ackerman & Sandoval, 2008; Sabbagh, 2015; Toquero, 2014).

Un último factor para definir el acceso a la información pública consiste en la distinción conceptual entre este concepto y la noción de transparencia. Ackerman y Sandoval (2008) y Faroli (2015) establecen y definen las diferencias entre el acceso a la información pública y la transparencia de la información pública. Se observa cómo la transparencia está ligada a los procesos de gestión pública, es decir, se presenta un enfoque administrativo. El poner a disposición de la ciudadanía la información producto de la gestión del Estado hace parte de las funciones de las autoridades, se considera una obligación y deber que tienen que cumplir. Por su parte, el acceso a la información no se funda en la gestión pública ni en los funcionarios del Estado, sino en los derechos y libertades de la ciudadanía. El acceso a la información es una posibilidad que se abre para que las personas puedan reconocer las acciones y decisiones de los funcionarios. Estos dos conceptos se pueden entender como dos caras de una misma moneda, tienen implicaciones conjuntas, como el desalentar la corrupción, aumentar la eficacia de las políticas públicas, aumentar la legitimidad y la confianza en el gobierno y mejorar la rendición de cuentas. Pero difieren en cuanto a su naturaleza, una concebida como derecho y otra como deber, y también, sobre los sujetos que la originan, ciudadanos y funcionarios (Ackerman & Sandoval, 2008; Faroli, 2015).

- Acceso a la información en el marco de los modelos democráticos

El acceso a la información pública al igual que la noción de participación ciudadana, ha tenido diferentes interpretaciones dependientes del modelo de democracia que toma en consideración. En este sentido, teniendo en cuenta la idea de democracia representativa o democracia directa, la información pública y su acceso tendrán una consideración y alcance diferente.

Considerando el modelo de democracia representativa la información pública tiene la finalidad de dar cuenta de la actuación de los representantes y con este conocimiento los ciudadanos podrán formular una opinión sobre el manejo del poder público por parte de estos representantes. Esta posibilidad de informarse y crear una opinión sobre la gestión pública tiene un rol central para los procesos electorales, ya que es a partir de estos elementos que los ciudadanos pueden tomar una decisión en cuanto a los candidatos que consideran adecuados para ejercer el poder público. La información permite evaluar, validar y controlar el poder político. Ahora, en el caso de que no exista una información clara y óptima para los ciudadanos sobre la actuación de los funcionarios, el desarrollo de la gestión pública sería desconocida. Por lo tanto, no es posible crear criterios sólidos que guíen las decisiones ciudadanas. Esto afecta la democracia en la medida que se rompe con el principio de autonomía de los individuos para determinar sus preferencias en cuanto al gobierno. Entonces, aquí se ve cómo en la democracia representativa la información tiene una función ligada a los procesos electorales y tiene un gran valor para el desarrollo adecuado del modelo (Calderón, 2007; Cunill, 2000).

En cuanto al modelo de democracia participativa la información toma un rol diferente. Su utilidad no se limita a los procesos electorales, la información pública da origen, incentiva y permite la participación ciudadana. Esto se materializa en la construcción de la opinión pública, la cual es creada sobre la base de la información que reciben los ciudadanos, y esta opinión es el factor que motiva y dirige la participación. De esta forma la ciudadanía transforma su visión de la gestión pública en acciones de intervención e influencia que estén enfocadas en mejorar o fortalecer estos escenarios. Teniendo esto en cuenta, al no existir un adecuado acceso a la información pública la participación ciudadana no podría darse, ya que los ciudadanos no tendrían un fundamento sólido sobre el cual fundamentar su

ejercicio de control social. (Bermúdez Soto & Mirosevic Verdugo, 2008b). En este proceso la ciudadanía tiene la responsabilidad de conocer las situaciones y los factores presentes en la gestión pública. Aquí se observa una gran diferencia en cuanto al modelo de democracia representativa, en donde la participación y el acceso a la información no se limita a espacios y tiempos determinados, por el contrario son factores constantes y continuos del sistema democrático (Duque, 2018).

En general el sentido de la información pública radica en la mejora y el fortalecimiento de la democracia. Ante la existencia de problemáticas de legitimidad, abusos de poder e incumplimientos de acuerdo sociales, la información dará luces sobre estos acontecimientos y proveerá de herramientas para la corrección de los mismos. El acceso a la información pública evita que las actuaciones nocivas para el Estado puedan desarrollarse o que queden ocultas de la mirada pública. Es así, que la información pública se debe reconocer como una herramienta democrática que permite solucionar los problemas de la democracia misma.

- Formas de acceder a la información pública

Reconociendo la importancia e influencia de la información pública es preciso hacer explícita la manera en que los ciudadanos acceden a este tipo de información. Para dar una explicación a este punto se pueden encontrar dos herramientas. Primero, el derecho de acceso a la información, en el que se establece un marco normativo que autoriza a los ciudadanos a adquirir la información sobre la actuación de los funcionarios públicos, esta normativa parte del reconocimiento del derecho ciudadano a la información y fomenta todos los mecanismos y herramientas para lograr este objetivo. Segundo, la rendición de cuentas es un mecanismo mediante el cual las autoridades públicas se encuentran obligadas a presentar periódicamente los resultados y acciones de su función. Este proceso puede clasificarse en dos tipos, la rendición horizontal en donde los funcionarios presentan la información a instituciones públicas como los órganos de control. Y la rendición vertical, en donde las autoridades le muestran a la ciudadanía la información referente a su actuar (Cunill, 2000).

Aunque existen múltiples mecanismos legales que obligan a los funcionarios a difundir la información sobre sus actos y decisiones, en la realidad este principio y obligación no se

cumple de manera cabal (López, 2007; Transparencia por Colombia, 2004). Por ejemplo, cuando no se convocan encuentros para la rendición de cuentas o también cuando no son actualizadas las bases de datos o las plataformas web de las entidades estatales. En respuesta a estas condiciones la ciudadanía implementa diferentes métodos para adquirir la información que no quiere ser publicada, entre estos métodos se encuentran las acciones administrativas, la presión social, la presión a partir de los medios de comunicación y las manifestaciones (Bermúdez Soto & Mirosevic Verdugo, 2008b). También se podrían agregar cualquier tipo de acción legal para la solicitud de información pública, esto dependerá de la normativa de cada país. Una herramienta muy utilizada en Colombia es el derecho de petición, consiste en una solicitud formal por parte de los ciudadanos, que los funcionarios tienen que cumplir con unos plazos y condiciones para la entrega.

El acceso a la información pública cuenta con disposiciones para que los ciudadanos de manera voluntaria puedan obtener la información que requieran. Pero en muchas circunstancias la información a la que se accede se reduce a aquella que los gobernantes quieran difundir. Las autoridades no tienden a mostrar de manera transparente y clara las acciones o resultados que no son satisfactorios. Es más, el énfasis de la difusión de la información se dirige a los logros y éxitos del gobierno. Esto conlleva a que el acceso a la información se dará de manera desigual dependiendo del tipo de información y la voluntad del gobernante para transmitirla. (Cunill, 2000)

Para finalizar, se debe mencionar que existen métodos directos para que los ciudadanos accedan a la información pública. Tales como los archivos de las instituciones, donde deben estar registrados los diferentes documentos del ejercicio de las funciones públicas. También sistemas de información en donde se deben registrar datos, cuentas y procesos que se hayan elaborado en las diferentes instituciones. La forma en cómo se da este registro de la información se ve en las actas e informes administrativos, estos serían los formatos mediante los cuales se inscribe la información pública. Por último, hay que resalta la existencia de canales virtuales, como las páginas web, mecanismos mediante los cuales se pone la información pública a disposición de los ciudadanos. Este tipo de medios se han convertido a lo largo del tiempo en la forma más utilizada y adecuada para transmitir la información, esto se debe a la amplia expansión de las tecnologías de la información, la

facilidad, efectividad y rapidez a la hora de transmitir información, sus costos reducidos, y la posibilidad de una actualización constante (BECERRA et al., 2018; Montero et al., 2021).

- Principios del acceso a la información pública

El acceso a la información pública debe contar con ciertos principios para que pueda lograr influenciar de manera fuerte y positiva los procesos de participación ciudadana. Se evidencian seis principios que debe cumplir la información pública para lograr las condiciones óptimas para su uso en los procesos de participación ciudadana (Velásquez C., 2020).

Información oportuna: La información pública debe dar cuenta de las circunstancias bajo las cuales se desarrolla el proceso de la gestión gubernamental. En la medida que se espere mantener una participación activa de los ciudadanos en este proceso, es necesario que la información llegue a la ciudadanía en el momento adecuado y preciso para que pueda ser de utilidad al ejercicio participativo. Una información que no cumpla con este principio no podrá ser utilizada y no tendrá ninguna influencia en la participación ciudadana.

Información clara: La claridad es una condición fundamental para la información pública, ya que permite la comprensión y posterior uso de la información. La información es valiosa en la medida que sea clara, que muestre de manera precisa aquella información que la ciudadanía espera recibir y pueda manejar. Hay que aclarar que la ciudadanía debe contar con las capacidades y herramientas para su manejo. En razón de lo anterior una información válida será aquella que cuente con la claridad que permita un uso adecuado de la misma.

Información organizada y en un formato óptimo: Para que una información tenga trascendencia debe cumplir con diversos criterios técnicos, como la distribución y organización de los datos, la presentación de la información en los medios y formatos correspondientes, la posibilidad de que la información pueda ser analizada y manipulada. Estos aspectos son los que deben asegurarse para que de esta manera se presente una información en óptimas condiciones para el uso ciudadano.

Información completa: La información le permitirá a la ciudadana generar un análisis y unas conclusiones adecuadas siempre y cuando esta información esté completa. Si existe información adicional sobre la que no se tiene ningún tipo de conocimiento, los resultados que logren en un primer momento perderán valor y utilidad para los distintos procesos, en la medida que son construidos sobre base de información deficiente. El proceso de recolección de la información debe estar diseñado para adquirir información completa para que este sea adecuado.

Información veraz: El valor de la información pública radica en gran parte en la veracidad. Se requiere que exista una correspondencia entre la información que proveen las autoridades públicas y los hechos y acciones que la fundamentan. En el caso en que esta condición no se cumpla los efectos derivados de esta información no tendrán ninguna trascendencia, ya que no tienen una relación con el estado real de los hechos.

Información de fácil acceso: Por último, la información debe ser de fácil acceso. Todos los ciudadanos y en especial aquellos interesados en acceder a la información pública deberán tener las condiciones óptimas para acceder a este recurso. Para lograr este hecho es necesario poseer mecanismos, medios, estrategias y una infraestructura adecuada que asegure el fácil acceso a la información.

- Problemáticas en cuanto al acceso a la información pública

Comprendiendo los principios que especifican las condiciones óptimas de la información pública, es útil considerar los factores que pueden afectar un acceso adecuado a la información. Se sintetizan cuatro problemáticas en relación con el acceso a la información pública: la especialización de la información, la baja disposición de las autoridades públicas, el subestimar la utilidad de hacer pública la información y un inadecuado marco institucional y normativo.

Primero, la existencia de información especializada utilizada en los procesos administrativos está alejada de los conocimientos de los ciudadanos y sus capacidades no

les permiten comprender y hacer uso de ella. Aquí se presenta una barrera para los ciudadanos, no en cuanto al acceso a la información, sino para la utilidad que esta información pueda proveer (Cunill, 2000). Con el fin de asegurar el uso de la información pública se debe resaltar la necesidad de una información clara, ya que este es el factor básico que permite que las personas puedan lograr una comprensión de los datos y hechos que se presentan en la información pública. Acompañado a este factor, se debe contar con la capacidad ciudadana para abordar, analizar y hacer uso de la información, lo cual puede ser complementado por una preparación previa de la ciudadanía y de espacios de formación ciudadana para la participación.

Una segunda problemática está en relación con la baja disposición de las autoridades a hacer pública la información. Esto se debe a que la solicitud de información por parte de la ciudadanía genera una desconfianza en las autoridades públicas (Transparencia por Colombia, 2004). Se considera que los ciudadanos al solicitar información sobre la gestión de los funcionarios públicos obstaculizan su labor. Estas condiciones pueden motivar que se oculte o se pongan trabas al flujo de la información. Sería una forma de respuesta ante una desconfianza al ciudadano que está interesado en conocer el funcionamiento de la gestión pública. Aquí se debe resaltar el hecho de que, aunque la participación ciudadana tenga motivaciones diferentes a los principios democráticos, en ninguna circunstancia el ocultar o negar información podrá ser una herramienta de acción de las autoridades públicas, siempre en cualquier circunstancia deberán ser transparentes en su ejercicio.

Tercero, se expone el argumento de que la difusión de la información no vale la pena debido a que esta no será utilizada por la ciudadanía. Esto quiere decir que al tener una percepción de que la información no será utilizada, el publicarla no tendría ningún sentido (Calderón, 2007). En principio este señalamiento puede ser válido, ya que no existe razón para hacer pública una información si nadie va a aprovecharla. Contrario a esta percepción se afirma que no es posible asegurar que la información no será usada en el futuro. Además, la publicación de la información no radica en el grado de utilidad que este insumo pueda dar, sino por el deber y la responsabilidad de los agentes públicos a proveerla. También vale la pena resaltar que la información pública puede llegar a ser necesaria para el desarrollo de investigaciones académicas, científicas o periodísticas, en la medida que la información puede tener múltiples usos y aplicaciones. Lo dicho hasta ahora es una característica de la

cultura de la transparencia que caracteriza a los estados democráticos, en donde se debe publicar la información con el fin de asegurar los principios de transparencia y publicidad.

Por último, es importante señalar que el marco normativo determina en gran medida el acceso a la información pública. Una legislación muy cerrada o limitada no planteará obligaciones ni mecanismos para la difusión de la información (Calderón, 2007). Estas limitaciones perjudicarían la visibilidad ciudadana, a medios de comunicación y grupos de control sobre el quehacer público. Considerando este aspecto, la reserva de información puede perjudicar el acceso a la información pública. Entendiendo por reserva de información el mecanismo que determina qué información no puede ser puesta a disposición de la ciudadanía debido a los peligros que esto podría llegar a tener en el bienestar colectivo. En otras palabras, esto refiere a las excepciones que deben existir en la publicación de la información pública. Ejemplo de estas excepciones serían temas de seguridad nacional, relaciones internacionales, acuerdos de diversa índole los cuales serán tratados con medidas de confidencialidad. Aunque ante estas condiciones, se debe estipular en qué momento podrán ser publicados. Teniendo en cuenta estas consideraciones se identifica que la normativa al respecto del acceso a la información pública limita o ampliar este derecho.

Figura 4 Síntesis acceso a la información pública



Fuente: elaboración propia según el orden del capítulo

2. Contexto histórico y normativo del acceso a la información pública

El capítulo anterior precisó el marco conceptual sobre el cual se fundamenta esta investigación, intentando definir los conceptos que intervienen en el tema del acceso a la información pública en los procesos de control social. Estas nociones proveen de referentes teóricos para comprender este asunto. Ahora, en este segundo capítulo se pasará a la caracterización del contexto histórico y normativo del acceso a la información pública. Esto deja de lado las nociones teóricas y permite conocer el cómo se ha institucionalizado el derecho de acceso a la información a lo largo del tiempo. Teniendo esto en cuenta, se realizará una contextualización internacional y regional sobre las políticas que aseguran el acceso a la información pública. Para tal fin, este capítulo toma en consideración la historia del reconocimiento del acceso a la información pública y los lineamientos de política planteados por organizaciones internacionales.

2.1. Contexto internacional de las leyes y política de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información ha tenido a lo largo de la historia diversos acontecimientos que han impulsado su reconocimiento e influencia. Aquí se identifican cuatro sucesos clave que permiten entender su desarrollo. El primero de estos momentos corresponde a la legislación publicada en Suecia en 1766 titulada: “Acta sobre la libertad de prensa y el derecho de acceso a los registros públicos” (Ackerman-Sandoval, 2006; Becerra, et. al 2022). Esta es considerada la primera ley de acceso a la información pública

en la historia. Precede en siglos las subsiguientes normativas sobre el asunto, por esto su relevancia. Según Ackerman- Sandoval (2006) esta legislación está inspirada en el modelo de libertad de prensa China, que a su vez se basa en los principios de la filosofía confucionista en donde se valora el escrutinio del gobierno. Aunque se tenga en cuenta esta influencia de China, hay una aceptación general de que la legislación de Suecia es la primera normativa que regula el acceso a la información pública.

Un segundo antecedente relevante en el derecho de acceso a la información pública es el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, este artículo afirma lo siguiente:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”² (Subrayado propio)

Este artículo determina de manera clara la defensa de la libertad de expresión y la libertad de prensa, considerados derechos civiles y políticos fundamentales de todas las personas. Y derivado de estos derechos se asegura la posibilidad de buscar, recibir y difundir información y opiniones. Es aquí en donde se ve la presencia del derecho de acceso a la información pública, si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos no especifica de manera literal este derecho, si se reconoce la importancia de recibir información. De este artículo se puede concluir que el derecho de acceso a la información pública está íntimamente ligado a la libertad de expresión y de prensa, en la medida que es un derivado de estos.

En relación con lo anterior se encuentra la idea de que desde su inicio el acceso a la información pública no fue considerado como un derecho fundamental de la humanidad, sino que para llegar a esta consideración se requirió un proceso de evolución de las normativas, específicamente lo desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esta corte fue el primer tribunal internacional en reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental. La CIDH ha generado

² Citado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Subrayado propio.

regulaciones que profundizan el valor y la importancia del acceso a la información pública; por ejemplo, establece para el artículo 13 de la Convención Americana el principio de máxima divulgación de la información: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”. Este reconocimiento de la CIDH sobre el acceso a la información fue producto de un fallo en el caso *Claude y otros vs Chile*; este caso será abordado más adelante.

Un tercer antecedente en la expansión de las leyes de acceso a la información fue la aprobación en Estados Unidos de la legislación de acceso a la información FOIA (Freedom of Information Act). Esta ley, publicada en 1966, se encuentra dentro de las primeras legislaciones sobre este asunto y sirvió de modelo para muchas naciones alrededor del mundo (D, Pozen, 2017). La legislación estadounidense reconoce el derecho de las personas a conocer las actividades y acciones del gobierno, permite que cualquier persona pueda solicitar y obtener información pública sin necesidad de explicación o justificación. Adicionalmente, se reconoce la obligación de las entidades gubernamentales de justificar las razones para negar una solicitud de información. Los elementos mencionados anteriormente representan una innovación en la normativa sobre el acceso a la información pública, en tanto las legislaciones anteriores no establecían este tipo de factores (Ginsberg, 2011). Esta legislación, impulsó de forma importante la promulgación de normativas alrededor del mundo. Por su larga trayectoria ha servido de referente para comprender los diferentes cambios y transformaciones que influyen el acceso a la información pública, ejemplo de ello es que esta normativa ha pasado por más de siete reformas a lo largo del tiempo; estas reformas sobre todo integran aspectos como las innovaciones y los cambios en las tecnologías de la información. (Ackerman-Sandoval, 2006).

Un cuarto y último escenario para entender el contexto en el que se desarrolló la legislación de acceso a la información refiere a las transiciones democráticas ocurridas a finales del siglo XX, en donde múltiples naciones que se encontraban bajo regímenes autoritarios adoptan modelos democráticos. Ejemplo de ello pueden ser el fin de las dictaduras latinoamericanas o los procesos de descolonización africana. Diferentes países de estas

regiones en su proceso de democratización impulsaron leyes de acceso a la información, debido a que esto permite una transformación en cuanto al manejo del poder, dejando de lado una gestión cerrada y oculta a la ciudadanía y dando paso a una gestión amplia y transparente frente a la sociedad civil. (Becerra, et al, 2020; Ackerman- Sandoval, 2006). Lo anterior se materializa en el hecho de que en 1989 en el mundo existían únicamente 10 leyes de acceso a la información pública, en 2016 se registran un total de 111 leyes a nivel mundial (Alianza Regional, 2016).

Los estudios sobre la tercera ola de democratización han evidenciado problemáticas que pueden ser solventadas a partir de la implementación de leyes que aseguren el derecho de acceso a la información. Dentro de estas problemáticas se reconoce la falta de incidencia y poder de la ciudadana para influir en las decisiones públicas fuera de los espacios electorales. También se señala la existencia de gobernantes que no actúan de manera transparente o bajo los principios normativos e institucionales. En estos escenarios la promoción de los principios de transparencia y publicidad de la información responden ante estas deficiencias dotando a la ciudadanía de herramientas para hacer un control a la gestión de las autoridades.

Durante la última década del siglo XX, países como: España, Portugal, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, México, Panamá, Chile, Argentina y 22 países que habían sido parte de la Unión Soviética, realizan procesos de transición o paso hacia la democracia, también ejecutan procesos de formación de nuevas constituciones. En estos países, durante este periodo, se observa la influencia del ámbito internacional para la aprobación de leyes de acceso a la información pública (Ackerman-Sandoval 2006). Por ejemplo, países de Europa Oriental que esperaban ingresar a la Unión Europea o México que aspiraba a tener un acercamiento con los Estados Unidos se esforzaron en desarrollar una legislación que permitiera el acceso a la información pública. La tabla 1 se muestra en el mapa mundial los países que cuentan con una ley de acceso a la información. Por su parte la figura 5 evidencia en un listado los países que cuentan con una ley que regula el acceso a la información, ordenado de acuerdo a la fecha de aprobación de esta normativa. Se denota como la mayoría de países del mundo cuentan con una legislación sobre este asunto, se exceptúan ciertas regiones de África y del Sudeste asiático.

Tabla 1 Países con leyes de acceso a la información.

N°	Country	Date
1	Sweden	1766
2	Finland	1951
3	United States	1966
4	Norway	1970
5	Denmark	1970
6	Netherlands	1978
7	France	1978
8	New Zealand	1982
9	Australia	1982
10	Canada	1983
11	Colombia	1985
12	Greece	1986
13	Austria	1987
14	Italy	1990
15	Ukraine	1992
16	Hungary	1992
17	Portugal	1993
18	Belize	1994
19	Belgium	1994
20	South Korea	1996
21	Iceland	1996
22	Lithuania	1996
23	Thailand	1997
24	Uzbekistan	1997
25	Israel	1998
26	Latvia	1998
27	Albania	1999
28	Georgia	1999
29	Trinidad and Tobago	1999
30	Japan	1999
31	Czech Republic	1999
32	Liechtenstein	1999
33	South Africa	2000

34	Bosnia and Herzegovina	2000
35	United Kingdom	2000
36	Estonia	2000
37	Moldova	2000
38	Bulgaria	2000
39	Slovakia	2000
40	Romania	2001
41	Poland	2001
42	Mexico	2002
43	Pakistan	2002
44	Panama	2002
45	Jamaica	2002
46	Angola	2002
47	Zimbabwe	2002
48	Tajikistan	2002
49	Serbia	2003
50	Slovenia	2003
51	Croatia	2003
52	Kosovo	2003
53	Armenia	2003
54	Ireland	2003
55	Peru	2003
56	Turkey	2003
57	Saint Vincent and the Grenadines	2003
58	Antigua and Barbuda	2004
59	Argentina	2004
60	Switzerland	2004
61	Ecuador	2004
62	Dominican Republic	2004
63	India	2005
64	Azerbaijan	2005

65	Uganda	2005
66	Montenegro	2005
67	Bolivia	2005
68	Taiwan	2005
69	Germany	2005
70	North Macedonia	2006
71	Honduras	2006
72	Nepal	2007
73	Nicaragua	2007
74	Kyrgyzstan	2007
75	China	2007
76	Cook Islands	2007
77	Jordan	2007
78	Ethiopia	2008
79	Indonesia	2008
80	Chile	2008
81	Guatemala	2008
82	Uruguay	2008
83	Malta	2008
84	Republic of Belarus	2008
85	Bangladesh	2009
86	Russia	2009
87	Iran	2009
88	Liberia	2010
89	El Salvador	2011
90	Tunisia	2011
91	Brazil	2011
92	Nigeria	2011
93	Mongolia	2011
94	Niger	2011
95	San Marino	2011
96	Monaco	2011
97	Yemen	2012
98	Sierra Leone	2013
99	South Sudan	2013

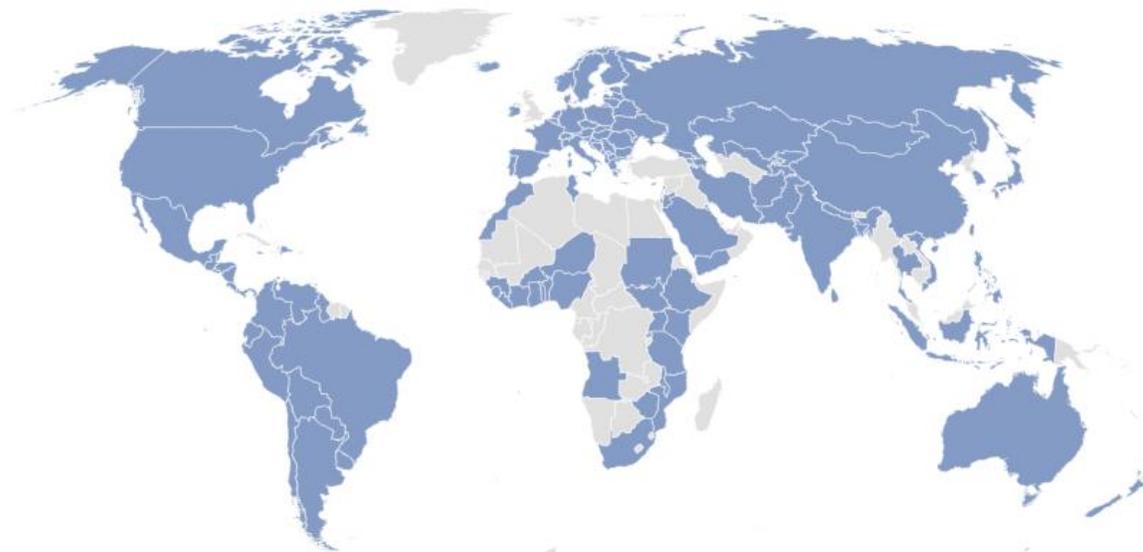
100	Rwanda	2013
101	Ivory Coast	2013
102	Spain	2013
103	Guyana	2013
104	Afghanistan	2014
105	Maldives	2014
106	Mozambique	2014
107	Paraguay	2014
108	Palau	2014
109	Burkina Faso	2015
110	Sudan	2015
111	Kazakhstan	2015
112	Benin	2015

113	Sri Lanka	2016
114	Kenya	2016
115	Vietnam	2016
116	Tanzania	2016
117	Togo	2016
118	East Timor	2016
119	Philippines	2016
120	Vanuatu	2017
121	Malawi	2017
122	Bahamas	2017
123	Cyprus	2017
124	Costa Rica	2017
125	Lebanon	2017

126	Saint Kitts and Nevis	2018
127	Seychelles	2018
128	Morocco	2018
129	Fiji	2018
130	Luxembourg	2018
131	Ghana	2019
132	Saudi Arabia	2020
133	Kuwait	2020
134	Gambia	2021
135	Guinea	2021
136	Andorra	2021
137	Venezuela	2021

Fuente: elaboración propia a partir de la información tomada de: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

Figura 5 Países con una ley de acceso a la información pública



Fuente: elaboración propia a partir de la información tomada de: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

- Organismos internacionales y política de acceso a la información pública

En correspondencia a este impulso normativo que promovió la creación de leyes de acceso a la información a lo largo del mundo, diferentes organismos internacionales han establecido una política de acceso a la información pública, como la ONU, el Banco Mundial, la Unión Europea, la CEPAL y la OCDE. La tabla 2 sintetiza los documentos, normativas, principios y lineamientos que determinan el derecho de acceso a la información pública en las organizaciones mencionadas.

Tabla 2 Normativas de organismos internacionales sobre el acceso a la información pública

Entidad	Normativa	Año
ONU	Resolución 59 de la asamblea general de las naciones unidad	1946
	Artículo 19 de la declaración universal de derechos humanos	1948
	Agenda 2030 de 2015 ODS 16.10	2015
Banco Mundial	<i>Directive on Disclosure of Information</i>	1985
	<i>The World Bank Policy on Access to Information</i>	2010
	<i>Bank Policy: Access to Information</i>	2015

Unión Europea	Tratado de Maastricht, denominado Tratado de la Unión Europea	1992
	Carta de derechos fundamentales Art. 42	2000
	Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos	2009
Comisión Económica Para América Latina - CEPAL	Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos ambientales en América Latina y el Caribe	2018
OCDE	Recomendaciones del Consejo para un Mejor Acceso y un Uso más Eficiente de la Información Pública [C (2008)36]	2008
	Recomendaciones del Consejo sobre gobierno abierto	2017

Fuente: elaboración propia a partir de la información de las páginas web de las entidades consultadas

- **ONU – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

El 25 de septiembre de 2015 la asamblea general de la ONU formuló los objetivos para el desarrollo sostenible (ODS) en los que propone las aspiraciones globales para el año 2030. En el objetivo 16.10 asegura “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. Este objetivo reconoce el acceso a la información como un elemento central para asegurar la paz, la justicia y las instituciones sólidas en el mundo.

En una nota práctica de octubre de 2003 el PNUD se compromete a tener disponible para cualquier público la información sobre sus programas y operaciones. Esta noción parte del reconocimiento de que el acceso a la información es importante para la participación de todos los individuos que estén interesados en el desarrollo humano. Es decir, que existe una correlación positiva entre la transparencia y la participación en las actividades y proyectos gestionados por el PNUD. Se establece que toda información estará disponible de manera libre siempre y cuando no exista una razón para mantener su confidencialidad. Las excepciones para la publicación de la información están determinadas por la existencia de contextos políticos y económicos sensibles. Estas limitaciones se basan en los estándares internacionales, tales como la seguridad de los individuos y las naciones miembros de la ONU, la información relacionada a las deliberaciones internas, información que pueda afectar intereses financieros del PNUD e información relacionada a

investigaciones judiciales individuales. Así mismo, establece la posibilidad de realizar procesos de apelación sobre información que haya sido negada en un primer momento.

- **Banco Mundial**

A lo largo de la historia el Banco Mundial ha promovido diversas políticas sobre el acceso a la información pública. La primera de ellas denominada “*Directive on Disclosure of information*” fue creada en 1985. En el año 2001 el directorio ejecutivo aprobó una política amplia y sistemática que permitía el acceso a la información de los archivos del Banco Mundial. Para 2010 se formuló e implementó una nueva política de acceso a la información pública, la cual fue complementada por nuevos lineamientos de política en el año 2015.

Esta política se fundamenta en cinco principios: maximizar el acceso a la información, proponer una lista clara de excepciones, salvaguardar el proceso deliberativo, proveer procedimientos claros para poner a disposición la información y reconocer los derechos de apelación. Según lo anterior, toda información del Banco Mundial está a disposición del público siempre y cuando no se encuentre dentro de la lista de excepciones y señala también que en circunstancias es posible negar el acceso a información. Entre las listas de excepciones se establece que no es posible proveer la información personal de miembros de la organización, la comunicación de los directores del organismo, a su vez, no es posible publicar la información sobre los procedimientos del comité de ética, en la medida que se respeta la confidencialidad abogado-cliente y la información producto de deliberaciones.

Adicionalmente, el Banco mundial en esta política de acceso a la información ha planteado periodos de tiempo en los que se realizará una desclasificación de información de 5, 10 y 20 años. También plantea la necesidad de crear un comité para el acceso a la información. Y establece el procedimiento para la realización de apelaciones en los casos que se ha negado información.

- **Unión Europea**

En el tratado de Maastricht de 1992 el artículo 10 establece que las decisiones se harán de la manera más abierta y próxima a los ciudadanos. En el artículo 11 se establece que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones. Con estos dos artículos se observa cómo la transparencia es uno de los principios sobre los que se funda la Unión Europea (UE). Adicionalmente, el artículo 15 del

tratado sobre el funcionamiento de la unión europea establece que todas las instituciones de la UE tienen la obligación de actuar públicamente y garantizar que los ciudadanos puedan acceder a los documentos oficiales. En aplicación de este principio se observa que las diversas instituciones publican calendarios de reuniones y se pueden seguir en línea las sesiones del Parlamento Europeo. Este artículo expone lineamientos que aseguran el derecho de acceso a la información pública.

En cuanto a las instituciones y herramientas para asegurar el acceso a la información pública la UE cuenta con diversas bases de datos como: EUR-Lex, Registro de transparencia y DORIE. Cuenta con la oficina de publicaciones y el portal de datos abiertos, medios para publicar información sobre el desarrollo de la gestión de la UE. Se establece, así mismo, que cada una de las instituciones de la UE debe mantener un registro documental.

En el año 2009 la UE aplica el convenio del Consejo Europeo sobre acceso a los documentos pública, aquí se afirma que la ciudadanía puede tener un acceso a la información producida por cualquier organización de la Unión Europea. Este convenio posibilita que la ciudadanía pueda formar una opinión sobre la gestión de la organización y a su vez se fomenta la integridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad de las autoridades públicas, afirmando la legitimidad de estas. En cuanto a las limitaciones o excepciones se establecen asuntos como la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, relaciones internacionales, procesamiento de actividades criminales, intereses económicos y el derecho de intimidad. Por último, se resalta el principio de igualdad y prontitud con la cual debe prestarse el acceso a la información pública.

- **Comisión Económica Para América Latina - CEPAL**

La CEPAL radicó en marzo del 2018 el *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, conocido como el acuerdo de Escazú. El objetivo de este acuerdo consiste en garantizar el derecho de acceso a la información ambiental de manera oportuna y adecuada (Pg. 8). Retoma principios de la *Declaración de Río* de 1992 sobre los deberes de los Estados a facilitar y fomentar la participación de la población poniendo la información ambiental a disposición de todos. El acuerdo de Escazú plantea los principios y compromisos sobre el acceso a la información pública con un enfoque de desarrollo

ambiental. En este sentido se prioriza el acceso a la información y a la participación pública sobre procesos de decisiones en la materia.

En el Acuerdo se reconoce el derecho de acceso a la información, bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas y publicidad por parte de las autoridades públicas. En cuanto a las excepciones establece la información que pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona, las afectaciones a la seguridad nacional, cuando genere un riesgo a la ejecución de la ley y la persecución de delitos. En otro sentido establece las condiciones con que debe contar la información pública, esta debe caracterizarse por ser sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y deberá actualizarse periódicamente. Adicionalmente se establece que esta información debe ser reutilizable, procesable y debe estar disponible en formatos accesibles y que no existan restricciones para su reproducción o uso.

- **OCDE**

En el 2008 la OCDE determinó una serie de principios que sirvieran de referente para que los países miembros implementaran su política de acceso a la información pública. Los principios planteados son: Apertura, acceso y transparencia, posibilidad de reutilización de la información, listado de activos de información, calidad, integridad, uso de nuevas tecnologías, gratuidad, derechos de autor, mecanismos de apelación, acceso y uso internacional. En cuanto a las recomendaciones sobre el gobierno abierto de 2017 el acceso a la información pública se interpretó desde las diversas formas de participación ciudadana y se alentó a los miembros de la organización a proporcionar de forma proactiva información clara, completa, oportuna, fiable, relevante, gratuita, en formato abierto, de fácil comprensión.

La política pública planteada por la OCDE en cuanto al acceso a la información pública no plantea indicaciones precisas sobre cómo entender, manejar y hacer efectivo este derecho. No cuenta con un documento de política que unifique y profundice los lineamientos para el acceso a la información pública. Ahora, la intención con las normativas abordadas es realizar recomendaciones que guíen a los países miembros de esta organización. Sin embargo, el planteamiento de principios no resulta suficiente, no se especifican ni profundizan aspectos concretos sobre el cómo abordar o construir una política pública en relación con el acceso a la información.

2.2. Contexto del acceso a la información pública en Latinoamérica

Latinoamérica es reconocida por ser una de las regiones que más ha avanzado en el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública. A lo largo del siglo XXI la mayoría de países de la región han aprobado una legislación sobre este asunto (Red de Transparencia Legislativa, 2014). Esta expansión normativa se ubica en el marco de los procesos de democratización en donde se produjeron transiciones de regímenes autoritarios y se observa una alta demanda de la ciudadanía para generar una apertura política (Alianza Regional, 2016). Dentro de las motivaciones de la región para fortalecer la apertura de la información pública se encuentra la posibilidad de que la ciudadanía haga parte de la gestión pública con el fin de tener incidencia en el buen gobierno y mejorar las funciones del Estado. También cumple un rol central en la lucha contra la corrupción al eliminar los espacios en los que esta se produce, permite la promoción del control de ciudadanía a la gestión de sus gobernantes y es un derecho fundamental que promueve y asegura otros derechos (FUNDAPI, 2021; Red de transparencia legislativa, 2014).

Este proceso que se ha desarrollado en Latinoamérica durante las últimas décadas tiene dos referentes importantes: el caso Claude Reyes y otros vs Chile y la Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública. Estos dos acontecimientos han determinado la forma cómo se ha asegurado el derecho de acceso a la información. Para aclarar su importancia, se abordarán cada uno de estos eventos.

En el primer caso el gobierno de Chile y la Corte Suprema de Chile negaron información sobre un proyecto de contenido ambiental que solicitó una organización de la sociedad civil al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile. A raíz de esto la organización de la sociedad civil llevó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En el fallo de la CIDH se estableció que el Gobierno de Chile debía proporcionar la información solicitada y adoptar las medidas para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Además, la Corte reconoció este derecho cómo un derecho humano. La importancia de este acontecimiento radica en que sirvió de base para que diversos países Latinoamericanos promulgaran leyes de acceso a la información pública (Alianza Regional, 2016; Red de transparencia legislativa, 2014).

En el segundo caso la asamblea general de la Organización de Estado Americanos (OEA) adopta en el año 2010 la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública” la cual fue diseñada como un instrumento jurídico que orientara a los encargados de la redacción de las legislaciones de cada país. Esta ley fue creada por un grupo de expertos, agencias internacionales y miembros del organismo, además de representantes del sector privado, académicos y representantes de la sociedad civil. La ley plantea una serie de responsabilidades que deben cumplir las naciones para asegurar el derecho de acceso a la información pública, esta normativa determina el alcance y el sentido del acceso a la información, las medidas para la promoción de este derecho, las excepciones, apelaciones, medidas de promoción y demás factores. En el año 2020 se genera una actualización de la ley denominada “Ley modelo interamericana 2.0 sobre el acceso a la información pública” dentro de los aportes de esta actualización se encuentra la incorporación de la perspectiva de género y la definición y delimitación de las funciones de los órganos garantes. (Alianza Regional, 2016; Esquivel, 2021; Red de transparencia legislativa, 2014).

Desde 2011 la organización “*Centre for Law and Democracy*” canadiense realiza un ranking que evalúa la fortaleza del marco legal del derecho de acceso a la información, denominado *The Global RTI Rating*. En este ranking varios países Latinoamericanos se encuentran ubicados entre los mejores del mundo; por ejemplo, México ocupa la posición (2), El Salvador (11), Nicaragua (26), Brasil (29), Bahamas (34) y Colombia (38). Esta medición se realiza a todos países que poseen una ley de acceso a la información pública; en total se evalúan 136 países. La figura 6 indica los países que cuentan con una ley de acceso a la información (países en verde), aquí se destacan cinco países que no poseen en la actualidad una normativa clara sobre este derecho, estos países son: Costa Rica, Cuba, Haití, Bolivia y Surinam. La tabla 3 muestra los años de aprobación de la legislación de acceso a la información en Latinoamérica.

Figura 6 Países latinoamericanos con una ley de acceso a la información



Fuente: elaboración propia tomado de <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

Tabla 3 Año de aprobación de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica

País	Año
Belice	1994
Trinidad y Tobago	1999
México	2002
Jamaica	2002
Panamá	2002
Perú	2003
República dominicana	2004
Ecuador	2004
Honduras	2006
Nicaragua	2007
Guatemala	2008
Chile	2008
Uruguay	2008
Salvador	2011
Brasil	2011
Colombia	2014
Paraguay	2014
Argentina	2016
Bahamas	2017
Venezuela	2021

Fuente: elaboración propia tomado de <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

- **Avances y debilidades del acceso a la información pública en Latinoamérica**

Al considerar los desarrollos normativos en Latinoamérica en las últimas décadas es posible afirmar que hay una estructura legal sólida que reconoce el valor del derecho a

acceder a la información pública (Esquivel, 2021). Para alcanzar esta situación se observa cómo en la región se generó un trabajo conjunto de diferentes organizaciones, instituciones y redes. Un ejemplo que refleja esta idea, es la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información, la cual es una red que desde 2006 ha trabajado para mejorar las condiciones de la libertad de expresión y el acceso a la información en los diferentes países latinoamericanos; está compuesta por 23 organizaciones de más de 19 países de la región (Red de transparencia legislativa, 2014). Otra prueba de la construcción colectiva de estos avances radica en la Convención Interamericana Contra la Corrupción en donde diversos países unieron esfuerzos para cooperar en la lucha contra la corrupción de sus naciones, esta convención promovió el principio de transparencia gubernamental (Transparencia, 2021). Por último, es válido anotar que las primeras legislaciones aprobadas como la de México, Panamá, Ecuador y Perú sirvieron de puntos de referencia para la formulación de normativas para los demás países (Orme, 2017). Con lo anterior, se puede afirmar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información en la región latinoamericana se ha construido en conjunto.

Un factor adicional que ha potenciado de manera importante el logro de estos avances consiste en la intervención de la sociedad civil en el proceso de formulación e implementación de las normativas. La Red de Transparencia Legislativa, (2014) afirma que la sociedad civil ha sido pieza clave para que la legislación haya sido aprobada y también ha tenido un papel importante en la implementación y el cumplimiento de la norma, ya que ha realizado labores en cuanto a la difusión de la normativa para que la ciudadanía en general pueda conocerla y hacer uso de esta. También ha generado procesos de evaluación del nivel de cumplimiento de las normas y ha concentrado su trabajo en la promoción de capacitaciones a funcionarios y ciudadanos sobre este derecho (Esquivel, 2021; Red de transparencia legislativa, 2014). Un caso preciso que refleja esta idea es el colombiano en donde la organización de la sociedad civil: “Alianza Más Información Más Derechos” fue la que dio origen a los procesos legislativos para aprobar la ley de acceso a la información pública en este país (Transparencia, 2021). Por último, la sociedad moderna cumple con un rol importante en cuanto a la promoción de la innovación pública, al motivar la integración de la tecnología y nuevas metodologías para la publicación de la información. (FUNDAPI, 2021).

Sobre las debilidades que se presentan en la región sobre el acceso a la información pública se plantean diversas ideas o conclusiones. La problemática más común versa sobre la falta de cultura ciudadana sobre la información.

Por una parte, se observa que gran parte de la ciudadanía no conoce la existencia del derecho de acceso a la información y esto se refleja en un poco uso del mismo. Esto también se refleja en la poca cultura de la transparencia por parte de los funcionarios pública: al no encontrar una ciudadanía activa que solicite información los funcionarios no la tendrán a disposición, lo que deriva en la idea de que la publicidad de la información no tiene un sentido o valor. En esta medida, se considera que es necesario reforzar la cultura ciudadana sobre el acceso a la información en donde la ciudadanía se interese por realizar solicitudes de información pública y con ello fortalecer este derecho ciudadano (Esquivel, 2021; FUNDAPI, 2021; Orme, 2017).

Por otra parte, se señala que en la región existe una diferencia entre la aplicación de la normativa en ámbitos nacionales y subnacionales. Se afirma que el alcance del derecho de acceso a la información pública no es tan amplio en los escenarios locales, esto se explica por el desconocimiento de la ley y por las deficiencias institucionales. Este aspecto es perjudicial en la medida que en el nivel subnacional se tratan asuntos más cercanos a la ciudadanía, por lo que el intercambio de información puede resultar más provechoso (Esquivel, 2021; Orme, 2017).

Por último, los estudios regionales señalan que existen problemáticas en cuanto a la capacidad de los órganos garantes para asegurar la implementación adecuada de la legislación. Primero por ser organismos que pierden su independencia al estar ligados a la voluntad de las autoridades públicas, por lo que se reduce su capacidad de gestión. Y segundo, no cuentan con los recursos y conocimientos técnicos para ejercer de forma efectiva su función (Esquivel, 2021). Se señala como una causa de estas problemáticas el factor de la calidad de la información, ya que los datos y la información que se pone a disposición de la ciudadanía no cuenta con un formato adecuado para su manejo, es decir, el formato en el cual se encuentra la información no le permite a la ciudadanía su comprensión y análisis. Además, la información pública no cuenta con criterios únicos que puedan estandarizarla dentro de la diversidad de instituciones públicas. Articulado a esto se observa la necesidad de tener los datos y documentos organizados de una forma sistemática y ordenada con el fin de que esté a disposición de los funcionarios y la

ciudadanía (FUNDAPI, 2021). Por último, se reconoce una problemática en cuanto a la existencia de brechas digitales en la región, en donde existen múltiples territorios que no cuentan con la conectividad mínima para ejercer el acceso a la información pública de manera adecuada (Orme, 2017).

Como conclusión de este apartado se puede decir que el derecho de acceso a la información pública es un asunto que ha tenido un largo desarrollo en la historia. Sin embargo, desde la última década del siglo XX se generó una explosión de leyes que determinan el acceso a la información pública, esto evidencia un creciente reconocimiento del valor e importancia del derecho de acceso a la información pública. Un factor que refleja esta idea es la integración de los organismos internacionales a este impulso, en la medida que múltiples organismos han abordado y planteado normativas y políticas en la materia. En particular el caso Latinoamericano se destaca por ser una región que ha presentado prácticas muy positivas en el desarrollo de estas normativas y en el asegurar este derecho; aunque cuenta con dificultades, tiene las herramientas y la iniciativa para asegurar un acceso óptimo a la información pública.

3. El derecho de acceso a la información pública en el marco de la pandemia de COVID-19

Este capítulo examina cómo el derecho de acceso a la información pública se vio afectado por la pandemia de COVID-19. Desde la aparición de esta enfermedad el mundo ha pasado por grandes transformaciones, que parten desde la cotidianidad de las personas, hasta las condiciones políticas y económicas de las naciones en el orden geopolítico. En este sentido, el acceso a la información pública también fue un tema que se vio modificado durante la pandemia. Es preciso reconocer la influencia de la pandemia, los problemas que generó, el papel que tuvo la información pública y las posibles implicaciones futuras que puedan derivarse de este periodo. Para abordar estos asuntos, este apartado iniciará con una breve caracterización de lo que significó la pandemia de COVID-19 y su impacto global en ámbitos económicos, políticos y sociales. Luego, se observará la influencia directa de la pandemia en el acceso a la información pública. Posteriormente, se evidenciará la importancia del acceso a la información pública en periodos de emergencia.

3.1. Caracterización de la Pandemia

El COVID-19 es una enfermedad que hace parte de la familia de virus coronavirus que genera infecciones respiratorias, pudiendo causar el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS)³. Esta enfermedad infecciosa inicio en diciembre de 2019 en la provincia China de Wuhan. A lo largo del 2020, 2021 y 2022 ha afectado a la mayor parte de naciones del mundo; hasta la fecha se han

³ Tomado de: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

reportado más de 612 millones de casos y más de 6,5 millones de muertes⁴. Para evitar la expansión del virus muchos países del mundo implementaron diversas medidas, como restringir el tránsito de personas, cierres de fronteras, suspensión del tráfico aéreo, etc. Los gobiernos en general declararon estados de emergencia o excepción con el fin de proteger la salud pública⁵.

Según el Banco Mundial la economía del mundo se reduciría de forma importante por la pandemia, esta entidad afirmó que producto del COVID-19 el mundo viviría “La peor recesión desde la segunda guerra mundial y la primera vez desde 1870 en que tantas economías experimentarían una disminución del producto per cápita”. Se afirmó que la pandemia crearía las condiciones para una recesión mundial, que llevaría a millones de personas a la pobreza extrema y afectaría en mayor medida a los países de bajos ingresos⁶.

La pandemia borró las distinciones entre los planos naciones y globales, fue un acontecimiento que afectó a todos, y la respuesta para contenerla puso a prueba la capacidad de los países para trabajar en conjunto. Así mismo planteó escenarios de cooperación internacional, como la difusión de la información, la investigación sobre una posible vacuna y su posterior distribución. La gobernanza democrática se vio afectada en la medida que la pandemia excedió la capacidad institucional para manejar el virus, lo cual promovió descontento en la ciudadanía por el déficit en el acceso a los bienes y servicios básicos (Romero, 2020).

La pandemia del COVID-19 fue un periodo complejo para muchas naciones y modificó la forma de vida de muchas personas. El gran número de fallecidos y contagiados representa la gravedad de este suceso. También fue un periodo de grandes y rápidas transiciones, el uso de la tecnología y los medios digitales se potenció de una forma contundente. Transformó la forma en cómo la ciudadanía realiza actividades vitales como trabajar, estudiar, transportarse, convivir con los otros, etc. Los cambios derivados de este periodo

⁴ Tomado de: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>

⁵ Tomado de: <https://www.who.int/es/news/item/13-05-2020-unodc-who-unaid-and-ohchr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>

⁶ Tomado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

aún no se comprenden con propiedad, hace falta tiempo para ver cómo se asientan y qué implicaciones futuras se derivan de este acontecimiento.

3.2. Influencia de la pandemia en el derecho de acceso a la información

La respuesta de los gobiernos ante la pandemia consistió en proteger y cuidar la salud pública, este es el principio que guio la actuación de los gobernantes. Por esta razón se adoptaron medidas para evitar la propagación del virus COVID-19, medidas como el restringir el tránsito de las personas, la limitación de servicios presenciales, el uso obligatorio de tapabocas, el confinamiento de las personas en sus hogares, toques de queda, la prohibición de eventos masivos y reunión de multitudes, etc. Estas estrategias si bien permitieron asegurar y proteger la salud pública produjeron afectaciones en otros ámbitos, como los derechos de los ciudadanos, el sistema económico, la educación, la salud mental, las relaciones interpersonales, etc. Dentro estos asuntos, la pandemia afectó el derecho de acceso a la información pública. En primera medida al no permitir la solicitud de información de manera personal o al limitar o suspender la entrega de esta información. Pero concretamente ¿De qué manera la pandemia afectó el acceso a la información pública? ¿Qué problemáticas se generaron en el cumplimiento de este derecho? ¿La pandemia trajo beneficios en este campo?

Con respecto a la forma en cómo los gobiernos abordaron el derecho de acceso a la información en la pandemia se pueden identificar tres tipos de estrategias: la suspensión, la excepción y el aplazamiento.

Al inicio de la pandemia diversos países **suspendieron** los procedimientos administrativos y las labores en el sector público, lo cual impidió la posibilidad de realizar solicitudes de información. Este tipo de restricciones deben estar contempladas en la ley, estar justificadas por un objetivo legítimo y deben ser motivadas por circunstancias excepcionales. Sobre esta forma de proceder, se debe mencionar que no fue una práctica generalizada, muchos países no dejaron de asegurar el acceso a la información pública. Además, la suspensión del acceso a la información se generó principalmente al inicio de la pandemia. Con el tiempo y de manera progresiva los Estados ejecutaron acciones para asegurar nuevamente este derecho (Montero et al., 2021). Por otra parte, se evidencia cómo países con liderazgos autoritarios hicieron un énfasis en la suspensión y

manipulación de la información, lo cual está en sintonía con un discurso de rechazo a la transparencia y publicidad de la información (Alianza Regional, 2021).

Por otra parte, los gobiernos también implementaron una estrategia de **excepciones** en donde se mantenía la obligación de proveer información que fuera de interés público durante la pandemia, como los datos en relación con la evolución del COVID-19 o la capacidad hospitalaria. Esta información hace parte de la respuesta del gobierno a la pandemia ya que permitía que la ciudadanía y el gobierno pudieran tener un conocimiento sobre la enfermedad y los datos para formular planes y estrategias. Por lo tanto, a este tipo de información se le dotó de un carácter prioritario (Montero et al., 2021).

Una tercera forma de reacción del Estado consistió en **aplazar** la entrega de la información, es decir, ampliar los tiempos y alargar los procesos que intervienen en la entrega de información pública. Esto se explica por las dificultades de acceder a los registros físicos, por los cambios en las metodologías de trabajo, la aplicación de innovaciones en la solicitud y entrega de la información. Esta determinación permitió asegurar el derecho de acceso a la información durante toda la emergencia, aunque si aumentó los tiempos de entrega y la calidad de la prestación de este servicio comparándolo con lo visto antes de la pandemia (Alianza Regional, 2021; Montero et al., 2021)

- **Problemas derivados de la pandemia para acceder a la información pública**

La pandemia generó diversas dificultades para el derecho de acceso a la información; por una parte, reforzó la concepción de los desgastes y esfuerzos de los funcionarios públicos para proveer la información, considerando que estos procesos dificultan la eficiencia administrativa. Por otra parte, permitió que los regímenes de corte autoritario encontraran una excusa para no proveer información a la ciudadanía y generar estrategias que aseguraran la transparencia sobre la gestión que realizan. En general la percepción sobre el acceso a la información pública fue negativo, el informe de la Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información del 2021 establece que la pandemia afectó de manera considerable la respuesta a solicitudes de información y el cumplimiento del principio de publicidad activa por parte de los gobiernos (Alianza Regional, 2021).

En cuanto a la legislación, la pandemia demostró que ninguna legislación se encontraba preparada para la situación que se tuvo que enfrentar. No existían normativas precisas

para estos casos de emergencia, tampoco se establecieron marcos para limitar el derecho de acceso a la información, no existía un referente que permitiera asegurar los derechos ciudadanos en situaciones excepcionales (Kalitenko et al., 2021; Montero et al., 2021). La pandemia permitió reconocer los vacíos en cuanto a la legislación, puso a prueba a las naciones en cuanto a la capacidad para dar cumplimiento a los principios de transparencia y publicidad de la información. Es preciso hacer un análisis de este tipo de deficiencias y generar planes y acciones para afrontar próximas contingencias. Lo anterior podría entenderse como un aprendizaje derivado de la emergencia sanitaria.

Un asunto que fue puesto a consideración por la pandemia consiste en la conexión que existe entre el acceso a la información pública y el derecho a la privacidad de datos personales. En diferentes naciones se implementaron estrategias para la contención de la enfermedad enfocadas en la identificación de las personas infectadas y su ubicación, esto se llevó a cabo a partir de herramientas informáticas como aplicaciones o programas de seguimiento. Lo anterior, genera un cuestionamiento acerca de la validez de estos procesos. Ya que, si bien la intención de los gobiernos consistió en proteger la salud pública, se relegó el principio de respeto y protección a la privacidad de los ciudadanos (Kalitenko et al., 2021; Montero et al., 2021; Romero, 2020).

Durante la pandemia se presentó una situación compleja en cuanto a la existencia de noticias falsas las cuales provocaban desinformación en la sociedad. En un escenario como el de la emergencia sanitaria la difusión de información falsa promovió circunstancias negativas como el pánico social o la estigmatización a ciudadanos. La situación más compleja derivada de este asunto radica en la estigmatización de las personas afectadas por el COVID-19, y también a personas que estuvieron en los lugares donde surgió la pandemia (Wuhan-China) y el personal del área de la salud que se encontraban en la primera línea de contención de la enfermedad (Kalitenko et al., 2021). Estos ciudadanos en situaciones atípicas se vieron afectados por la exclusión y el rechazo social. Sobre este asunto el acceso a información clara, precisa y verídica resulta ser esencial. Se evita que ocurran estos incidentes y se promueve la calma en la ciudadanía durante estas situaciones tan complejas y caracterizadas por la incertidumbre. Al hacer explícitos los hechos mediante la publicación de la información y el permitir un acceso a la misma, se eliminan los espacios y problemáticas derivados de la desinformación (Kalitenko et al., 2021; Montero et al., 2021).

Una última problemática vista durante el COVID-19 se refiere a la existencia de una brecha tecnológica en la sociedad. Durante el periodo de emergencia el acceso a la información pública pasó a desarrollarse a partir de ámbitos virtuales/digitales. Así las comunidades que no contaban con el acceso mínimo a la tecnología no podrían acceder a información vital para el manejo de la pandemia, ni información relacionada con la gestión de las autoridades. En este escenario se plantearon como buenas prácticas el uso de diversos medios de comunicación, como la radio, la televisión, la prensa. Y aunque si bien es posible contar con este tipo de canales para para lograr la comunicación con la ciudadanía, la pandemia evidenció las insuficiencias de estos medios (Alianza Regional, 2021; Montero et al., 2021). Un factor circunstancial a este asunto consistió en las prácticas de ciertos países de limitar el acceso a internet o suspender el servicio, en regiones en donde se presentaron movilizaciones y protestas ciudadanas se evidenció por parte de los gobiernos el uso de este tipo de práctica, por ejemplo: Bielorrusia, Rusia y Venezuela (Kalitenko et al., 2021). Lo anterior tiene múltiples implicaciones en cuanto al acceso a la información, debido a que es una restricción directa que no está legitimada ni amparada por la ley.

- **Importancia del acceso a la información en la pandemia**

El acceso a la información jugó un papel importante para la contención de la emergencia sanitaria. La información durante una situación de emergencia se identifica como una herramienta que fomenta el cuidado de la salud pública y evita la propagación de la enfermedad. Esto se da debido a que la ciudadanía requiere de información para conocer las conductas y prácticas de cuidado y protección para evitar el contagio. En este sentido informar a la sociedad sobre protocolos, prácticas de cuidado personal y el nivel de expansión de la pandemia generar conductas positivas que permitan refrenar la expansión de la misma (Montero et al., 2021).

Por otra parte, el acceso a la información pública permite una comprensión de las diferentes situaciones sociales que ocurren durante situaciones de emergencia, lo cual permite la formulación de políticas públicas y favorece la toma de decisiones. Un ejemplo de esta situación corresponde a la información sobre grupos vulnerables, como los afectados por violencia de género o intrafamiliar, personas en situación de vulnerabilidad de ingresos, personas en situación de discapacidad, etc. Durante la pandemia diversos países monitorearon la situación de estos grupos y a partir de esta información se promovieron acciones para mejorar sus condiciones y se dotó de información suficiente

para que estas personas pudieran acceder a servicios de protección y cuidado (Alianza Regional, 2021; Montero et al., 2021; Romero, 2020).

Por último, se observa cómo el acceso a la información pública en situaciones de emergencia cumple con un mayor énfasis con su función de fortalecimiento de la democracia. En la medida que se disminuye la corrupción y se provee de legitimidad a los gobiernos. Es por esto por lo que la publicación de información, por ejemplo, sobre la contratación pública permite que los ciudadanos puedan evidenciar y proteger los recursos públicos. O también se observa el caso de que los ciudadanos conozcan y evalúen la gestión de la emergencia por parte de los gobernantes. Además de que la información permite la existencia de un diálogo social y el planteamiento de formas de interpretar las circunstancias acontecidas.

4. Análisis de la legislación que regula el acceso a la información pública en Colombia

En el capítulo sobre el contexto internacional del derecho de acceso a la información se reconoció que la legislación es un factor que fortalece este derecho. Actualmente Colombia cuenta con un marco normativo amplio, en el cual establece el sentido, los principios, los procesos y las responsabilidades relacionadas con el acceso a la información pública. Este apartado realiza un análisis de la legislación colombiana sobre la información pública y su acceso. El objetivo es comprender de una manera más precisa los lineamientos normativos del caso colombiano sobre el asunto que aborda este trabajo de investigación. Para esta labor se tomarán en consideración los antecedentes en la legislación colombiana, un análisis de ley estatutaria 1712 de 2014 que regula la transparencia y el acceso a la información pública, una evaluación de las políticas para la implementación de esta normativa en el país, y, finalmente, un análisis de la influencia que tuvo la pandemia de COVID-19 en Colombia en relación con el acceso a la información pública.

4.1. Antecedentes

En Colombia los asuntos relacionados con la transparencia, la publicidad y el derecho de acceso a la información son temas que se han ido construyendo a lo largo de la historia. Ejemplo de ello fue la constitución de 1886, en donde se reconoce la posibilidad de que la ciudadanía presente peticiones de información a las autoridades públicas (Becerra, 2019; Transparencia, 2021). Lo anterior permite entender que el acceso a la información se encuentra profundamente ligado al derecho de petición. Posterior a la constitución de 1886 se identifica el artículo 17 del decreto 01 de 1984 que reguló la consulta de documentos públicos, los requisitos que deben tener las peticiones y los procedimientos a efectuar ante peticiones incompletas (Transparencia, 2021). Este artículo reafirma la relación entre acceso a la información y derecho de petición y es una normativa más concreta y que profundiza en las condiciones ciudadanas para acceder a la información pública. Muy cerca a la normativa anterior, se plantea la ley 57 de 1985 en donde se ordena a las entidades públicas la publicidad de los actos y los documentos oficiales, es necesario resaltar que en

esta normativa aparece por primera vez el acceso a la información como un derecho (Becerra,2019).

Con la Constitución de 1991 el acceso a la información y la petición de información se configuraron como derechos centrales para el Estado Colombiano. Becerra (2018) señala que la transparencia y el acceso a la información se derivan del principio constitucional de que Colombia es un Estado Social de Derecho que fomenta la participación ciudadana y la democracia. La constitución de 1991 establece en su artículo 20 la garantía de que los ciudadanos pueden recibir información veraz e imparcial. En el artículo 23 se expresa el derecho ciudadano de presentar peticiones de información. El artículo 74 garantiza a la ciudadanía el acceso a la información pública. En el artículo 112 se establece el derecho de los partidos y movimientos políticos que no participan en el gobierno a acceder a la información y documentación oficial. Es así, que la constitución determina que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. La información que se recibe deberá ser veraz e imparcial y las peticiones de información deben ser respondidas con brevedad (Informe USAID). Así, el acceso a la información pública en Colombia se inscribe en su normativa fundamental y suprema, la Constitución de 1991. Sin embargo, no se especifica el sentido del acceso a la información pública, sus procedimientos y los factores determinantes para un ejercicio óptimo del derecho. Estas deficiencias son complementadas y determinadas por la Ley Estatutaria 1712 de 2014 “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”.

En cuanto a las normativas posteriores a la del 1991 y anteriores a la ley 1712 se ubica la ley 80 de 1993 que en su artículo 23 establece los principios para la contratación transparente. Y la ley 1437 de 2011, entendida como el código de procedimiento administrativo, que reguló el procedimiento de solicitudes de información a entidades públicas (Transparencia, 2021). Las normativas señaladas constituyen un marco y antecedente para la formulación de la ley 1712 y evidencian una atención continua del Estado frente al acceso a la información pública. Cabe aclarar que es un proceso que, al igual que en el resto del mundo y de la región, ha tenido mayor crecimiento en las últimas décadas (Becerra, 2019).

Para finalizar se encuentra la necesidad de abordar un poco el cómo se ha generado la transformación digital en Colombia, factor que ha tenido una repercusión directa en el

acceso a la información pública. Esta transformación da inicio con la ley anti-trámites 2150 de 1995 y la ley 962 del 2005 en donde se determinan disposiciones para el desarrollo de trámites y procedimientos administrativos a través de medios electrónicos. A partir del 2001 se da inicio a la política de gobierno electrónico, además los planes nacionales de desarrollo articularon programas de gobierno en línea, donde buscan realizar una modernización de los esquemas de rendición de cuentas, la difusión de la información pública y mejorar la prestación de servicios, compras y contratación pública. Dos momentos permiten observar el avance del estado en cuanto a la transformación digital del Estado colombiano, primero la ley 1341 de 2009 en donde se da la ley de tecnología de la información, estableciendo lineamientos para el uso y la apropiación de las TIC en el país y se da la creación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) el cual tomó el rol de líder de política. Y segundo, el Plan Vive Digital de 2010, el cual consiste en una iniciativa del gobierno para promover el acceso y uso de las TIC en Colombia, el plan determinó como meta llevar el internet a todos los municipios del país y promover la adopción de tecnologías en los sectores públicos y privados. En los últimos años el gobierno ha implementado una política de ampliación de servicios en línea, intentando cerrar la brecha digital con la promoción del acceso a las TIC, también generar la eficiencia, competitividad en la administración pública intentando promover el desarrollo económico y social (Herrera et al., 2019; Min TIC, 2021).

4.2. Ley 1712 de 2014

La ley 1712 de 2014 aparece como el referente legal más completo sobre el derecho de acceso a la información pública en Colombia. Establece en su artículo 1: “El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.” Es así como esta normativa pretender determinar, precisar y asegurar el derecho de acceso a la información pública en Colombia.

La ley 1712 es una ley estatutaria, es decir, una ley que reconoce y garantiza los derechos fundamentales, por lo que su proceso de aprobación es más riguroso y profundo en comparación con otro tipo de legislación. Esta ley debe ser aprobada en la correspondiente Comisión Permanente del Congreso, también debe ser aprobada en la plenaria de la

Cámara de Representantes y de Senado y cuenta con unos tiempos precisos para este proceso, como que el proyecto deba ser aprobado dentro de una sola legislatura. Además, esta ley deberá pasar de forma automática a la Corte Constitucional en donde este organismo revisará su exequibilidad, antes de ser sancionada por el presidente de la República.

Esta ley se compone de cinco título y 33 artículos. La legislación aborda diversos temas. Determina los principios con los que debe contar la información pública (Art. 2 y 3). Identifica a los sujetos responsables de publicar la información (Art. 5). Determina el carácter obligatorio y los procedimientos para la publicación de la información pública (Art. 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 y 17). Especifica qué información deberá ser publicada (Art. 9, 10 y 11). Define las excepciones al derecho de acceso a la información pública (Título II. Art. 18 al 22). Señala cuáles son los organismos promotores de la ley y los organismos que regulan su cumplimiento (Art. 23, 24 y 32). Establece el sentido y las garantías ciudadanas del derecho de acceso a la información (Art. 24, 25, 26, 27 y 28). Determina las sanciones frente al ocultamiento de la información pública (Art. 29). Y promulga e incita al uso de las tecnologías de la información para asegurar el desarrollo del acceso a la información pública (Artículo 11 numeral K y artículo 32).

Becerra, et. Al. (2019) sostiene que la ley 1712 de 2014 unificó los conceptos y la legislación relacionada con el acceso a la información pública y el principio de publicidad de la ley. Transparencia (2021) afirma que esta legislación fortalece la noción de acceso a la información al considerarla un derecho fundamental, ya que este permite la garantía de otros derechos. La Corte Constitucional en su sentencia C-274 de 2013, donde revisa la exequibilidad de la ley, reconoció la importancia del acceso a la información pública para el desarrollo de la participación ciudadana en especial para las prácticas de control social.

Dentro de los aportes de la ley 1712 se encuentra el fortalecimiento al carácter proactivo de la publicación de la información pública. Es más, La norma considera que la naturaleza de la información es la publicidad y el acceso, de tal forma que las restricciones a la información pública se consideran una excepción, deben estar justificadas y contempladas con anterioridad. Cabe aclarar que la ley 1712 posee un componente importante en cuanto al uso de las tecnologías de la información, es acorde a la intención Estatal de generar una gestión pública desde las nuevas tecnologías, lo que se denomina gobierno abierto. Por último, esta legislación amplía el espectro de sujetos que están obligados a publicar la

información pública, no se limita a las instituciones tradicionales, sino que abarca a los partidos y movimientos políticos y a todas aquellas empresas, organizaciones o personas que manejan información de interés público. Este último factor potencia el alcance del derecho de acceso a la información pública asegurando que la ciudadanía pueda conocer y hacer procesos de control frente a cualquier sujeto u organización que cumpla una función pública.

- Sentido del derecho de acceso a la información pública

Para entender en qué consiste el derecho de acceso a la información pública, la legislación parte de definir la noción de información pública, la ley la entiende como: “Toda información que un sujeto obligado⁷ genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal” Artículo 6. En este sentido el artículo 24 establece que “Toda persona tiene el derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la constitución”. En estas definiciones el sujeto obligado posee un rol importante, debido a que la existencia de información pública parte de sus funciones y responsabilidades y a su vez la publicación de esta información corresponde a sus deberes.

Para precisar la noción del derecho de acceso a la información pública es conveniente abordar la sentencia C-274 del 2013 de la Corte Constitucional en donde se realiza un análisis de este derecho dentro del marco constitucional colombiano. Aquí se valida la noción propuesta en la ley 1712 de que el acceso a la información es un derecho fundamental de la ciudadanía, además se considera como un derecho universal en la medida que acoge a “toda persona”. En su estudio de constitucionalidad se identifica que el derecho de acceso a la información cumple tres funciones. Primero, garantiza la participación democrática y el ejercicio de derechos políticos; se señala así la relación entre este derecho con el modelo de democracia participativa, en particular a la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político. Contempla a su vez, el valor del derecho de acceso a la información pública para la formación de un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico. Segundo, el acceso a la información permite el ejercicio de otros derechos constitucionales. La Corte señala el papel esencial que cumple el derecho de acceso a la información en la posibilidad de asegurar derechos tales como

⁷ La ley 1712 de 2014 en su artículo 2 define como sujeto obligado a toda entidad pública, organismos de control, personas naturales o jurídicas que presten una función pública.

el de igualdad y libertad, también la importancia en cuanto a asegurar el derecho a las víctimas del conflicto armado en el país y el propiciar el cumplimiento de los deberes constitucionales de la Nación. Tercero, el acceso a la información pública garantiza la transparencia de la gestión y constituye un mecanismo de control ciudadano a la actividad estatal. Se afirma que el acceso a la información es una de las herramientas más importantes en la lucha contra la corrupción; este derecho permite un verdadero control ciudadano a la gestión pública y es una condición que posibilita el ejercicio crítico y de fiscalización de los actos del gobierno.

- Principios que establecen la calidad de la información pública

Con la finalidad de que el derecho de acceso a la información pueda desarrollarse de manera adecuada debe cumplir con ciertos principios. La ley 1712 plantea los siguientes principios:

- Principio de transparencia
- Principio de buena fe
- Principio de facilitación
- Principio de no discriminación
- Principio de gratuidad
- Principio de celeridad
- Principio de eficacia
- Principio de la calidad de la información
- Principio de divulgación proactiva de la información

Para los fines de la presente investigación resulta central el principio de calidad de la información. Sobre esto se determina que toda información pública deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes. Al respecto la sentencia C-274 de la Corte Constitucional afirma que el acceso a la información pública determina el derecho a una difusión responsable de la información, por lo que la información deberá difundirse respetando su contenido, el contexto en el que se produjo y sin el propósito de crear confusión o desorientación. Un factor que se resalta en la sentencia es la cualidad de veracidad de la información, la cual permite asegurar los fines constitucionales.

Para comprender de una manera más precisa el concepto de información pública es preciso analizar los diferentes aspectos que determinan su calidad. Así, una información oportuna permite que la ciudadana pueda conocer la gestión de los funcionarios públicos

en el momento preciso para tomar una acción frente a esta. Por información objetiva se entiende una transmisión transparente de los datos y los hechos ocurridos, por lo que la ciudadanía tiene la posibilidad de interpretarlos y comprenderlos. La veracidad de la información refiere a transmitir una información que corresponda a los hechos y acontecimientos reales que la fundamentan. A su vez, la información debe ser completa para que exista una coherencia y que no se generen malas prácticas causadas por información faltante. En cuanto a la idea de información reutilizable se asegura que toda información cumple una diversidad de funciones, que no se reducen exclusivamente a los fines propuestos por la ley, esto se refleja en la idea de que la información es un insumo para la ejecución de diversos procesos, por ejemplo, la participación ciudadana o el aseguramiento de algún otro derecho. Una información procesable permite a la ciudadana hacer un uso más profundo y adecuado de la información, al poder editarla, comentarla, buscar datos específicos, manejarla en diferentes programas y demás funciones que pueden asegurarse mediante este principio de procesabilidad de la información. Por último, la posibilidad de formatos accesibles asegura que los ciudadanos pueden realmente adquirir y poseer la información para hacer una inspección de esta, es un factor básico pero esencial, ya que de no existir no podría darse el acceso a la información pública.

Hasta aquí se han reflejado los principios normativos que determinan el derecho de acceso a la información pública en Colombia. Sin embargo, por si sola la legislación no asegura su cumplimiento, debe complementarse mediante una reglamentación posterior que permita implementar y regular el derecho de acceso a la información pública.

4.3. Regulaciones posteriores a la ley 1712 de 2014 e implementación de la legislación

Las regulaciones posteriores a la ley 1712 de 2014 pretenden implementar de manera concreta el cómo se deberá ejecutar la transparencia administrativa y cómo se podrá ejercer el derecho de acceso a la información pública. Las normativas más importantes sobre esta temática se presentan en la tabla 4.

Tabla 4 *Normativas posteriores a la ley 1712 de 2014*

Legislación	Objeto de la legislación	Organismo que emite la legislación
Decreto 1081 de 2015 ⁸	Reglamentar la Ley 1712 de 2014, en lo relativo a la gestión de la información pública	Presidencia de la República
Resolución 1519 de 2020	Expedir los lineamientos que deben atender los sujetos obligados para cumplir con la publicación y divulgación de la información señalada en la Ley 1712 del 2014, estableciendo los criterios para la estandarización de contenidos e información, accesibilidad web, seguridad digital, datos abiertos y formulario electrónico para Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD)	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ley 1437 de 2011	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Congreso de Colombia
Ley estatutaria 1755 de 2015	Regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Congreso de Colombia

Fuente: elaboración propia tomando de referencia:

<https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo>

- **Información mínima a publicar**

Para definir los mínimos obligatorios de información que debe ser publicada en las páginas web de los sujetos obligados la ley 1712 formula los artículos 9, 10 y 11 y en el decreto 1081 de 2015 se determina de manera precisa en qué consiste la información mínima y la forma en cómo debe publicarse. La tabla 5 sintetiza este asunto.

Tabla 5 *Información mínima a publicar y forma de publicación*

Tipo de información	Información mínima obligatoria
---------------------	--------------------------------

⁸ Compila y deroga parcialmente el decreto 103 de 2015

Sobre la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público. - Directorio que incluya el cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes. - Detalles sobre los servicios que brinda al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención. - Información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad. - Descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones. - El contenido de toda decisión y/o política adoptada que afecte al público. - Todos los informes de gestión, evaluación y auditoría - Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia.
Sobre atención al ciudadano y recepción de solicitudes	<ul style="list-style-type: none"> - Plan anticorrupción y atención al ciudadano. - Todo mecanismo de presentación de solicitudes, quejas y reclamos. - Informe de todas las solicitudes, denuncias y tiempos de respuesta. - Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política.
Sobre el presupuesto y compras	<ul style="list-style-type: none"> - Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal. - Su respectivo plan de compras anual, contrataciones adjudicadas, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados, servicios de estudios o investigaciones, contratos de prestación de servicios.
Sobre contratación	<ul style="list-style-type: none"> - Plazos de cumplimiento de los contratos. - Cada entidad deberá publicar las contrataciones en curso. - Todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones.
Sobre normativa y documentos públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño. - Registro de publicaciones que contenga los documentos publicados, registro de activos de información. - Publicación de datos abiertos. - La normativa relacionada con los trámites que pueden realizar los ciudadanos que incluya: el proceso, los costos y los formatos o formularios requeridos.

Fuente: elaboración propia tomando como referencia los artículos 9, 10 y 11 de la ley 1712 de 2014

Adicionalmente el decreto 1081 de 2015 determina que se deben publicar los diferentes elementos del plan de gestión documental, como el registro de archivos de información, el esquema de publicación de información y el programa de gestión documental. Esta normativa también determina la necesidad de publicar un directorio de los servidores, empleados y contratistas que hagan parte de las entidades a las que las acoge la ley; aquí se debe evidenciar la información básica de los funcionarios.

Por otra parte, y complementando lo anterior, la ley 1437 de 2011 establece en su artículo 8 la información que debe ser publicada por los funcionarios públicos, tales como las normas básicas que determinan su competencia, las funciones y servicios que prestan, las normativas y trámites que realizan, los actos administrativos, la información de las dependencias como su localización, horarios de trabajo y demás información para que las personas puedan ejercer su derecho. Por último, determina la obligación de publicar los proyectos en curso de la entidad con el fin de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas por parte de la ciudadanía.

- **Medios y métodos para la publicación de la información pública**

En cuanto a los medios que deben utilizarse para hacer pública la información el decreto 1081 de 2015 y la ley 1437 de 2011 determinan la importancia de las páginas web como el medio idóneo para la publicación de información. Adicionalmente, mencionan dos sistemas de información: primero el SUIT, Sistema Único de Información de Trámites, que servirá como medio para la publicación de las gestiones que realizan los diferentes organismos y entidades. Segundo, el SECOP, Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en donde deberá publicarse todo lo relacionado con los procesos contractuales. En cuanto a los medios físicos de publicación de la información, la legislación no determina los criterios que deben seguirse para hacer pública la información. En este sentido, se muestra una deficiencia de la legislación en cuanto al acceso a la información pública en la medida de que existen comunidades y regiones con dificultades de acceso físico a medios tecnológicos y también en cuanto al desconocimiento de los ciudadanos sobre el uso y manejo de estos medios.

Resulta preciso determinar la forma en cómo se deberá realizar la publicación de la información. Sobre este asunto, el decreto 1081 de 2015 determina que toda página web del sujeto obligado deberá contar con un menú denominado “Transparencia y acceso a la información pública”, es en este menú que el sujeto obligado tendrá que poner a

disposición de la ciudadanía toda la información que la ley le obliga. Para complementar y precisar este tema la resolución 1519 de 2020, indica que los sujetos obligados deberán habilitar mínimo tres menús, adicional al mencionado anteriormente, el menú “Atención y servicios a la ciudadanía” y el menú “Participa”. En el menú “Transparencia y acceso a la información” los sujetos obligados deberán publicar toda la información mínima de la entidad, la normativa, lo relacionado con procesos de contratación, planeación, trámites, datos abiertos e información tributaria. El menú “Atención y servicios a la ciudadanía” está centrado en permitir el acceso a la información y los contenidos relacionados con los trámites y demás procesos administrativos, también lo relacionado con la información de contacto y poner a disposición de la ciudadanía un formulario PQRSD de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, solicitudes de información pública y denuncias. Por último, el menú “Participa” en donde se encuentra la información relacionada con los mecanismos y formas de participación ciudadana dentro de la entidad.

- **Normativa en relación con el derecho de petición**

Cómo se ha afirmado, el derecho de petición se encuentra estrechamente relacionado con el derecho de acceso a la información pública. Al respecto de este derecho, el decreto 1081 de 2015 y la ley 1557 de 2015 determinan que las solicitudes de información pueden realizarse por vía escrita, oral, en espacios físicos, mediante correo físico, correo electrónico o mediante el formulario dispuesto por el sujeto obligado. Por su parte, las respuestas que den los funcionarios a estas peticiones deberán darse por escrito por medio electrónico o físico. Las respuestas tendrán que ser objetivas, veraces, completas, actualizadas y oportunas y deberán estar en formatos accesibles por los solicitantes.

En la resolución 1519 de 2020 se precisan las condiciones que deben tener los formularios para solicitar información dispuestos por los sujetos obligados para la ciudadanía. Deben contener elementos como el tipo de solicitud, datos de contacto, objeto de PQRSD, adjuntar documentos o anexos, etc. Por otra parte, la ley 1755 de 2015 en su artículo 14 establece que el tiempo para responder la petición de documentos y de información es de 10 días siguientes a la de su recepción⁹. En la medida que no se obtenga una respuesta a la solicitud, esta se considerará aceptada y la administración tendrá tres días para entregar copias de la información. Un último factor para tener en cuenta sobre las peticiones de

⁹ Esto es positivo en la medida que reduce el tiempo de respuesta a un derecho de petición común

información radica en lo planteado por el decreto 1081 de 2015 sobre la obligación que tiene el sujeto obligado de proveerle al ciudadano solicitante de información un número o código que le permita hacer seguimiento al estado de la solicitud, donde también se indique la fecha de recepción de la solicitud y los medios por los cuales puede hacer este seguimiento.

- **Precisión de los principios de calidad de información pública**

Se han mencionado antes en el texto, los principios que determinan la calidad de la información pública. La resolución 1519 de 2020 concreta de una forma más precisa la aplicación de estos principios de calidad de la información en los medios digitales de la publicación de la información. Esta legislación determina cuatro principios para la publicación de la información; considera que esta debe ser *perceptible*, es decir que la información y la interfaz debe ser puesta a disposición de los usuarios para que puedan percibirlos; *operable*, lo cual significa que la interfaz y la navegación debe facilitar el acceso, uso y operación; *comprensible*, por lo que la información debe ser legible y clara; *robusta*, en la medida que el contenido web permita ser interpretado por una amplia gama de usuarios. Por otra parte, menciona que la información debe estar organizada de manera cronológica, de la más reciente a la más antigua y debe tener un lenguaje claro. Las páginas web deben contar con un cuadro de búsqueda. Toda información debe ser publicada en formatos que permitan ser descargados, que se pueda acceder sin restricciones, que sean de uso libre, que puedan ser procesado, editado y modificado fácilmente por el usuario. Lo anterior le abre la posibilidad a la ciudadanía a reutilizar y manipular la información recopilada, lo cual ayuda a su comprensión y procesamiento. En último término se determina que todo documento debe indicar la fecha de publicación.

En el análisis sobre la legislación se evidencian dos factores relevantes para comprender el derecho de acceso a la información pública. Primero, lo relacionado con los costos de la publicación de la información. El decreto 1081 de 2015 establece que se debe aplicar el principio de gratuidad a la hora de proveer la información pública, además se debe permitir que el ciudadano escoja el medio para recibir la información. Únicamente se puede realizar un cobro en razón del costo de reproducción de la información y esto deberá estar estipulado de manera precisa en la normativa de todas las entidades. Por otra parte, se evidencia una herramienta que posee la ciudadanía en casos de que considere que se está vulnerando el derecho a acceder a la información pública, consiste en acudir a la

Procuraduría General de la Nación y solicitar una supervigilancia al derecho de acceso a la información en una entidad específica. Esto representa el apoyo institucional que posee el ciudadano que obliga al correcto ejercicio de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El análisis de la normativa sobre el acceso a la información pública en Colombia demuestra que este país cuenta con antecedentes de larga data. Es posible afirmar que Colombia fue un pionero en el mundo en cuanto al tema del acceso a la información, en la medida que desde el siglo XIX determinó regulaciones para este proceso. A su vez, la legislación demuestra una profunda relación entre el acceso a la información y el derecho de petición, el cual se ve como un mecanismo robusto mediante el cual se asegura el cumplimiento del derecho de acceso a la información. Colombia a partir de la ley 1712 de 2014 afirma el valor y la importancia del acceso a la información pública y en este sentido dota a este derecho de un fundamento legal robusto, ejemplo de ello son los principios planteados que especifican la calidad de la información pública o la amplitud de sujetos que se acogen para este asunto. Por último, es posible reconocer que la tecnología y los medios electrónicos cumplen un papel importante para la implementación del acceso a la información pública.

4.4. La pandemia y el acceso a la información en el caso colombiano

En Colombia el primer caso de contagio reportado de Covid-19 fue del día 6 de marzo del 2020¹⁰. En el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 el presidente de la república decretó el estado de emergencia económica, social y ambiental en el territorio nacional. Este estado de emergencia tuvo una duración de un poco más de dos años y tres meses, finalizó el día 30 de junio de 2022¹¹. Como respuesta a la pandemia el gobierno nacional impulsó la modalidad de trabajo virtual y ordenó que las instituciones públicas activaran planes de contingencia para contener la emergencia sanitaria. A medios de comunicación como estaciones de radio o programadoras de televisiones, se les encargó difundir información sobre la situación sanitaria y medidas de protección para la población. Sobre este asunto

¹⁰ Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

¹¹ Tomado de: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/fin-de-la-emergencia-sanitaria-en-el-pais-que-sigue-567664>

el presidente de este periodo, Iván Duque (2018 -2022), hizo uso de la televisión nacional para emitir un programa diario denominado “Prevención y acción” el objetivo de este programa era mantener a la ciudadanía colombiana informada sobre la pandemia de COVID-19, sin embargo, se afirma que este programa fue una herramienta para favorecer la imagen del presidente. Por otra parte, se restringió la circulación de ciudadanos, con las excepciones del personal de la salud y de servicios esenciales; en cuanto a la movilidad se limitaron los vuelos nacionales e internacionales. El periodo de mayores restricciones fue las primeras nueve semanas, posterior a esto inició de forma gradual la flexibilización de las medidas tomadas (Alianza Regional, 2020b).

En cuanto a la forma cómo el Estado actuó sobre el cumplimiento de sus funciones públicas, se formuló el decreto 491 de 2020 en donde se plantean los lineamientos para la prestación de los servicios de los funcionarios y entidades públicas. En este decreto se determina de manera precisa la suspensión de los servicios presenciales, por lo que se promovió la implantación de trámites en línea. Esto generó que las entidades públicas crearan una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía al hacer uso de los medios digitales (Montero et al., 2021; Transparencia por Colombia, 2021). Si bien lo anterior se enmarca en un proceso de transformación técnica y tecnológica de las entidades pública, la pandemia de COVID-19 si es un factor que acelera esta transición a medios digitales(Transparencia por Colombia, 2021).Por ejemplo, se observó un aumento en el número de capacitaciones sobre tecnologías de la información, también se dio un mayor uso a los sistema de información como SECOP, SIGEP, el portal “gov.co”, se habilitaron canales virtuales para la comunicación con la ciudadanía, etc. (Alianza Regional, 2020b; Transparencia por Colombia, 2021).

Sobre el derecho de acceso a la información, los estudios de este periodo reconocen que se produjo una ampliación de los plazos de respuesta a las solicitudes de información (Alianza Regional, 2020b, 2021; Transparencia por Colombia, 2021). En Colombia la ley establece que en situaciones de normalidad este plazo debe ser de 10 días, la flexibilidad determinó un lapso de 15 a 30 días para dar respuesta a las solicitudes. Por otra parte, se plantearon lineamientos para que el derecho de acceso a la información no se viera afectado, entre estos se encuentra la directiva 16 del 22 de abril del 2020 de la Procuraduría General de la Nación y la circular de la Vicepresidencia de la República 100-008 de 2020 en donde emiten recomendaciones para asegurar de forma adecuada el

derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, se observa como estas solicitudes no formulan especificaciones técnicas, criterios de calidad, ni determinaciones concretas mediante las cuales puedan guiar su función pública (Montero et al., 2021). Lo anterior, puede entenderse como una serie de acciones que intentan servir de formalismo, es decir, algo superficial que no que influye de manera real para asegurar el derecho de acceso a la información pública durante la vigencia de la pandemia.

En general Colombia se destaca en los estudios regionales como uno de los mejores países en cuanto a la provisión de información relativa a la evolución de la pandemia, como el número de personas infectadas, fallecidas, recuperadas, el nivel de ocupación de las unidades de cuidado intensivo, etc. Algo destacable fue la clasificación en variables como el género, edad, raza/etnia, regiones y ciudades, lo cual permite un análisis y manipulación más adecuado (Alianza Regional, 2020a). La capacidad de información del Estado sobre el desarrollo de la pandemia partió de la elaboración de sistemas de información de las instituciones nacionales de salud, las cuales permitieron la actualización diaria de los datos a partir de los informes de las secretarías a nivel nacional. Se resalta la rápida reacción y gestión para la creación de esta infraestructura institucional que permitiera la recopilación de datos (Alianza Regional, 2020b). Un último factor destacable del manejo de la información en Colombia consistió en la creación de sitios especializados que concentraran y consolidaran todos los datos sobre la pandemia de tal forma que no se presentara dificultad ni complejidades adicionales para su acceso (Alianza Regional, 2020b; Alianza regional, 2020; Alianza Regional, 2021).

Durante el estado de emergencia la posibilidad de realizar compras y contrataciones por parte del Estado resulta ser una función esencial. Sin embargo, también resulta ser un espacio de riesgo, en la medida que se aproveche la contingencia para generar acciones de corrupción. En este sentido la Procuraduría General de la Nación identificó los riesgos derivados de la emergencia sanitaria en la directiva 016 del 22 de abril de 2020 (Montero et al., 2021). En el análisis de este asunto se afirma que Colombia informa sobre la adquisición de equipos, contratación y construcción a partir del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). A su vez se observa que Colombia presenta la información contractual con facilidad de acceso, en formatos abiertos y actualizada correctamente (Alianza regional, 2020). Aun así, la organización Transparencia por Colombia planeó como factores por mejorar una serie de recomendaciones que permiten

perfeccionar la publicación de la información contractual. Entre ellas se encuentra la estandarización de campos de información en los sistemas de información públicos, eliminar campos repetidos, incluir filtros de error de información relacionada a los números de cédula, NIT, y demás datos alfanuméricos, por último, recomienda la interoperabilidad de las bases de datos de contratación como RUES y PTE (Transparencia por Colombia, 2021).

Como se mencionó anteriormente las entidades de control y de política emitieron recomendaciones para que los funcionarios aseguraran un adecuado derecho de acceso a la información. Entre estas recomendaciones se especificó la categoría de la calidad de la información pública, pero se determinaron de forma concreta los criterios que deben cumplirse en cuanto a la calidad de la información pública (Montero et al., 2021). La organización Transparencia por Colombia establece que la baja calidad de la información que se presentó durante la emergencia obstaculizó la garantía del derecho de acceso a la información. Evidencia de ello es la falta de actualización de las páginas web de diferentes sujetos obligados a publicar información pública. Adicionalmente se observa que la información no se encuentra en formatos procesables y que no se haya ordenada. Un ejemplo claro de este asunto es que las entidades públicas proveen información escaneada o en formato PDF, lo cual no permite la manipulación y manejo inmediato por parte de los usuarios, sino que se requiere de un procesamiento anterior en otros programas para poder ser utilizada. Otro factor a considerar consistió en los problemas y errores en el registro de la información como la presencia de datos incorrectos, incompletos y demoras en el cargue de la información (Transparencia por Colombia, 2021).

La pandemia planteó múltiples retos para la sociedad y el Estado. En relación con el acceso a la información se pueden señalar dos: la brecha digital de algunas regiones del país y la falta de protección de datos personales. Transparencia por Colombia (2021) reconoce que si bien el acceso a internet ha incrementado en las últimas décadas aún se mantiene una brecha digital en cuanto a dificultades de acceso físico a los medios tecnológicos y por el desconocimiento de su uso. En este sentido el acceso a la información presenta dificultades en cuanto a que muchas entidades publican su información en portales web, en la medida es uno de los medios más utilizados para promover la transparencia pública y asegurar el acceso a la información. En relación a este asunto el gobierno de Colombia declaró que los servicios de telecomunicaciones son servicios

públicos esenciales, por lo tanto, durante la emergencia se promovieron estrategias para mantener este tipo de servicios, como por ejemplo ampliar en periodos de 30 días la posibilidad de pago de estos servicios (Montero et al., 2021). En cuanto a la falta de protección de datos personales se observó durante la pandemia que los gobernantes e instituciones plantearon estrategias para contener la emergencia sanitaria que requerían información privada de los ciudadanos, como los permisos de circulación o la existencia de aplicaciones que monitorearan la ubicación de las personas. Sobre este aspecto Colombia informó, a partir de su política de términos y condiciones, que el gobierno puede hacer uso de esos datos recolectados (Alianza regional, 2020).

En síntesis, la pandemia de Covid-19 planteó una serie de retos en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Aspectos como la restricción de la movilización y el aislamiento preventivo llevaron a modificar la actuación de los gobiernos, en donde la virtualidad y la formación de comunicación no presencial tomaron un lugar central durante la pandemia. Colombia se destaca por la forma cómo abordó la publicación de información relacionada con el desarrollo de la pandemia, presentando la información en sitios específicos, clasificada por variables y de fácil acceso. En cuanto a las modificaciones al derecho de acceso a la información se ve la ampliación de plazos como el factor más influyente, que en lo positivo no generó una suspensión de este derecho en ningún momento de la emergencia. Sobre los aspectos problemáticos se destaca la baja calidad de la información que se publica, la persistencia de una brecha digital en diferentes zonas del país y las problemáticas derivadas de la protección de datos personales.

5. Análisis de la información recopilada

Hasta este punto el trabajo ha abordado los referentes teóricos y normativos del acceso a la información pública, además de la influencia que tuvo la pandemia para que la ciudadanía accediera al acceso a la información pública. Ahora, este apartado tiene por objeto realizar una operacionalización de cuatro dimensiones que servirán de referencia para evaluar los hallazgos y resultados de la información. También se espera realizar un análisis y procesamiento de la información empírica recopilada a partir de los distintos instrumentos propuestos en la metodología del trabajo. En este sentido, el capítulo se divide en dos grandes partes. Primero, se hace la operacionalización de las dimensiones planteadas en el estudio, estas son: las condiciones de acceso a la información pública, su calidad, las capacidades requeridas para hacer uso de esta información y la influencia de la pandemia en este derecho ciudadano. En un segundo lugar, se hace un análisis de los sujetos que participaron de la encuesta y se describen los roles de las personas que participaron en las entrevistas. Lo anterior articula un recuento del proceso metodológico, el tipo y las herramientas para recopilar información y las dificultades presentadas durante este proceso.

5.1. Dimensiones de análisis

Teniendo en cuenta los referentes teóricos, el contexto internacional, regional y las normativas existentes en Colombia sobre el derecho de acceso a la información, se identificaron cuatro dimensiones de análisis que permiten comprender el objeto de estudio propuesto en esta investigación y que permiten estructurar la información recopilada en las entrevistas y encuestas. Estas dimensiones son: las condiciones de acceso a la información pública, la calidad de la información pública a la que acceden las veedurías, las capacidades requeridas para acceder y hacer uso de la información y la influencia de la pandemia sobre el derecho de acceso a la información.

La primera de estas dimensiones, las condiciones de acceso a la información pública, parte por reconocer el papel que tiene la información dentro de los ejercicios de participación ciudadana. Se observa cómo uno de los primeros niveles de participación es el informativo (Contreras & Montecinos, 2019); aquí se muestra cómo el acceder a la información es el elemento básico sin el cual ningún mecanismo de participación puede darse en la realidad. Además, se reconoce cómo la información hace parte de las condiciones objetivas de la participación (F. E. Velásquez, 2011). Dentro de estos procesos se evidencia el tema de los medios tecnológicos y los diversos mecanismos de publicidad de la información que son el punto de partida para entender las metodologías que usan las veedurías ciudadanas para acceder a la información pública. Es por esto que surge el interés por precisar y caracterizar el estado de estos medios.

En segundo lugar, aparece la idea de la cultura de la transparencia, factor primordial para que sea asegurado el derecho ciudadano a acceder a la información pública (Esquivel, 2021; FUNDAPI, 2021; Orme, 2017; F. Velásquez et al., 2020). Lo anterior se articula a la existencia de una estructura institucional que apoye los mecanismos de participación ciudadana, el grado de institucionalidad resulta elemental para el desarrollo de todos estos procesos (Contreras & Montecinos, 2019; Duque, 2018; Massal, 2012; F. E. Velásquez, 2011).

Por último, sobre las condiciones de acceso a la información se observa cómo se puede generar una distinción entre los ámbitos nacionales y subnacionales, debido a la diferencia en los procesos, recursos y espacios de estos niveles, los cuales pueden beneficiar o afectar el acceso a la información pública (Esquivel, 2021; Orme, 2017).

La segunda dimensión aborda el asunto de la calidad de la información pública. La literatura (Esquivel, 2021; FUNDAPI, 2021; Orme, 2017) y las normativas (Ley 1712 de 2014, Decreto 1081 de 2015, Resolución 1519 de 2020) realizan un énfasis en los principios de calidad de la información. Considerando estos principios se deduce cómo la calidad está determinada en gran medida por la posibilidad de que esta información pueda ser utilizada por la ciudadanía en los fines y propósitos que planteen (Calderón, 2007; Cunill, 2000; Velásquez C., 2020). La calidad aparece como un factor complementario al acceso de la información, en la medida que no es simplemente acceder a la información sobre la gestión pública, sino que esta información tenga unas condiciones tales que sean útiles para el ejercicio ciudadano.

Sobre este aspecto también se considera la idea de que la información hace parte de los insumos de la participación (F. Velásquez et al., 2020). A su vez, se relaciona con el tema de la cultura de la transparencia debido a que los funcionarios que producen y publican la información deben tener como referencia el sentido que tiene la información pública para la ciudadanía y para el cumplimiento del derecho.

La tercera dimensión aborda las capacidades de los veedores ciudadanos. Se hace referencia a las capacidades para acceder a la información y también aquellas requeridas para el procesamiento y uso de la información dentro de los ejercicios participativos. Esta dimensión no apunta únicamente al nivel informativo de los mecanismos participación, también aborda el nivel de vigilancia y control (Contreras & Montecinos, 2019). En el caso particular que compete a esta investigación se observa cómo la ciudadanía debe poseer una serie de habilidades para realizar un control a la gestión pública (Serdült & Welp, 2012; F. Velásquez et al., 2020). Esta forma de participación involucra que la ciudadanía sea lo suficientemente capaz de procesar, analizar y darle un sentido a la información con el fin de lograr los objetivos propios del mecanismo (Cunill, 2000; F. Velásquez et al., 2020).

Por último, se presenta la dimensión de la pandemia de COVID-19 para identificar el grado de influencia de este acontecimiento sobre el derecho de acceso a la información. Las apreciaciones generales del contexto internacional y regional, muestran cómo la pandemia modificó múltiples factores y procesos sociales (Alianza Regional, 2021; Kalitenko et al., 2021; Montero et al., 2021). En particular se evidencian diferentes respuestas de los gobiernos en cuanto a la publicación de la información pública. Y también resulta importante precisar el caso a los ejercicios de veeduría ciudadana en Colombia, en donde se quiere entender las dificultades y ventajas que trajo la pandemia en los procesos de control social. Además, reconocer el sentido de la información pública para proteger y exigir el cumplimiento de derechos ciudadanos (Hurtado & Hinestroza, 2016).

5.2. Proceso de recopilación de la información

La recopilación de la información primaria se dio a partir de la aplicación de una encuesta masiva y una serie de entrevistas.

Para el desarrollo de las encuestas se partió por formar un banco de preguntas, las cuales están relacionadas con las cuatro dimensiones mencionadas en un inicio, a su vez, las

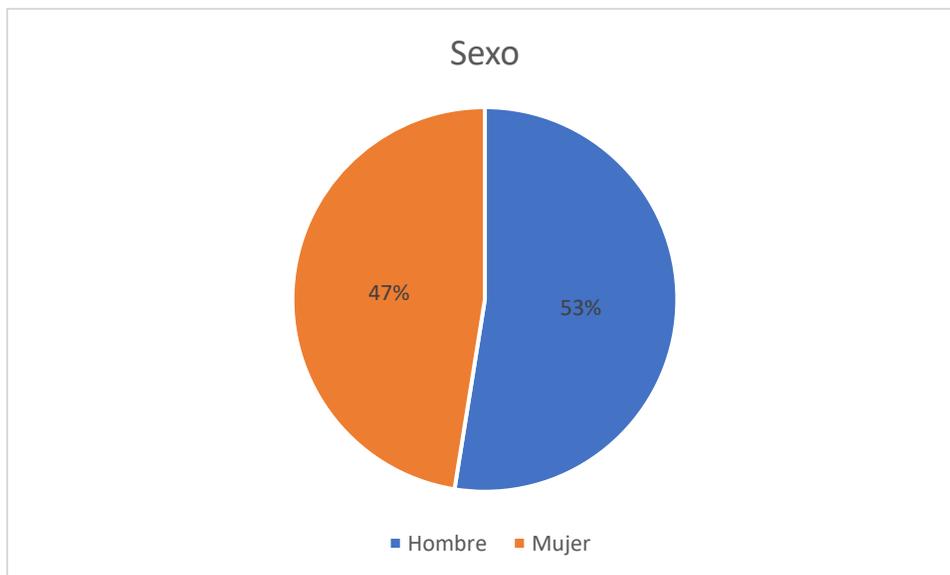
preguntas parten de los conceptos y nociones del capítulo conceptual. Los sujetos escogidos para aplicar la encuesta fueron exclusivamente veedurías ciudadanas ubicadas en el territorio colombiano; para la identificación de estas veedurías se hizo uso de dos bases de datos: el registro de veedurías del Registro Único Empresarial RUES y el registro de veedurías ciudadanas de la Personería Distrital de Bogotá. A partir de esto se realizó una selección de más de 1.400 veedurías de diferentes departamentos del país; específicamente se tuvieron en cuenta los registros más amplios y más actualizados, es decir, los departamentos de Antioquia, Meta, Boyacá, Santander, Caldas, Cundinamarca y Bogotá. La selección de estas entidades, radica a la disponibilidad de la información y su pertinencia respecto al periodo de tiempo determinado en el estudio. En total fueron 78 veedurías las que realizaron una respuesta satisfactoria a la encuesta, lo que representa un 5.5% de las veedurías seleccionadas.

Luego de generar un banco de datos con los correos electrónicos de 1.400 veedores ciudadanos se creó un formulario en Google Drive en donde se incluyeron las preguntas seleccionadas para el estudio. Posteriormente se hizo un envío a todos los correos y se dio un periodo aproximado de dos meses para la recepción de respuestas a este formulario. Es necesario explicar que el correo le presenta a los veedores el trabajo de investigación y los objetivos de la encuesta. En su primera parte, el formulario expone el consentimiento informado, donde se le explicó a las personas las condiciones del formulario, el cómo la información sería utilizada únicamente con fines académicos y la reserva que se mantendría sobre la misma. El consentimiento informado se puede ver en el Anexo 2. Por otra parte, la encuesta consistió en dos partes, la primera recopila información base sobre el ciudadano veedor y la veeduría a la que pertenece, en la segunda parte se abordan las temáticas que son objeto de investigación. En su mayoría se realizan preguntas cerradas, con dos o más opciones de respuesta y preguntas de escalas de puntuación. La encuesta mencionada se encuentra en el Anexo 3.

Sobre los sujetos encuestados el Anexo 1 resume en un listado el nombre del veedor que resuelve la encuesta y el nombre de la veeduría que representa. Las figuras 7,8,9, 10 y 11 sintetizan la distribución de los veedores y las veedurías en diferentes aspectos. Se observa que una proporción muy similar en el asunto del sexo de los veedores que participaron, en cuanto al nivel administrativo en el que se ubica el ejercicio de la veeduría hay una predominancia de asuntos del nivel subnacional, sobre el nivel nacional, es decir

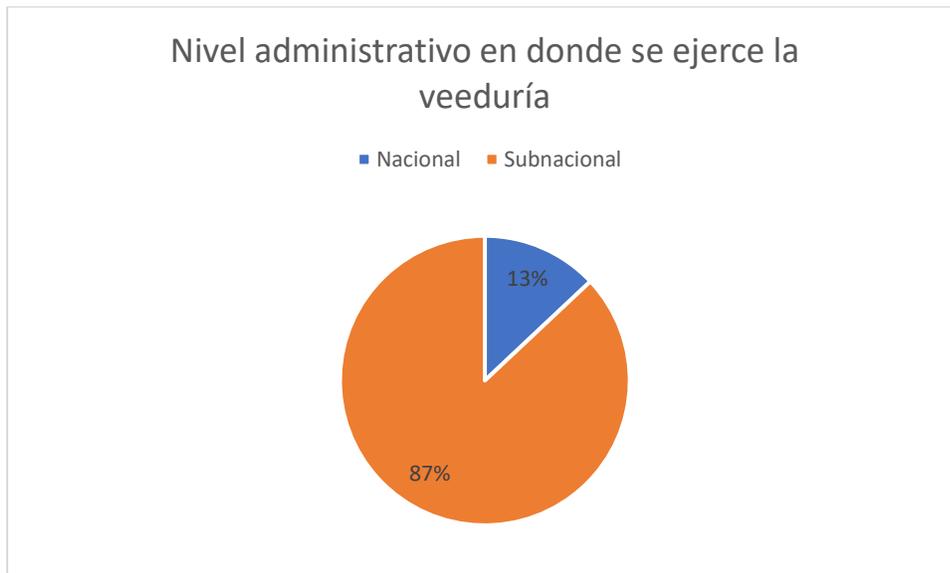
que hay una tendencia a realizar procesos en un ámbito local o territorial ya sea por las facilidades, el sentido de pertenencia con el territorio o por una relativa facilidad en las temáticas y procesos que allí se manejan. En cuanto al rango de edad se evidencia un peso importante de veedores entre los 45 y 75 años de edad. Lo anterior, demuestra una baja participación de los jóvenes en estos mecanismos de participación ciudadana, lo cual puede ser un factor negativo en la medida que es importante contar con una participación en todos los niveles y grupos sociales. Sobre la región de influencia se reconoce una diversidad de espacios y regiones, lo cual permite obtener una perspectiva amplia del cómo se da el derecho de acceso a la información en Colombia. Por último, sobre el nivel educativo, la mayor parte de los veedores entrevistados cuenta con estudios técnicos, profesionales o posgrados, esto puede señalar que a mayor educación mayor interés en los procesos de control social.

Figura 7. *Sexo de los veedores encuestados*



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada en el marco de la investigación.

Figura 8. Nivel administrativo en el que se ubica la veeduría entrevistada



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada en el marco de la investigación.

Figura 9. Ubicación de los veedores entrevistados

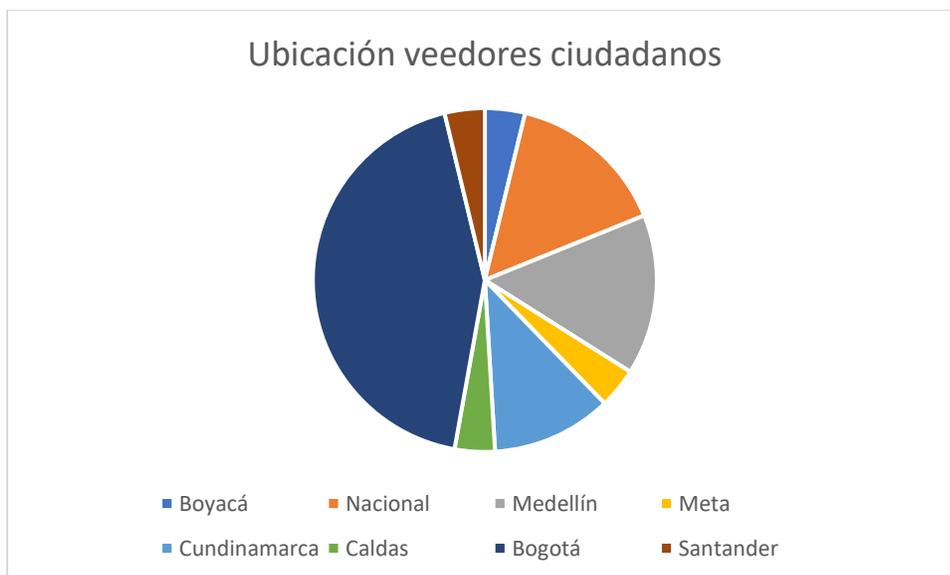
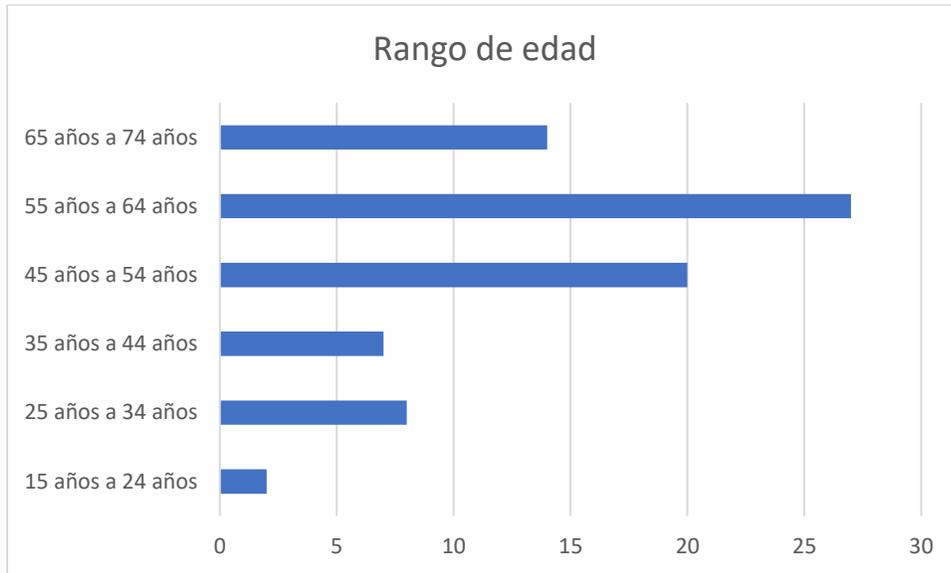
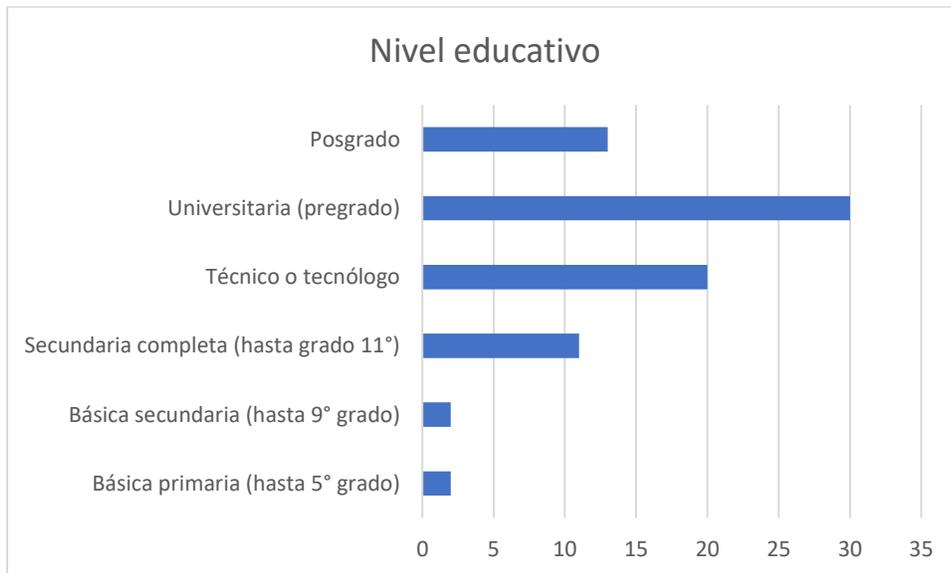


Figura 10. *Edad de los vedores entrevistados*

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada en el marco de la investigación.

Figura 11. *Nivel educativo de los vedores entrevistados*

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada en el marco de la investigación.

Ahora, en cuanto a las entrevistas, se dio inicio con la construcción de un cuestionario, y al igual que con el banco de preguntas de las encuestas, se tomó como referencia el marco conceptual construido. Posteriormente se seleccionan tres tipos de sujetos que serían objeto de entrevista. Primero, los expertos reconocidos en temas de acceso a la información pública y procesos de control social. Segundo, los personeros municipales, los cuales dentro de su gestión están relacionados con temas de transparencia, acceso a la información pública y procesos de control social. Hay que aclarar que en el caso del Distrito de Bogotá se toman en cuenta la Veeduría Distrital y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), al ser consideradas como las más idóneas en los temas objeto de la entrevista. Y tercero, los veedores ciudadanos al ser los que poseen la experiencia y práctica en procesos de solicitud de información pública y de control social. Se realiza un total de doce entrevistas: tres a expertos, cuatro a funcionarios públicos y cinco a veedores ciudadanos. El formato para el desarrollo de estas entrevistas consistió en encuentros virtuales mediante la plataforma Google Meet. A las personas que accedieron a la entrevista se les solicitó diligenciar un consentimiento informado y se solicitó el permiso de grabar la sesión para un posterior procesamiento de la información. El consentimiento informado se encuentra en el Anexo 2.

Por último, el proceso de recopilación de información presentó diversas dificultades. La primera de estas consistió en la modificación de la metodología propuesta en fases iniciales de la investigación. En un principio se esperaba realizar una comparación de las condiciones de acceso a la información pública de veedurías en tres tipos de entidades territoriales diferentes, un municipio de sexta categoría, Zipacón, Cundinamarca, uno de segunda categoría y capital de la provincia Sabana de Occidente Facatativá, Cundinamarca, y, por último, el distrito capital de Bogotá. Sin embargo, al momento de realizar la recopilación de la información se presentaron ciertas dificultades para contactar veedurías y funcionarios públicos en los municipios de Zipacón y Facatativá y se encontró que el número de veedurías es reducido y no tienen a disposición información de contacto. Por su parte, los personeros municipales en el cargo se negaron a realizar un encuentro. En cuanto a las veedurías e instituciones públicas de Bogotá se observa un número muy amplio de veedurías, que cuenta con diversos canales de comunicación como redes sociales o páginas web, se destaca en estas organizaciones un mayor grado de recorrido y experiencia. Por lo anterior, en el proceso de recopilación se pudo acceder a mayor

información del Distrito de Bogotá y se consideró inviable la posibilidad de realizar una comparación profunda entre las entidades territoriales descritas en un inicio.

Una segunda dificultad refiere a complicaciones en las encuestas y entrevistas. En cuanto a las encuestas se observa un bajo porcentaje de respuesta, este fue solamente de un 5,5%. Esto se puede explicar desde el proceso de recopilación de correos de veedurías, no existe una base de datos en las personerías que contenga las resoluciones de inscripción de las veedurías, se destaca únicamente los datos de la Personería de Bogotá y el Registro Único Empresarial RUES. Sin embargo, el acceso a la información de este Registro Único Empresarial no es el más adecuado para la recopilación de datos. También se presenta que muchos de los correos tenían errores de digitación o la información estaba incompleta, esto llevo a que muchos de los correos que se enviaron no llegaron a su destinatario. Y en cuanto a las entrevistas, se generaron problemas para ubicar y posteriormente hacer efectivo el encuentro para realizar las entrevistas, debido al incumplimiento de las personas a la reunión acordada, para luego no ser posible agendarlo nuevamente.

A continuación, se presentan las personas que participaron de la entrevista:

Expertas

- Marcela Restrepo Hung: presidenta ejecutiva de la fundación Foro Nacional por Colombia
- Sandra Martínez: directora Programática Iniciativas Sistema Político y Estado de la corporación Transparencia por Colombia
- Ana Paulina Sabbagh: investigadora y consultora en temas de gestión pública y fortalecimiento institucional. Especialista en lucha anticorrupción, control social y prácticas de buen gobierno

Funcionarios públicos

- Juan Miguel Rodríguez Díaz: personero municipal de Anolaima
- Cesar Lozano: funcionario de la Veeduría Distrital - miembro de la veeduría delegada para la participación y programas especiales.
- Alexander Reina Otero: director Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)

- Jorge Alirio Bautista Valbuena: Ex personero de Bojacá, Zipacón y Facatativá, Cundinamarca

Veedores ciudadanos

- Hermán Lozano: veeduría Líderes por Colombia (Orden nacional)
- Henry Anaya: veeduría Ciudadana Bien Común (Orden nacional)
- María Teresa Ramírez: veeduría en salud y vacunación de Facatativá
- Nelson Julián Villamizar: veedor ciudadano al sistema distrital de discapacidad
- Ana María Monsalve: veedora distrital con más de 10 años de experiencia

6. Hallazgos y resultados de la investigación

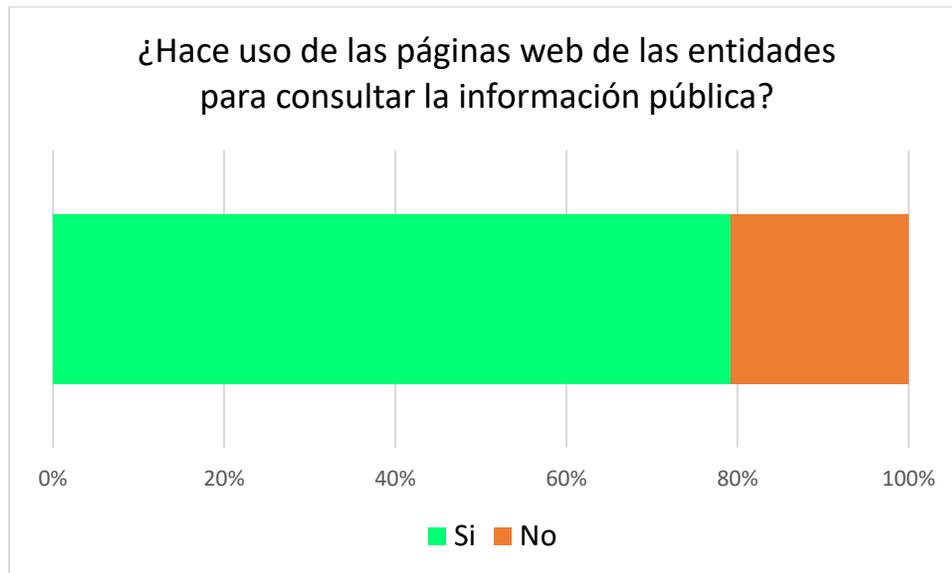
En este capítulo se plantean los hallazgos y resultados de la investigación, luego del procesamiento de la información recopilada. Esta labor se estructura a partir de las dimensiones descritas en el párrafo anterior. La primera parte del capítulo aborda el asunto de las condiciones de acceso a la información, evaluando aspectos como las tecnologías de la información, la estructura institucional y la distinción entre el acceso a la información pública en ámbitos nacionales y subnacionales. Luego se considera el tema de la calidad de la información pública comprendiendo qué significa una información de calidad y cuáles son los principios que determinan esta calidad. En un tercer lugar, se analiza lo relacionado con las capacidades requeridas por los veedores ciudadanos para solicitar y procesar la información pública dentro de su ejercicio de control social. Por último, se comprende la influencia de la pandemia de COVID-19 en el derecho de acceso a la información, evidenciando el papel de la información pública durante la emergencia sanitaria y las dificultades y ventajas derivados de este acontecimiento.

6.1. Condiciones de acceso a la información pública

Este trabajo aborda el tema del acceso a la información pública desde diferentes dimensiones de análisis. La primera de ellas consiste en las condiciones que encuentran las veedurías ciudadanas para acceder a la información pública. Estas condiciones comprenden los diferentes factores que determinan un acceso adecuado a la información necesaria para los ejercicios de control social. A partir de la información recopilada en las entrevistas y encuestas se sintetizan cuatro variables relevantes para entender la situación actual del país en cuanto a las condiciones para acceder a la información, estos son: las tecnologías de la información, la cultura de la transparencia, la estructura institucional y la distinción entre los ámbitos nacionales y subnacionales.

- **Tecnologías de la información**

Sobre las condiciones de acceso a la información el primer factor a analizar está relacionado con el medio a partir del cual se hace pública la información. Los sujetos entrevistados afirman que en los últimos años se ha generado un aumento radical en la publicación de información por medios digitales. En la actualidad las instituciones han fortalecido sus canales digitales para comunicar sus decisiones y acciones. Es por esto que las páginas web son el medio más utilizado para publicar información. Tal y como lo muestra la figura 12 cerca del 80% de las veedurías encuestadas hace uso de las páginas web de las entidades para consultar información pública. Lo anterior trae consigo múltiples beneficios para asegurar el principio de transparencia de la información. Por ejemplo, se asegura un acceso directo e inmediato de la información pública, se reducen los trámites y los procesos para solicitar información, la información puede tener formatos que permitan su reutilización, se puede acceder a la información desde cualquier lugar siempre y cuando se tenga acceso a internet, etc. Según lo anterior, la promoción de medios digitales para la publicación de la información tiene muchas ventajas. Sin embargo, también se presentan una serie de problemáticas.

Figura 12 *Uso de las páginas web para consultar información pública*

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta.

Primero, este proceso de digitalización no tiene en cuenta la existencia de una brecha tecnológica en el país. Existen en Colombia deficiencias importantes en la infraestructura digital, por lo que muchas poblaciones y comunidades no poseen las condiciones mínimas para tener un acceso a internet. También se observa cómo muchas personas no cuentan con los dispositivos adecuados para lograr esta conexión. Este aspecto no se reduce únicamente a las regiones periféricas del país, se señala cómo ciudades y municipios centrales del país tienen problemas para proveer una cobertura completa a las redes de comunicación.

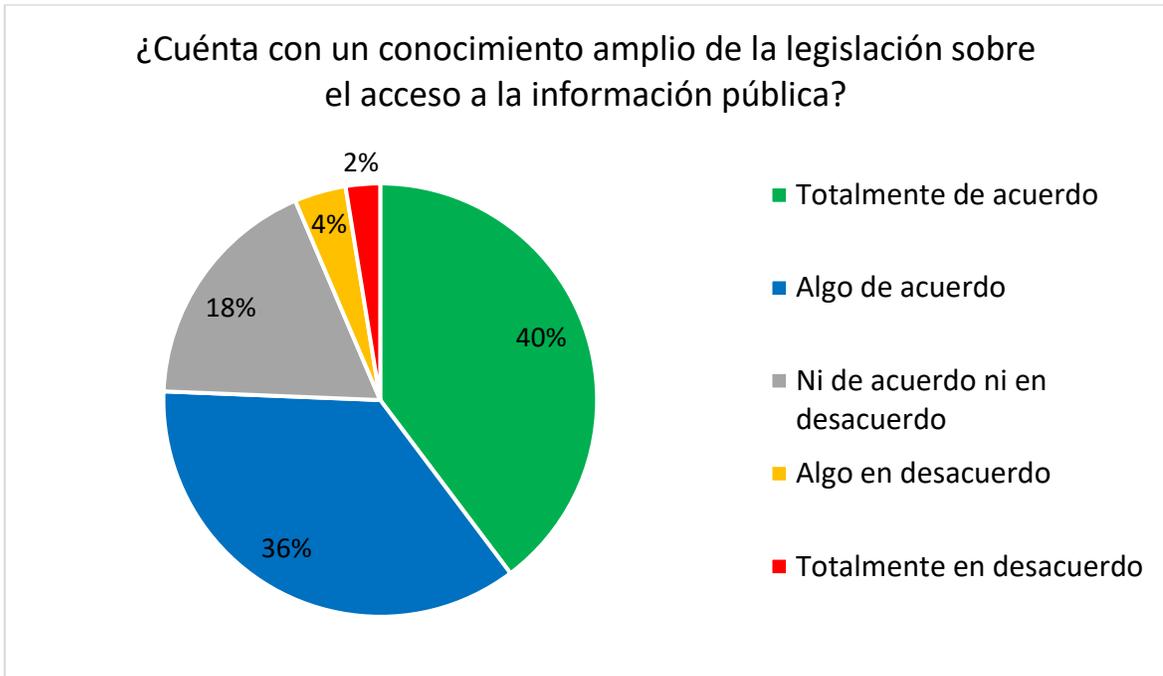
Una segunda problemática refiere a las falencias en la alfabetización digital. Es decir, la falta de conocimientos básicos de la ciudadanía para hacer uso de las herramientas informáticas. Se presentan situaciones en las que los ciudadanos no tienen un conocimiento básico para hacer uso de esta tecnología como, por ejemplo, crear y hacer uso de un correo electrónico, descargar o manejar diferentes tipos de archivos, etc. Lo anterior, impide que los ciudadanos accedan a la información dispuesta en las páginas web de las entidades y demás sistemas de información. Este factor, puede comprenderse a partir de la edad de los veedores, se pudo observar que en su mayoría los veedores son personas mayores, que se ubican en el rango de edad de 45 a 75 años, es por esto que las tecnologías de la información no son medios en los que tengan conocimiento amplio.

Una tercera problemática señala cómo el acceso a las páginas web y la búsqueda de la información pública resulta ser un proceso complejo, en otras palabras, el acceder a la información pública por los medios digitales es difícil y/o confuso. Se señala que, aunque se tenga un grado de experiencia en tecnologías de la información, hay páginas web o sistemas de información que no son “amigables” con los ciudadanos y que la búsqueda de información resulta ser un proceso tedioso y desgastante, debido a cómo está dispuesta la información en estas páginas. Esto no aplica exclusivamente a los ciudadanos, se observa cómo en las instituciones públicas los funcionarios no tienen un conocimiento amplio de estas herramientas informáticas, por lo que hay personas especializadas en el manejo de los sistemas de información.

- Cultura de la transparencia

El segundo factor de análisis vinculado a las condiciones de acceso a la información está relacionado con la cultura de la transparencia. Este es un elemento que tiene que ver tanto con la ciudadanía como con los funcionarios públicos.

Sobre la cultura ciudadanía, las entrevistas a expertos y funcionarios señalan que las veedurías no reconocen de manera clara lo que significa el derecho de acceso a la información pública. En palabras de la directora de la organización Foro Nacional por Colombia Marcela Restrepo “*No existe una cultura ciudadana sobre el derecho de acceso a la información, por lo tanto, la ciudadanía no reconoce la información como un bien público, todos debemos estar bien informados para tomar buenas decisiones*” (Transcripción completa en el Anexo 5). Se considera que no se ha afianzado en la ciudadanía la idea de que la información tiene como finalidad fortalecer y mantener el sistema democrático. En este sentido, se da un desconocimiento de este derecho, los ciudadanos no tienen claro qué tipo de información necesitan y cómo pueden acceder a ella. Por otro lado, los resultados de las encuestas demuestran que los ciudadanos veedores sí consideran que tienen un conocimiento amplio de la legislación sobre el acceso a la información pública. La figura 13 indica que cerca del 80% de los veedores afirma que cuenta con un conocimiento apropiado de este derecho. Lo anterior, puede evidenciar dos cosas, primero, una distinción entre las capacidades de la ciudadanía general y los ciudadanos veedores para acceder a la información pública, o segundo, una contradicción entre la perspectiva que tienen los veedores de su propia cultura de transparencia y la opinión de grupos de expertos y funcionarios.

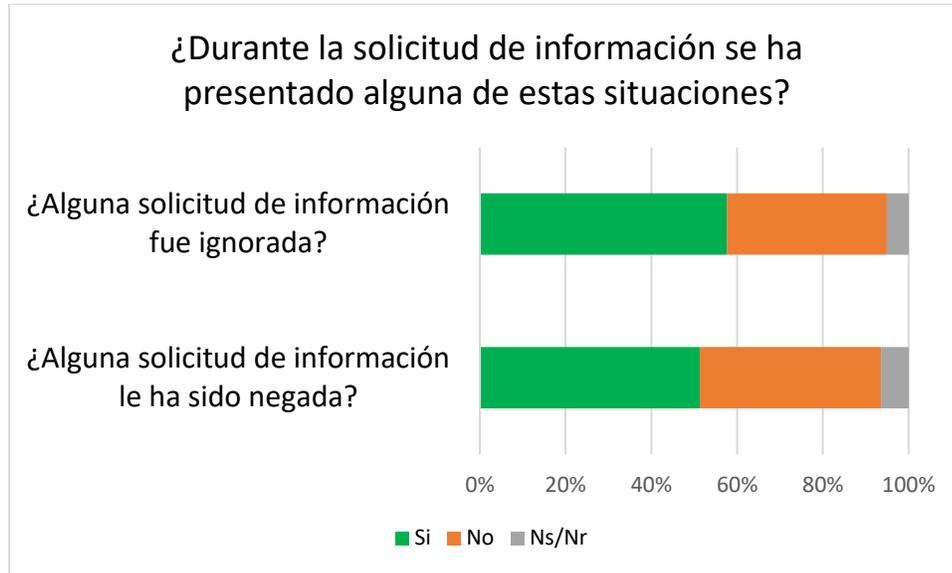
Figura 13 *Conocimiento de la legislación de acceso a la información pública*

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

Con respecto a la cultura de transparencia de los funcionarios públicos, las entrevistas evidencian que una parte de estos no entienden el acceso a la información pública como un derecho fundamental, sino que lo ven como un requisito por cumplir dentro de las funciones de la gestión pública. Esto quiere decir que existen funcionarios que se limitan a asegurar los requisitos mínimos que les exige la legislación, sin tener la intención de satisfacer los principios de este derecho. Siendo estos principios los que permiten un cumplimiento óptimo del derecho de acceso a la información pública. En general se afirma que hay funcionarios que no han integrado dentro de sus labores y responsabilidades la importancia del acceso a la información. Un escenario que ejemplifica este asunto tiene que ver con el rol que juega la voluntad política para asegurar el acceso a la información pública, ya que si las autoridades no tienen la disposición adecuada para proveerla se generan complicaciones importantes para la ciudadanía de reconocer la gestión de las autoridades públicas y se requiere hacer uso de mecanismos administrativos o legales adicionales para adquirir dichos datos. Teniendo en cuenta la información de las encuestas, la figura 14 muestra la existencia de una porción considerable de situaciones

en donde no se da cumplimiento a las solicitudes de información, ya sea porque se ignora o se niega una solicitud.

Figura 14 Situaciones en las que se ha ignorado o negado la solicitud de información



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

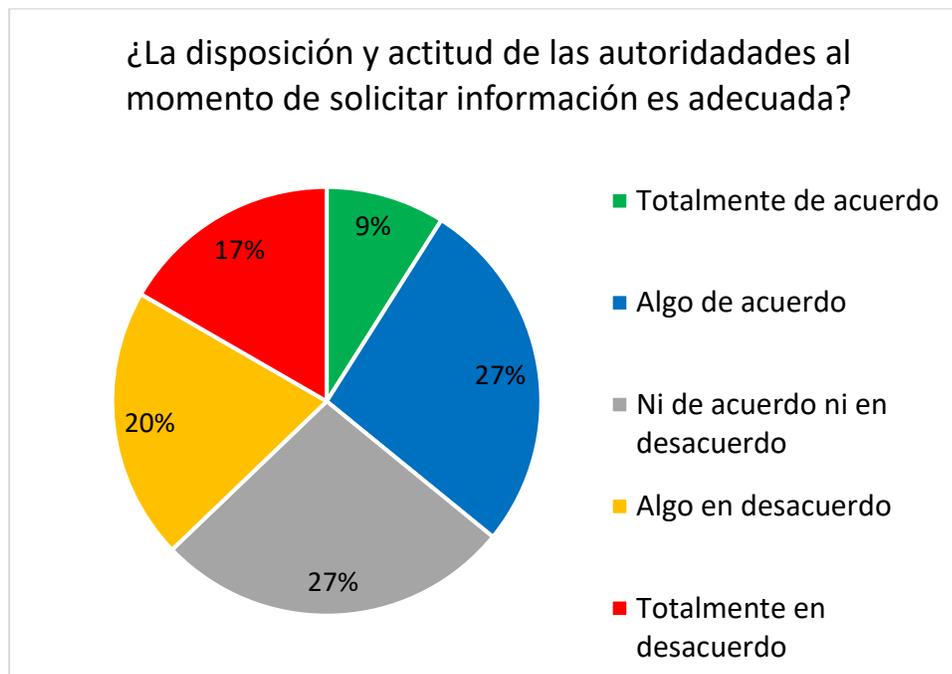
Sobre el asunto abordado anteriormente existe una distinción en las percepciones de los diferentes grupos entrevistados. Por un parte, los veedores afirman que, en la mayoría de las situaciones, los funcionarios no tienen ni la voluntad ni la disposición adecuada para proveer la información, es más, consideran que hay funcionarios que generan obstáculos para evitar dar respuesta a lo que se les solicita. El veedor representante de Líderes por Colombia afirma que *“Los funcionarios utilizan artimañas y estrategias para no ser vigilados por las veedurías. Las veedurías tienen que hacer un esfuerzo adicional para lograr los resultados”* (Transcripción completa en el Anexo 5).

En su lugar, los funcionarios entrevistados consideran que las autoridades que no tienen una actitud y disposición correcta sobre este asunto son la excepción, que en general las autoridades públicas están dispuestas y comprometidas con la entrega de la información a la ciudadanía. Esto lo afirma el personero municipal de Anolaima Juan Miguel Rodríguez Díaz: *“Por regla general hay disposición de dar información, en casos concretos esta publicación de información se da de forma evasiva. Estos casos concretos no responden*

el derecho de petición a tiempo o la respuesta no es completa...” (Transcripción completa en el Anexo 5).

La figura 15 señala la percepción de las veedurías en cuanto a la voluntad política de los funcionarios públicos en los procesos de solicitud de información, y sobre este asunto, no hay un consenso en general. La mayor parte de encuestados no están seguros sobre si la actitud y disposición de los funcionarios es la más adecuada.

Figura 15 *Disposición y actitud de las autoridades públicas*



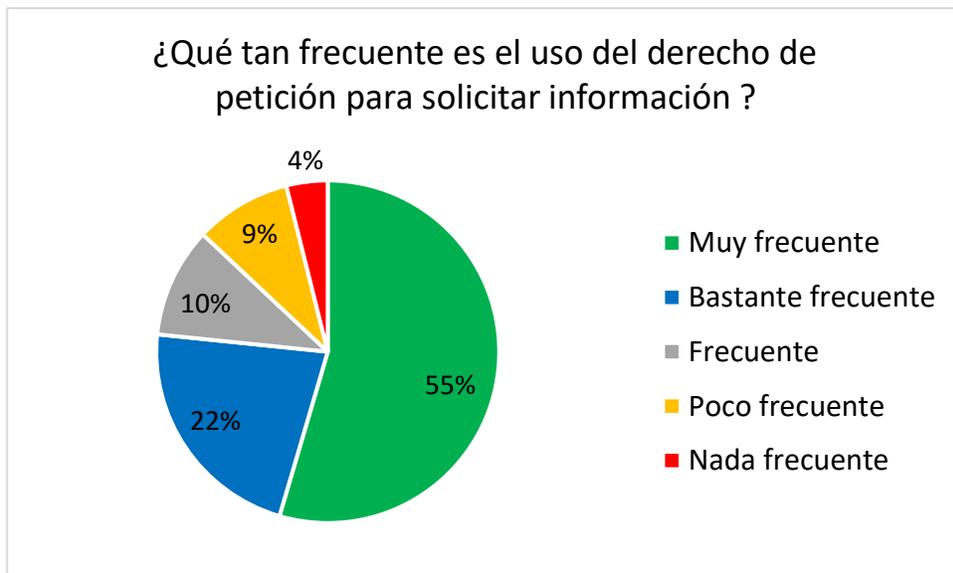
Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

Un último asunto relacionado con la cultura política tiene que ver con el derecho de petición y el derecho de acceso a la información. La mayoría de las personas entrevistadas señalan que el derecho de petición es el método más utilizado para solicitar información. En la figura 16 se representa la frecuencia del uso del derecho de petición para la solicitud de información, el 55% de los veedores consultados reconoce que este mecanismo es utilizado de forma muy frecuente, por lo tanto, se puede considerar que el derecho de petición es una forma preponderante para la solicitud de información. Sin embargo, las expertas entrevistadas precisan que el derecho de petición es algo distinto al derecho de acceso a la información. En la medida que el derecho de petición se entiende como una

forma de solicitar aquella información que no se encuentra disponible a la ciudadanía a partir de una transparencia activa de las entidades, este derecho se considera un instrumento ciudadano para tener respuesta de la administración pública. En su lugar la solicitud de información no comprende a un proceso administrativo, sino que es la manera en cómo se concreta el derecho fundamental de la ciudadanía a acceder a la información pública. Por lo tanto, de manera cotidiana se ha reducido el derecho de acceso a la información a un derecho de petición, si bien los dos tienen una misma finalidad se deben comprender en categorías diferentes. Sobre este asunto la experta Ana Paulina Sabbagh considera que:

“En cuanto a la transparencia pasiva, hay una gran debilidad y es la idea de la solicitud de información como vehículo de derecho de acceso a la información y el derecho de petición de información. Existen inconvenientes entre el derecho de petición y la solicitud de información. La solicitud de información tiene un sentido particular, la mayoría de instituciones asocia todo a derecho de petición. Los recursos de uno y otro son diferentes. Los del derecho de petición están en el código administrativo. Los de la solicitud de información están en la ley 1712.”
(Transcripción completa en el Anexo 5).

Figura 16 Uso del derecho de petición



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

- La estructura institucional

Como tercer factor para el análisis de las condiciones de acceso a la información pública se toma como referencia la estructura institucional. Un elemento destacado por las expertas entrevistadas sobre este asunto consiste en la figura del órgano garante. En diferentes países el órgano garante tiene como función fortalecer y hacer seguimiento a la política pública de acceso a la información. En la legislación colombiana se establecen siete instituciones encargadas como órgano garante, y, debido a que son tantas y tan variadas, se generan complejidades ya que no hay un único órgano que tome el rol de líder de política, el cual dirija y establezca unos lineamientos únicos y coherentes sobre este asunto. El órgano garante debería cumplir con las funciones de promoción, vigilancia, seguimiento y sanción al sistema de gestión pública con relación al derecho de acceso a la información. Se afirma, que hasta el momento no se ha logrado tener un resultado óptimo sobre este asunto en el país. En palabras de la experta la directora de la organización Foro Nacional por Colombia Marcela Restrepo:

“Algo importante es que no hay un órgano garante, quién garantiza que se cumpla la ley y quién castiga a aquellos que no cumplan. El órgano garante se supone que es la Procuraduría y la secretaría delegada de la Procuraduría la cual tiene muchas funciones, demasiadas. Esta entidad quiere ser el órgano garante pero no lo logra hacer, tiene asuntos como transparencia, acceso a la información, cuidado del patrimonio, etc. No se han generado sanciones, lo único ha sido desde la Superintendencia de Industria y Comercio. No hay nadie que les diga a los poderes públicos qué deben cumplir. Aquí hay un problema y es que hay seis entidades responsables de la ley de acceso a la información, lo cual genera que haya muchos responsables, pero realmente ninguno se responsabiliza. Están el DANE, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, Procuraduría, Min Tic.”
(Transcripción completa en el Anexo 5)

Un segundo elemento de estas condiciones institucionales hace referencia a la idea de proveer una información en razón de la utilidad que esta pueda tener para la ciudadanía. Los funcionarios públicos reconocen que existe una frustración en cuanto a la publicación de información ya que esta no será consultada, por lo tanto, se pierde el sentido de hacerla pública. La publicación de la información parte del principio de máxima transparencia y es

por esto que se han fortalecido los canales virtuales, las bases de datos y las plataformas de datos abiertos, y con ello se espera que la ciudadanía tenga a disposición la mayor cantidad de información. Sin embargo, puede que esta información no sea de utilidad para la ciudadanía. Esto ocurre debido a que no se está pensando en qué información requieren las personas para lograr sus intereses específicos. Esta idea se concreta en las situaciones en donde el ciudadano no necesita una gran cantidad de datos abiertos o bases de datos muy completas, simplemente desea conocer los procesos, los funcionarios o los presupuestos de una institución. Aquí podría ser más valioso una información que cuente con un lenguaje claro, que sea legible o que este en un formato adecuado. Este asunto será abordado más adelante, en la medida que está muy relacionado a los factores que determinan la calidad de la información. Por último, es válido mencionar que, con el fin de mejorar este asunto, se propone que los funcionarios tengan en cuenta para su proceso de publicación las necesidades de información de la ciudadanía, por lo que se deriva la importancia de canales y espacios de acercamiento entre las autoridades públicas y la sociedad civil.

- Distinciones en el acceso a la información pública en el ámbito nacional y subnacional

El último factor de análisis aborda las diferencias en el acceso a la información pública en los ámbitos nacionales y subnacionales. A partir de la información recopilada en las entrevistas se observa que existen grandes diferencias en el acceso a la información debido al tipo de entidad a la cual se le solicita la información. En general se considera que las instituciones que se ubican en los niveles territoriales como municipios y gobernaciones tienen grandes dificultades para asegurar un adecuado derecho de acceso a la información. Y por su parte, las entidades de orden nacional como ministerios, presidencia o entidades de gran influencia, sí cuentan con las posibilidades y herramientas para proveer este derecho. El funcionario de la Veeduría Distrital, Cesar Lozano, caracteriza este asunto de la siguiente manera:

“Hay una diferencia grande entre ámbitos nacionales y subnacionales. Esto se explica por los recursos, capacidades y personal de cada una de estas entidades. Generalmente la gestión en todos los temas de las entidades nacionales es mucho mejor, comparado con las entidades territoriales hay una gran diferencia. Depende del tamaño y de las capacidades, ejemplo: Cundinamarca, Antioquia, Valle son

fuertes, otras gobernaciones se dificultan o es complicado.” (Transcripción completa en el Anexo 5).

Cómo una de las principales diferencias identificadas se observa la distinción de capacidades, insumos y personal para publicar la información pública. Las entidades nacionales cuentan con un personal amplio y con un alto grado de capacitación, a su vez cuentan con los recursos físicos y técnicos para cumplir con sus funciones. Por su parte, las entidades del orden subnacional tienen grandes limitaciones en cuanto al número de trabajadores o personal disponible para abordar el gran abanico de funciones que les corresponden. La capacitación de entidades de bajo nivel administrativo depende de los mismos funcionarios, es decir, estos son los que se responsabilizan de forma autónoma de su actualización y capacitación. Debido a lo anterior, se observa cómo hay una poca cultura de la transparencia en las regiones o en lugares apartados y tampoco se han logrado avances importantes en los asuntos de la gestión documental. Por último, se observa una falencia en cuanto a los insumos y materiales que poseen las entidades subnacionales, por lo que los medios físicos, como la cartelera municipal o el alto parlante siguen siendo los canales más importantes para la comunicación de la información.

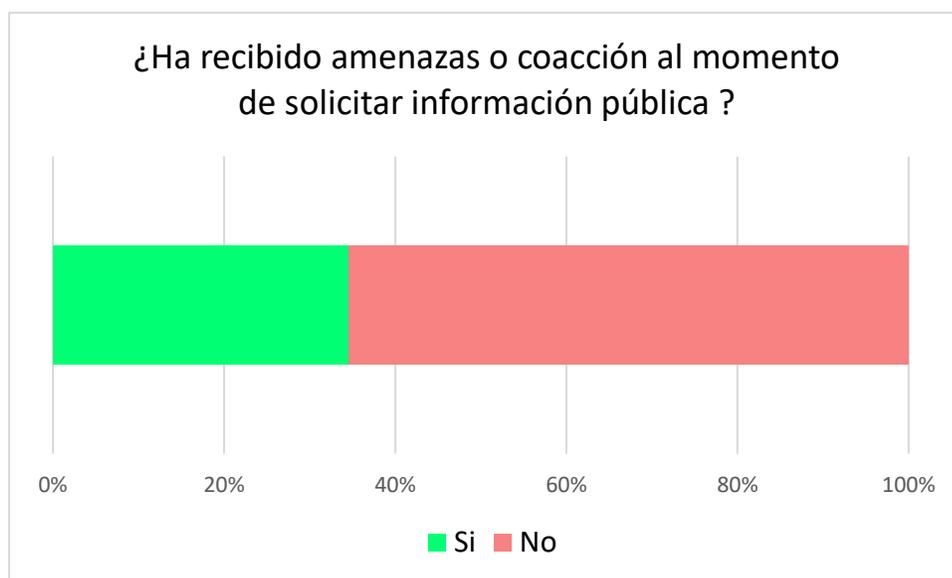
Esta distinción de capacidades, insumos y personal conlleva a que las instituciones de nivel subnacional tengan mayores dificultades para cumplir con los requisitos que impone la ley sobre el acceso a la información pública. Aunque es necesario considerar que existen instituciones de este nivel que tienen una influencia importante, como Bogotá, Medellín, la Gobernación de Antioquia o Cundinamarca, etc., las cuales si tienen las herramientas, capacidades e insumos para lograr cumplir con este derecho de forma óptima.

La segunda diferencia importante de los niveles de la administración pública tiene que ver con los temas y los recursos con los que cuentan cada una de las instituciones. Por parte de las entidades de orden nacional se ve cómo las temáticas sobre las cuales puede realizarse un control social o se solicita la información son mucho más difíciles y complejas que los asuntos que se tratan en el orden territoriales. Esto se considera una barrera para los veedores y ciudadanos, al tener una capacidad limitada para comprender estos temas. Se requiere de un grado de conocimientos y experiencia mucho más importante para realizar procesos de control a nivel nacional que a nivel subnacional. Al respecto del monto o el total de recursos a los cuales se realiza el seguimiento y vigilancia se reconoce una diferencia importante, en la medida que en los niveles superiores de la administración

pública se manejan proyectos y contratos con un valor mucho mayor que en el ámbito subnacional.

Dentro de las distinciones que se presentan en los diferentes niveles territoriales las veedurías expresan la presencia de situaciones de violencia, amenazas o coerción en el momento de la solicitud de información pública. Estas situaciones de peligro se dan al momento de que las veedurías en su ejercicio de control solicitan información sensible, es decir, información puntual que puede evidenciar casos de corrupción. Esto ocurre sobre todo en los territorios del nivel subnacional, en la medida que son espacios más pequeños en donde se puede identificar a la persona que realiza la solicitud y en donde la violencia es una herramienta de presión que persuade a los veedores de continuar con los procesos de control. Los veedores entrevistados comentan que este tipo de escenarios no son comunes y también que muchos de estos asuntos quedan en simples amenazas que no tienen ninguna incidencia material. Sin embargo, este tipo de acontecimientos se podrían considerar formas extremas de disuasión. La figura 17 consulta el porcentaje de situaciones de amenaza o coacción al momento de solicitar la información pública; se observa un porcentaje relativamente bajo de estos casos. Sobre este asunto resulta necesario en otros estudios ahondar en la recopilación de datos para identificar el número de acciones de violencia como producto del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Figura 17 *Situaciones de violencia en el acceso a la información*



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

6.2. Calidad de la información pública

La segunda dimensión de análisis que permite comprender el derecho de acceso a la información pública tiene que ver con la calidad que tiene la información a la que se accede. Ya que sin una información de calidad no sería posible realizar un buen proceso de control social a la gestión pública. Para entender cuál es la calidad de la información pública se analizarán dos aspectos, primero, precisar en qué consiste una información de calidad y segundo, establecer y caracterizar los principios de calidad de la información, revisando si estos se cumplen en la actualidad.

- ¿Qué significa una información de calidad?

Para definir qué significa una información pública de calidad lo primero que se debe tener en cuenta es el para qué se requiere esta información. En el caso que compete a esta investigación es el tema del control social que realizan las veedurías ciudadanas, y es aquí donde se reconoce que la información será de calidad siempre y cuando sea útil para ejercer el control a la gestión pública. Nuevamente se observa cómo el criterio de utilidad resulta ser fundamental, ya se había dicho en el apartado anterior que es la utilidad la que debe guiar la publicación de la información. Aquí se reconoce que es la utilidad la que debe guiar los principios de calidad de la información, ya que sin una calidad adecuada la información no podrá ser utilizada por la ciudadanía. En este sentido, los funcionarios públicos que proveen la información deben tener muy presente la idea de la calidad con el fin de que este sea un instrumento para el control social y las demás necesidades que tenga la ciudadanía. Un ejemplo que permite materializar esta idea es cuando las veedurías acceden a información que no es completa, aquí se puede ver que se cumple con el acceso a la información, sin embargo, esta información pueda que no sea útil para los procesos de control en la medida que no se obtiene la información que se requiere para ejercer una vigilancia y seguimiento adecuado a la gestión. Por esta razón la calidad de la información debe entenderse a partir de la utilidad que pueda tener esta información para la ciudadanía; sin la calidad adecuada el acceso a la información pública pierde el sentido.

Otro factor que es necesario considerar para comprender la calidad de la información pública parte de la idea de que este es un asunto subjetivo. Es subjetivo porque depende del tipo de ciudadano y de lo que este espera obtener en la información pública. En el caso

de las veedurías ciudadanas se debe tener en cuenta los objetivos que plantean. Aquí se recoge una idea mencionada en el apartado anterior, y tiene que ver con el impulso actual que existe de la publicación de datos abiertos, entendidos como estas grandes bases de datos muy específicos que pueden ser procesados por expertos en el análisis de datos con software especializados. Esta es una forma de proveer información pública, sin embargo, este tipo de información es exclusiva para ciertas “élites” como investigadores, académicos, ONG especializadas o compañías. Por su parte la ciudadanía general entiende que una información de calidad es aquella que cuenta con un lenguaje claro o simplemente que este en un formato específico. La calidad de la información, al igual que la forma de publicación, debe ser dada por las condiciones específicas de los ciudadanos que van a acceder a esta. Por esto, se reitera la importancia del acercamiento de la sociedad y las autoridades que ejercen la gestión pública y con ello se entienda qué información y qué criterios de calidad espera obtener la ciudadanía.

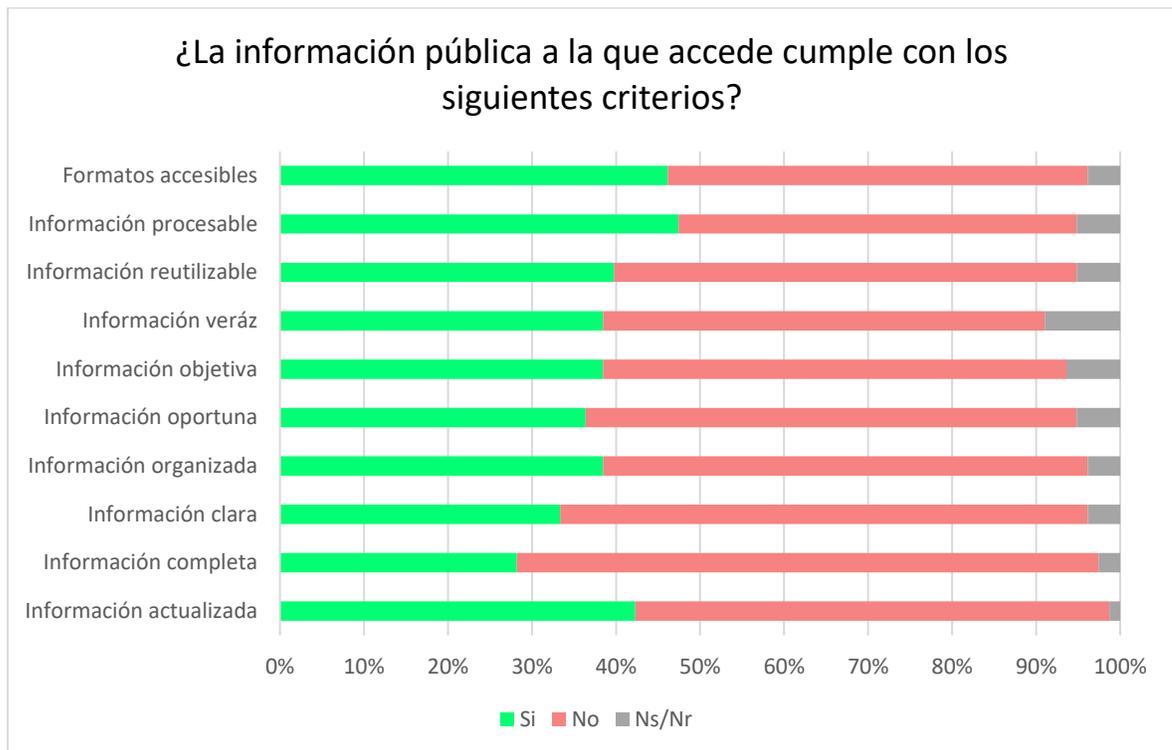
- Principios de calidad de la información pública

En cuanto a los principios de calidad de la información la ley 1712 de 2014 establece siete principios que hacen que la información pública sea de calidad, aquí se espera que la información sea oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y que este en un formato accesible. Adicionalmente teniendo en cuenta la opinión de expertos, veedores y funcionarios se destacan dos temas: los formatos en los que se inscribe la información y el principio de gratuidad de la información.

A partir de las entrevistas realizadas surgen varias ideas importantes. Por una parte, se reconoce que se ha generado una mejora en cuanto a la calidad de la información pública a través de los años, esto radica en la idea de que a partir de la formulación de leyes y políticas sobre el acceso a la información se han promovido criterios y prácticas en la función pública para la publicidad de la información. Lo anterior ha ayudado a que se empiece a construir una cultura de la transparencia y un conocimiento sobre los factores que determinan la calidad de la información. Como lo afirma Marcela Restrepo: *“Hay entidades públicas que ofrecen una información adecuada y esto ha ido mejorando, que en el transcurso del tiempo se han consolidado criterios y aspectos. Ejemplo de esto es el Departamento Nacional de Planeación DNP o el Departamento Nacional de Estadística DANE y algunos ministerios.”* (Transcripción completa Anexo 5).

La figura 18 sintetiza la perspectiva de los veedores en cuanto al cumplimiento de los principios de calidad de la información. En general se observa una opinión negativa en el cumplimiento de estos principios, ninguno de ellos llega a tener una representación mayor del 50%. Siendo los principios de información clara y completa los que demuestran un menor grado de cumplimiento, según la percepción de los veedores. Y los de información procesable y actualizada los que presentan un mejor desempeño.

Figura 18 *Criterios de calidad de la información*



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

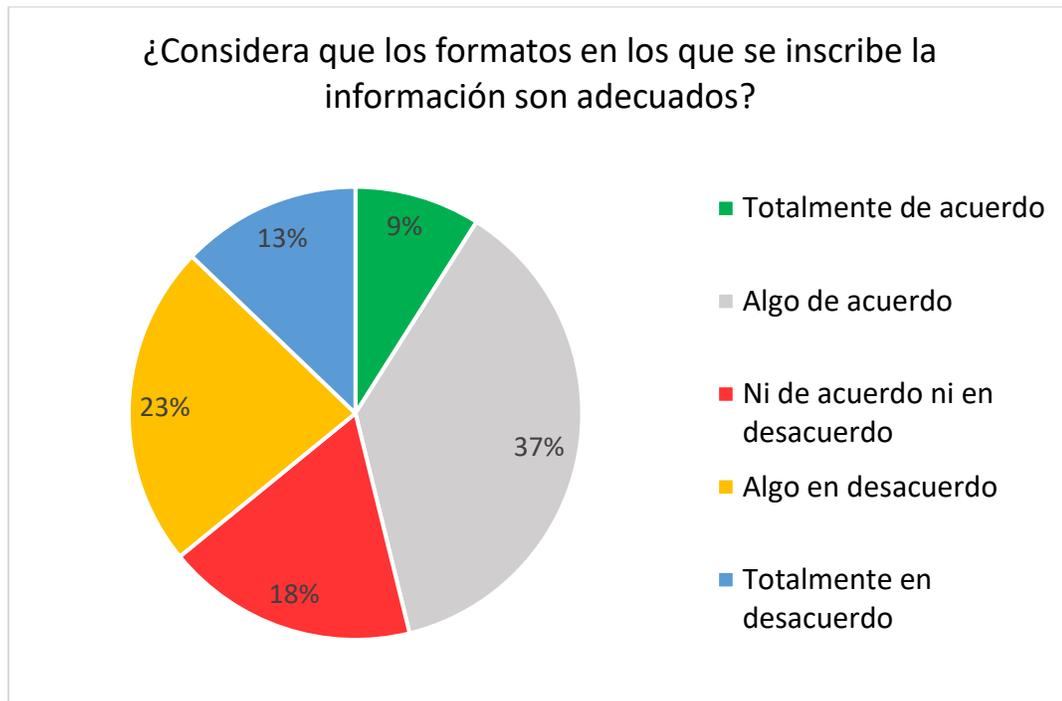
Aunque se observan avances sobre el cumplimiento de los principios de la calidad se identifican dos factores en los cuales es posible tener una mejora considerable, primero la idea de los formatos en los que está dispuesta la información y segundo el tema de la gratuidad de la información.

Los formatos cumplen un rol fundamental en este proceso, en la medida que es el tipo de formato en el que se publica la información lo que permite que esta información pueda ser reutilizable y procesable. En particular se señala que gran parte de la información es

publicada en un formato .pdf el cual no es el más adecuado para su uso y manejo. Por ejemplo, en el caso de información que se organiza en formato .xlm de Excel nativo resulta imposible su uso si es publicado en .pdf. A su vez, para la información en formato .doc utilizado comúnmente en Word al no estar en el formato adecuado se impide reutilizar la información o hacer búsquedas de manera fácil para los usuarios. La importancia de este asunto se puede observar al tener en cuenta las posibilidades de acceder a la información por parte de personas en situación de discapacidad. Los veedores con discapacidad visual señalan que la información publicada en .pdf o en formato de imagen, al ser un documento escaneado, no es posible leerla. El veedor al sistema distrital de discapacidad por su experiencia en el proceso de veeduría de personas en situación de discapacidad reconoce que:

“Para personas ciegas el medio más adecuado es por medio digital, porque puede leerse mediante el lector de pantallas. Pero sin embargo no se entrega de esta forma. Primero porque eso no se ha habilitado y segundo se comenta que la información solamente está en archivo físico y que vale tanto dinero la impresión. Para personas ciegas el formato más adecuado debe ser Word, el .pdf o una imagen no puede ser leídos por los programas lectores de pantalla. Mucha información se entrega en .jpg o .pdf es inaccesible. Como respuesta a esto las veedurías deben conforman equipos de personas que ven y personas que no ven.”
(Transcripción completa en el Anexo 5).

Las personas con discapacidad visual hacen uso de programas especializados en lectura de pantalla que mediante un sintetizador de voz pueden escuchar la información a la que acceden. Es aquí donde se aprecia la necesidad de que la información pública pueda encontrarse en el formato indicado, de no ser así, se genera un quiebre radical del derecho de acceso a la información pública. Como muestra la figura 19, hay una mayor proporción de veedurías que considera que la información no se encuentra en un formato adecuado, aunque el mayor porcentaje de las veedurías no es claro sobre este asunto y no toman una determinación precisa sobre la propiedad de los formatos en los que se inscribe la información.

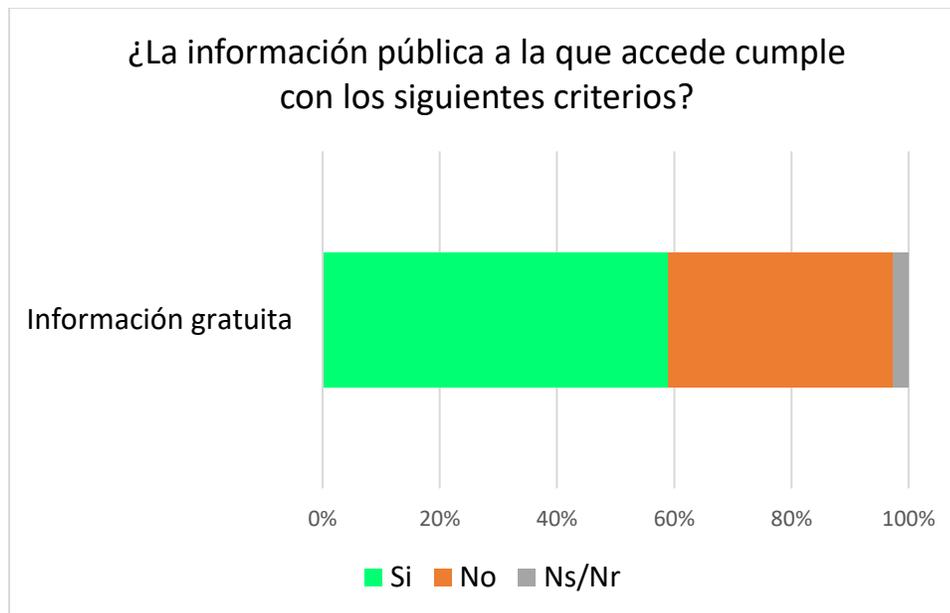
Figura 19 *Calidad de los formatos en los que se inscribe la información*

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

En cuanto al principio de gratuidad de la información la normativa establece que ningún funcionario puede solicitarle a la ciudadanía un pago para proveerle información pública. Sin embargo, dentro de la ley se precisa que las personas que realizan una solicitud sí deberán asumir los costos de la reproducción de la información, es decir, deberán hacer un pago por los costos de las fotocopias o impresiones que realicen de la misma. Es en este punto donde se ve una dificultad para el derecho de acceso a la información ya que el costo de la reproducción de cierta información resulta ser muy elevado, en especial al tener un gran volumen de impresiones o reproducciones del material. Por ejemplo, en el momento de solicitar una información, el funcionario le provee documentos que tienen una extensión de 100, 200 o más páginas, con lo cual su impresión o fotocopia total llegaría a ser un valor considerable que excede las posibilidades de los veedores. Esto está ligado a su vez a que los veedores no tienen ningún tipo de remuneración por su labor y todos los gastos en los que se incurra en este proceso son asumidos de manera voluntaria y autónoma por los veedores. Aquí se puede rescatar nuevamente la importancia de los medios tecnológicos al permitir el manejo de la información 100% virtual, por lo que se puede tener acceso a la información sin la necesidad de recurrir a la impresión o a las

fotocopias del material. A partir de las encuestas, la figura 20 refleja un alto porcentaje en el cumplimiento del principio de gratuidad de la información, si lo comparamos con el porcentaje de los principios expuestos en el párrafo anterior, sin embargo, hay que señalar que el margen negativo de un 40% demuestra la existencia de una cantidad importante de situaciones en donde se incumple este principio.

Figura 20 *Gratuidad de la información pública*



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

Dentro de las falencias generales que se observan sobre la calidad de la información pública se evidencia los problemas operacionales. Estos hacen referencia a los errores de digitación, a archivos mal cargados en las páginas web o a links que no direccionan a las páginas que corresponden. Si bien este tipo de errores son simples y pueden ser a causa de descuidos comunes, estos pueden tener grandes repercusiones. Por ejemplo, con el monto de los recursos, al existir un dígito más o menos cambia de forma radical el valor total que se está manejando, otra situación que se presenta es la que los archivos que se cargan a las plataformas no sean los que corresponden o están incompletos, por lo tanto, se generar confusiones. Este tipo de hechos se deben en parte a la incapacidad institucional, ya que al tener una gran cantidad de labores se pasan por alto este tipo de errores, otro factor sobre este asunto es el que no existe un proceso dentro de la gestión que busque verificar y corregir la idoneidad de la información cargada. Por último, es

posible afirmar que esto es producto de la mala fe de los funcionarios que de manera voluntaria realizan este tipo de errores para evitar la publicación de la información real. Aunque, no se tenga clara la causa de estos acontecimientos no se puede justificar una mala calidad de la información pública. En palabras del funcionario de la Veeduría Distrital, Cesar Lozano:

“Una razón que explica la baja calidad de la información pública, es el exceso de carga laboral para subir la información de manera adecuada. Pero esto no es excusa para no proveer la información de manera adecuada, tal y como se solicita en el derecho de acceso a la información. A un ciudadano, no se le puede dar una respuesta de que la información no es de calidad porque tienen mucho trabajo. Sobre este asunto puede que esto es lo que pasa en las entidades pequeñas, por eso es necesario primero reconocer que esto es una obligación importante, segundo hay que generar estrategias para asegurar este proceso como contratación de más personal para solucionar este aspecto.” (Transcripción completa en el Anexo 5).

6.3. Capacidades requeridas para acceder y hacer uso de la información pública

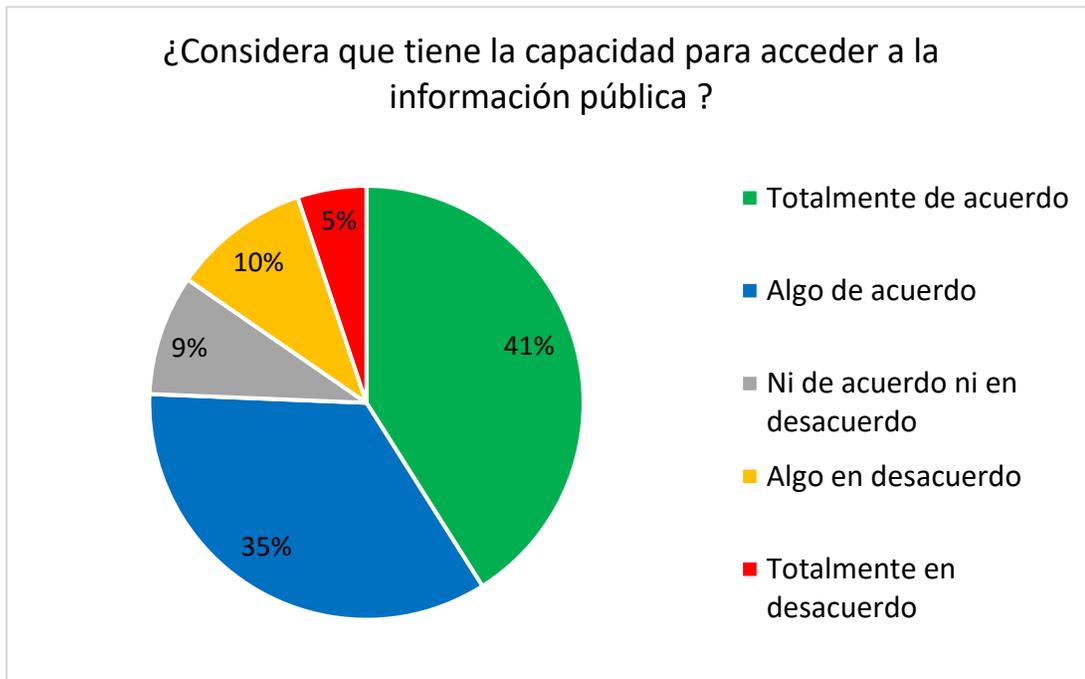
El tercer elemento de análisis para comprender el tema del derecho de acceso a la información consiste en las capacidades y habilidades que tienen los veedores para acceder y hacer uso de la información pública. Se hace una distinción entre el acceso y su uso, en la medida que se requieren diferentes capacidades por parte de los veedores en cada uno de estos procesos. A continuación, se realiza una síntesis de las habilidades necesarias que se requieren para solicitar la información pública y las requeridas para su procesamiento y uso dentro de los procesos de control social.

- Capacidades para solicitar la información

Para entender las capacidades que se requieren para solicitar la información pública se parte por reconocer que los veedores ciudadanos y la ciudadanía en general debe tener un conocimiento y capacidad para solicitar la información pública. De este asunto, las figuras 21 y 22 evidencian una percepción positiva de los veedores sobre las capacidades que ellos mismos poseen para acceder a la información pública, en la medida que cerca

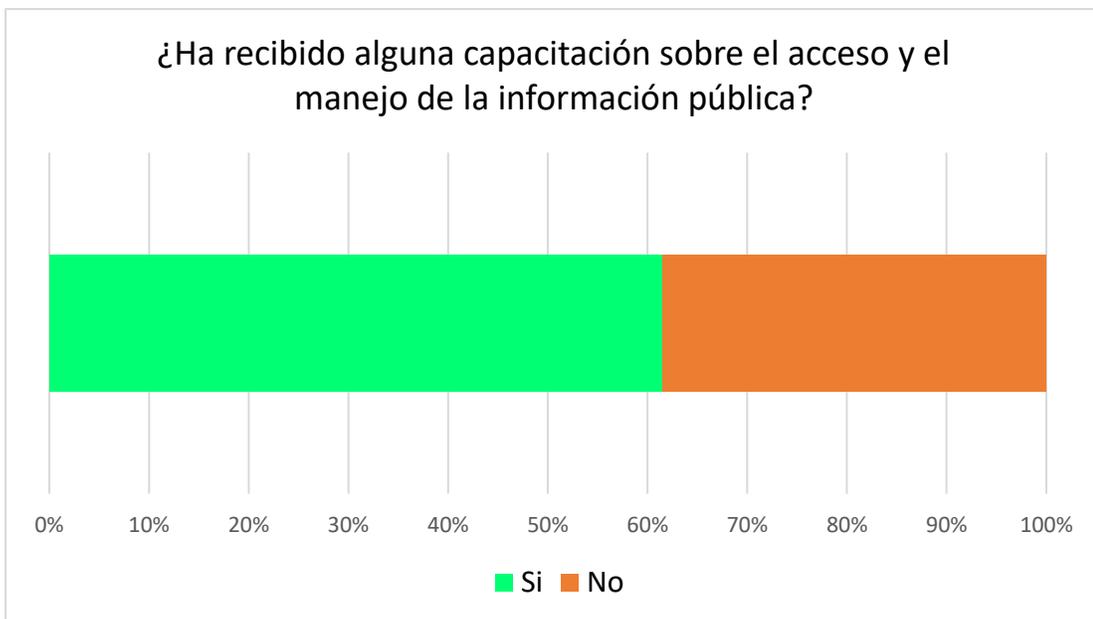
del 60% de las veedurías encuestadas ha tenido una capacitación sobre el acceso y el manejo de la información pública.

Figura 21 *Capacidades para acceder a la información pública*



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

Figura 22 *Capacitaciones para el manejo de la información pública*



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

A partir de las entrevistas se observa cómo hay ocasiones en donde los veedores no saben cómo solicitar información, por lo tanto, la información a la que acceden no es la que esperaban o simplemente no tiene ninguna trascendencia para su ejercicio de control. El personero municipal de Anolaima Juan Miguel Rodríguez sobre este asunto afirma que:

“Muchas veces se puede dar un error por parte del peticionario... ocurren casos en donde se solicitan cosas por medio del derecho de petición que exceden las limitaciones de este derecho, como solicitar una petición de indemnización, retribución económica, sanción directa. Esto excede el derecho de petición y la función de las veedurías. Si el peticionario no sabe pedir o pide mal se va a encontrar con escollos, por esto la respuesta no puede ser clara, expresa, concreta y de fondo.” (Transcripción completa en el Anexo 5).

Esta idea se observa cuando se realiza una solicitud de información genérica, ya que la respuesta será igual de genérica, es decir, no se le da la información precisa que espera obtener el veedor. Así, lo mejor para desarrollar este proceso consiste en que el veedor haga una solicitud de información muy particular y precisa, de esta manera demuestra varias cosas. Por un lado, que cuenta con el conocimiento del proceso que evalúa y tiene claro qué información requiere conocer para su proceso de control. Por otro lado, esto también lleva a que se pueda cumplir con las expectativas de información que espera el veedor y si no se cumplen tiene las herramientas para reclamar la información que espera. Además, una solicitud de información específica facilita la labor de los funcionarios públicos debido a que el funcionario reconoce qué información se le está solicitando por lo que puede localizarla y proveerla de una manera mucho más rápida y efectiva. Uno de los últimos elementos que favorece una solicitud de información específica y puntual es el tema de que los funcionarios no pueden manipular al veedor o darle información incorrecta, puesto que la solicitud precisa especifica de manera puntual qué información se requiere. En conclusión, se observa como una de las nociones principales que deben tener en cuenta los veedores a la hora de solicitar información consiste en que esta información sea precisa.

Otro factor que debe tener en cuenta el veedor al momento de solicitar información consiste en tener claro lo que desea saber, es decir, entender qué información necesita y esto tiene

que estar muy ligado a los objetivos propios de las veedurías estos son los elementos que deben guiar la solicitud de información.

Por último, surge un tema que no está relacionado con las capacidades o habilidades de los veedores, pero resulta importante para este proceso. Consiste en los valores que debe poseer y expresar un veedor dentro de la solicitud de información, en particular el respeto y la honestidad. Esto surge de un señalamiento hecho por los funcionarios públicos, los cuales han vivido situaciones en donde los ciudadanos al exigir una información utilizan términos y formas desobligantes con los funcionarios, en el sentido, que no tienen un respeto mínimo hacia el funcionario en el momento de solicitar información. En palabras del personero municipal de Anolaima Juan Miguel Rodríguez:

“Muchas veces se puede dar un error por parte del peticionario, el ciudadano debe saber cómo dirigirse a la administración y qué se le está pidiendo. Pueden presentarse términos desobligantes o formas negativas de solicitud lo cual afecta el proceso y el trato entre uno y otro...” (Transcripción completa en el Anexo 5).

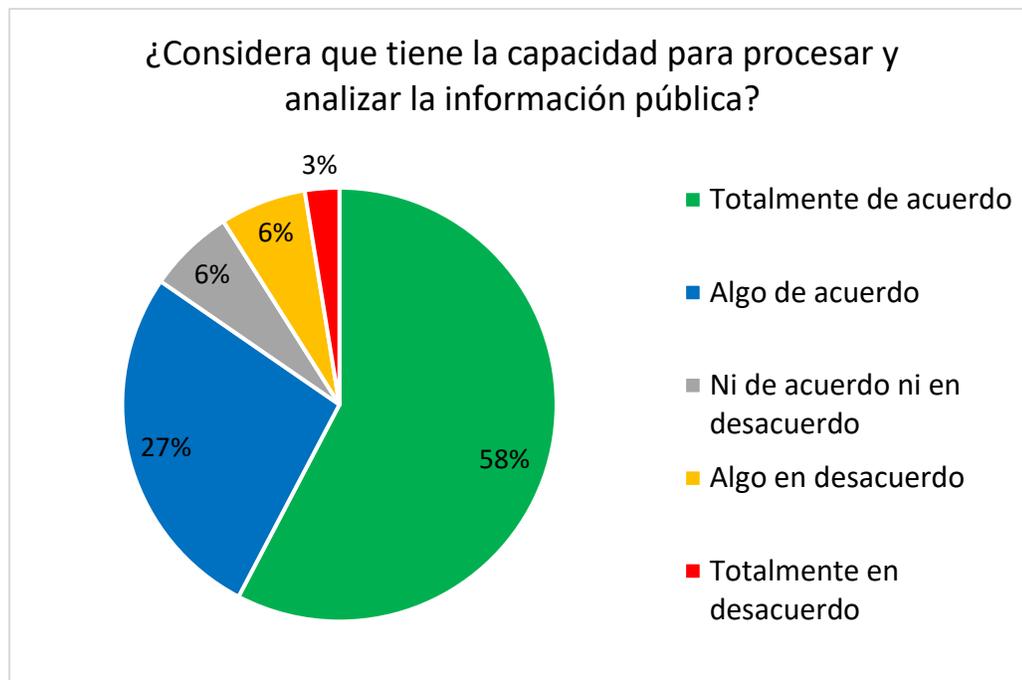
Los funcionarios públicos en ocasiones se ven ofendidos por la ciudadanía, y aunque si bien estos tienen el derecho de acceder a la información, un factor elemental para esto es el trato cordial y respetuoso para los servidores públicos. En este sentido también se observa cómo en ocasiones la solicitud de información no se realiza de forma honesta, es decir, no busca el ejercicio de un derecho sino simplemente truncan u obstaculizan la gestión de los funcionarios con fines diferentes a la protección y el fortalecimiento de los procesos de gestión pública. Ejemplo de ello es solicitar información con fines personales o políticos, como cuando se activan procesos por parte de los órganos de control sin fundamento o se recurre a los medios de comunicación haciendo denuncias que realmente no corresponden a la realidad. Por último, se observan casos en los que los veedores exceden las posibilidades que tienen con el derecho de información al solicitar sanciones directas, este tipo de resultados escapan a las determinaciones del derecho de acceso a la información.

- Habilidades para procesar la información

El segundo elemento para entender esta dimensión consiste en las habilidades y capacidades de la ciudadanía para procesar la información pública a la que acceden. En pocas palabras, la función principal de los veedores consiste en darle un sentido a los

datos y a la información que reciben, es decir, hacen útil la información para el ejercicio de vigilancia que realizan. Dentro de estas acciones los veedores encuentran los vacíos y los problemas del asunto que es objeto de control, ya que es parte de su ejercicio de control social estar atentos a las desviaciones que puedan existir dentro de la gestión pública. No existe un manual o catálogo único de habilidades para procesar la información pública, en la medida que esto depende de las particularidades del tema que este siendo objeto de vigilancia, sin embargo, resulta importante que los veedores cuenten con habilidades múltiples y bien constituidas. La figura 23 evidencia que los veedores tienen una noción muy favorable de sus propias capacidades para el procesamiento y análisis de la información pública, en este sentido, se debería considerar que los veedores pueden hacer uso de la información pública que recopilan dentro del ejercicio de control social a la gestión pública.

Figura 23 *Capacidad para procesar y analizar la información pública*



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

A partir de las entrevistas realizadas resaltan dos habilidades para el procesamiento de la información pública, estas son: la lectura comprensiva y la capacidad de análisis. La lectura comprensiva resulta ser fundamental en la medida que es la manera en la que se puede entender la información que se recibe; sin esta habilidad el veedor no podría tener

conocimiento de la situación a la que pretende hacerle un seguimiento. El representante de la veeduría Bien Común establece que:

“La gran virtud que debe tener un veedor, es la lectura. Pero no cualquier clase de lectura, debe desarrollar el olfato. El éxito de una respuesta de petición está en que la persona haya hecho la pregunta clave... Para esto hay que saber leer. La gran debilidad de los procesos de veeduría es que a los veedores les da pereza la lectura.” (Transcripción completa en el Anexo 5).

Los veedores señalan que en muchas circunstancias hay colegas que no les gusta o les genera pereza la lectura y aquí hay un punto de quiebre puesto que es una de las principales herramientas para conocer y comprender la información. En cuanto a la capacidad de análisis se reconoce que esta es una facultad fundamental para comprender de manera precisa ciertos factores que permitirán dar cuenta de lo que acontece en una situación que es sujeto de control; el análisis permite captar de manera profunda el asunto al cual se realiza el control social y sin este no se lograría identificar si la gestión pública se está ejerciendo de manera adecuada.

Otro de los factores que resultan importantes para lograr un adecuado procesamiento de la información radica en la experiencia que posea el veedor, ya que esta le permite desarrollar una capacidad para entender qué tipo de información requiere y qué debe buscar en esta información para lograr evaluar de manera correcta la gestión de las instituciones públicas. En palabras de la veedora de más de 10 años de experiencia:

“No todos los veedores están capacitados para acceder a la información. Es necesario que los veedores estén capacitados o que tengan experiencia y conocimiento para acceder de manera adecuada a la información. Porque muchas veces se cometen errores básicos; en muchas situaciones se presentan cosas como solicitar información que no se necesita y que no sirve porque no va a llevar al ejercicio de veeduría a ningún camino. Entonces el veedor debe saber qué pedir.” (Transcripción completa en el Anexo 5).

Los veedores entrevistados caracterizan esta idea como el desarrollo del “olfato” el cual se consigue a partir de la práctica de ejercicios de control social. Además, que la experiencia les permite entender múltiples aspectos sobre cómo ejercer una vigilancia a la gestión pública, como el adquirir la autoridad y destreza para no ser manipulados o engañados.

Por ejemplo, se señala que las veedurías nuevas o con poco recorrido no logran grandes resultados o no alcanzan las metas esperadas.

Ya se había mencionado anteriormente la necesidad de poseer conocimientos técnicos y el impulso que están teniendo los medios tecnológicos para la publicidad de la información. Por esto, los veedores requieren de conocimientos específicos en múltiples temas y también, conocimientos claros y precisos en el manejo de las tecnologías de la información. Es por esto por lo que el control social es considerado uno de los ejercicios más complejos dentro de las formas de participación ciudadana.

Para solventar el elevado grado de especialización que exige el control social se observa cómo el trabajo conjunto entre diferentes tipos de organizaciones o agentes resulta central. Por una parte, se considera importante tener un contacto cercano a los expertos en una temática específica, en el caso de las veedurías resulta importante el asesoramiento o acompañamiento de abogados, ingenieros, arquitectos y demás profesionales en el área sobre la cual se está realizando la veeduría. A su vez, también resulta central que las veedurías tengan un contacto cercano con las comunidades que son afectadas por la política, proyecto o contrato al cual se realice la veeduría, puesto que es la ciudadanía la primera y más confiable fuente de información sobre cómo se concretan los planes y proyectos. Por último, la academia en general resulta ser un aliado muy importante para los procesos de control social; el acompañamiento de las universidades permite que se tengan personas preparadas para ayudar en la vigilancia a la gestión pública.

Dentro de las entrevistas recopiladas se observa un caso particular del distrito capital de Bogotá con los observatorios distritales. Estas entidades tienen la función de recopilar e interpretar datos acerca de diferentes temáticas de la ciudad y son instituciones que sirven de referencia para los procesos de control social, pero a su vez, pueden servir de acompañantes de estos procesos y de esta forma se articulan personas con los conocimientos técnicos -los observatorios-, con ciudadanos interesados en hacer un seguimiento a la gestión de lo público, como son las veedurías.

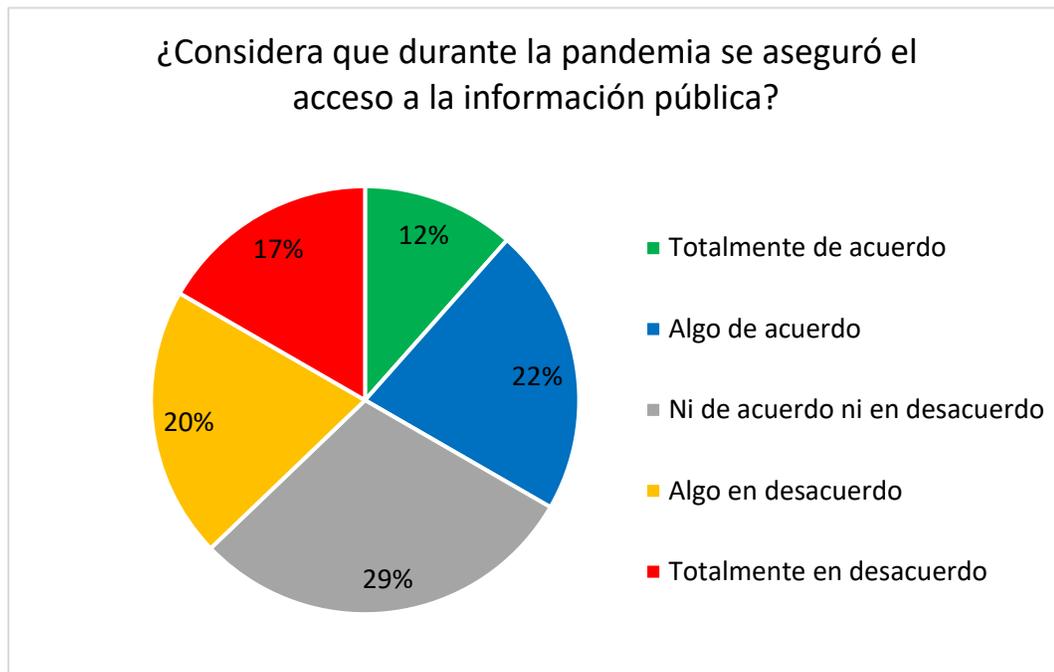
6.4. Influencia de la pandemia de COVID-19 en el derecho de acceso a la información pública

La última dimensión a analizar se refiere al tema de la pandemia de COVID-19. Este asunto, como se mencionó, resulta central en la medida que este fue un acontecimiento que alteró muchos ámbitos de la cotidianidad de las personas y de las sociedades. Aquí se sintetizan las opiniones de expertas, veedores y funcionarios en cuanto a la influencia que tuvo la pandemia en el acceso a la información pública. Para esto se explicará el papel que tuvo el derecho de acceso a información durante este periodo, luego, se considerarán las problemáticas de este derecho durante la época de aislamiento y, por último, se reconocerán los aspectos favorables que produjo esta circunstancia en el asunto abordado en este trabajo.

- El papel de la información pública durante la emergencia sanitaria

Cómo se sabe, la pandemia de COVID-19 fue un periodo complejo y difícil por las medidas de control que se tomaron, tales como el confinamiento obligatorio o la suspensión de servicios presenciales. Por esta razón se configuraron nuevas formas de realizar distintos procesos y acciones. Dentro de estos se modificaron aspectos de la gestión pública y lo relacionado con el derecho de acceso a la información. Se transformaron los medios a partir de los cuales se pone la información a disposición de la ciudadanía y los canales para acceder a la misma. Aquí surge la pregunta de ¿Qué papel cumplió la información pública durante la pandemia?

Durante la época de emergencia sanitaria la publicación de la información por parte de las autoridades públicas se mantuvo, pero esta presentó complicaciones, como el proceso de adaptación y aplicación de nuevos canales de comunicación. Sin embargo, la ciudadanía en general dio un tiempo de espera a estas transiciones, se entendió la posición de las autoridades públicas. Se reconoce que tanto los funcionarios como los ciudadanos demostraron una gran capacidad para afrontar la situación acontecida. La lógica que se veía en los momentos más radicales de la pandemia consistía en sobrevivir y superar las adversidades. La figura 24 nos da claridad sobre la percepción de los veedores en cuanto al cumplimiento del derecho de acceso a la información; como puede observarse, un gran porcentaje, cerca del 30% no toma una posición clara sobre este asunto. Y la diferencia entre una visión negativa y la visión positiva del cumplimiento del derecho no es muy amplia.

Figura 24 *Influencia de la pandemia en el acceso a la información pública*

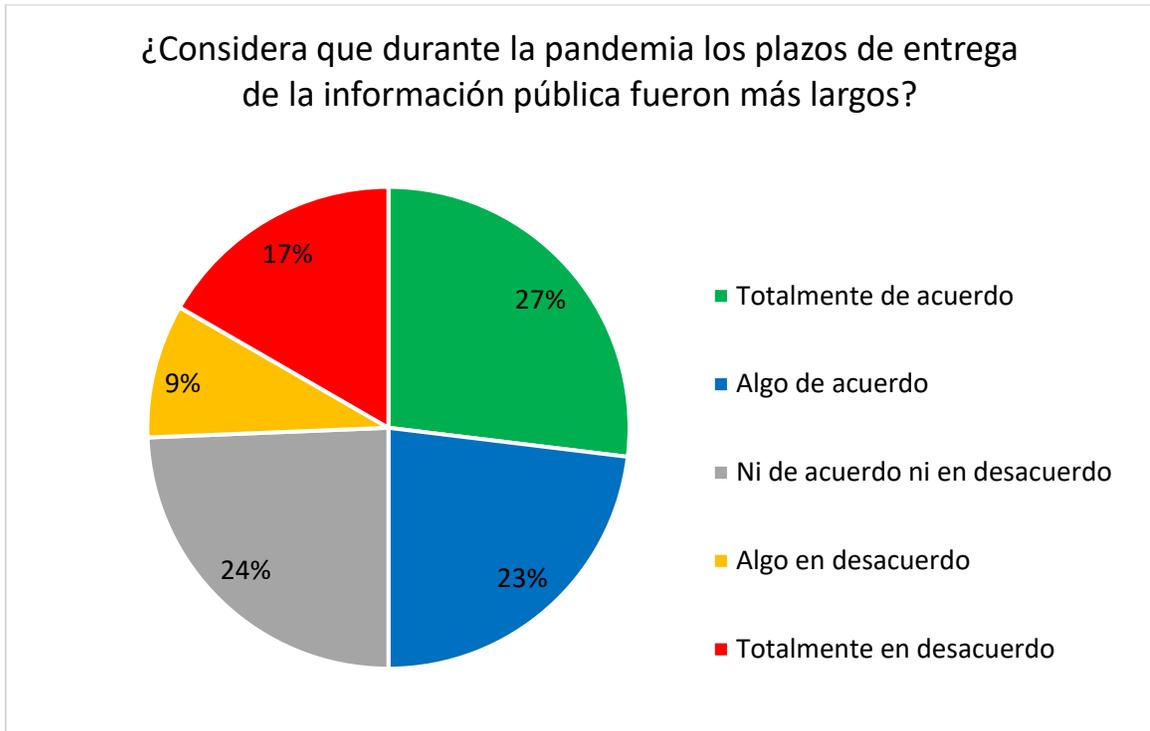
Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

En el periodo de pandemia la información fue importante para proveer confianza y legitimidad en la gestión pública. Principalmente en la información relacionada con temas de salud, como número de contagios, capacidad de las unidades de cuidado intensivo, tiempos y lugares para la aplicación de vacunas. Las personas no buscaban la información con el fin de hacer un seguimiento a los recursos públicos o buscar casos de corrupción; en principio la preocupación de la ciudadanía consistía en conocer cómo estaba evolucionando la pandemia y conocer toda la información que les permitiera a las personas cuidar de su estado de salud. Es por esta razón que durante este periodo se vio la importancia de proveer información actualizada, completa y oportuna. Un ejemplo claro de esto es el caso del aplicativo Salud Data el director del Instituto Distrital de Participación Acción Comunal (IDEPAC) Alexander Reina comenta de este periodo que:

“El sector con mayor control fue el sector salud. En el caso de la información sobre salud, el portal Salud Data, con su filosofía de gobierno abierto hizo público todos los indicadores permitiendo que la ciudadanía y los expertos conocieran los datos sobre los cuales se estaba tomando la información. Y los especialistas concluían que las decisiones eran las más adecuadas.” (Transcripción completa en el Anexo 5).

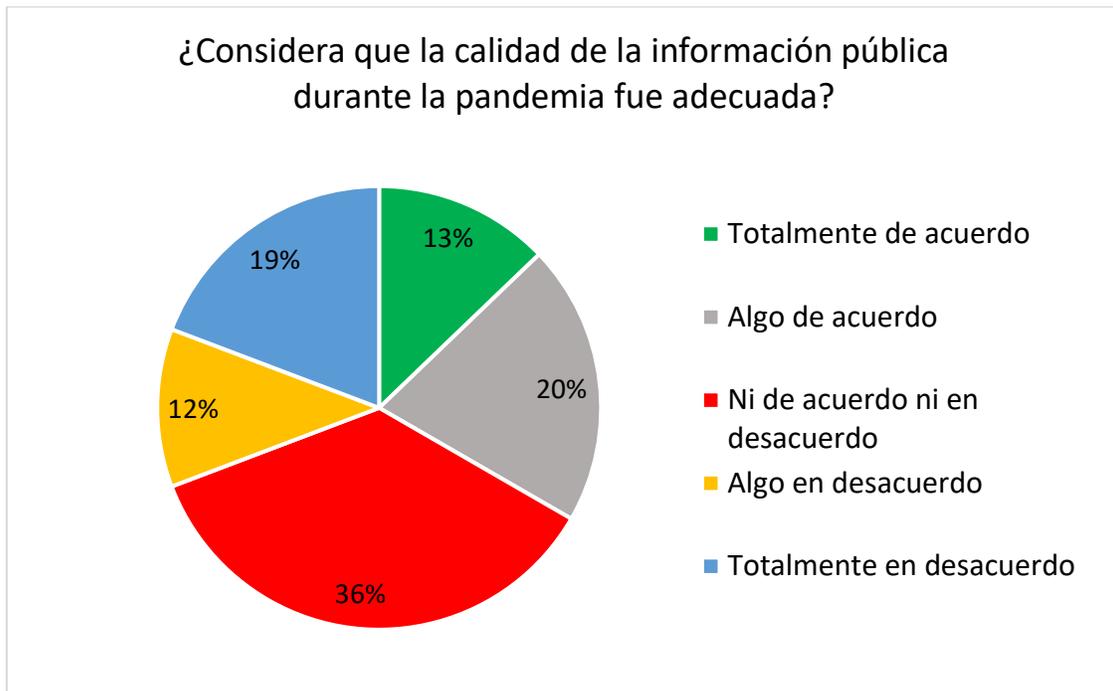
- Problemas y dificultades en el derecho de acceso a la información durante la pandemia

Cómo se había observado antes, en la explicación de la pandemia en Colombia, el gobierno nacional estableció un periodo de excepcionalidad, en donde se da una ampliación de plazos, entre estos los correspondientes a la entrega de información pública. La figura 25 muestra una alta percepción de los veedores en cuanto al planeamiento de plazos más amplios en la entrega de información pública. Sobre este asunto los sujetos entrevistados concuerdan que este periodo de excepcionalidad se extendió más de lo necesario. Fue importante en los primeros meses de la pandemia ya que permitió una adaptación y la modificación de ciertos procesos. Ya en cierto punto, estas medidas de excepcionalidad resultaban absurdas, debido a que no tenían ninguna finalidad. Los sujetos entrevistados reconocen que estos periodos de excepción abren un espacio para la vulneración de los derechos ciudadanos, debido a las dificultades de responder y alertar este tipo de situaciones.

Figura 25 *Aumento de plazos de entrega de la información durante la pandemia*

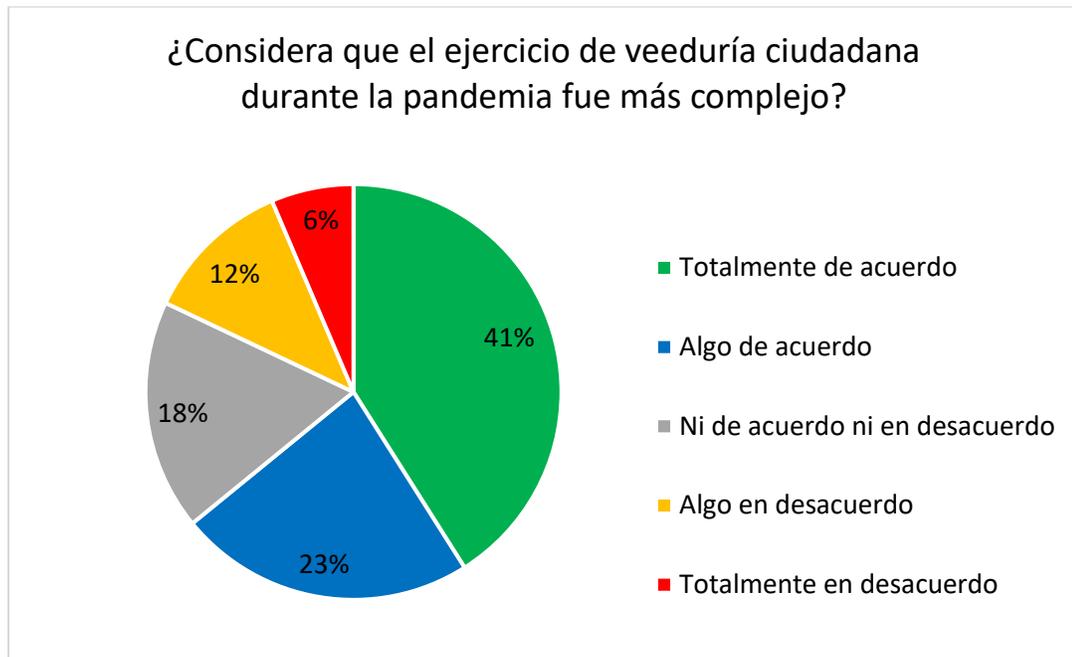
Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

Por otra parte, la pandemia reveló una serie de falencias institucionales para la publicación de información pública. Esto se pudo ver en las dificultades para la publicación de información a través de los medios digitales como el SECOP, al subir información incompleta o que no correspondía con la realidad. Otra situación señalada, consiste en la baja capacidad de las entidades territoriales para hacer la transición a procesos virtuales. Un asunto muy mencionado consistió en que se presentaron muchos vacíos de información; en el periodo de emergencia sanitaria mucha de la información sobre proyectos, planes, contratación y ejecución de presupuesto no fue publicada a la ciudadanía. Esto está relacionado con una toma de decisiones inmediata y sin discusión, factor muy común en este periodo. En la figura 26, que sintetiza la opinión de las veedurías sobre este aspecto, se evidencia que no hay una conclusión precisa sobre la calidad de la información pública, aunque se observa que una perspectiva positiva sobre la calidad es el porcentaje más reducido.

Figura 26 *Calidad de la información pública durante la pandemia*

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

En cuanto a las condiciones de participación y en particular del control social, los veedores afirman que se presentaron grandes dificultades para realizar estos procesos. En la figura 27 se observa cómo un gran porcentaje de veedores afirma esta dificultad del ejercicio de control social. Esto puede explicarse por varias razones, primero, por la imposibilidad de ubicar a los funcionarios públicos, estos no se encontraban disponibles en la sede física de la entidad y la ciudadanía no conocía la forma de contactarlos. Segundo, por las dificultades de solicitar y acceder a la información sobre la gestión pública. Por estas razones, durante los primeros meses de la pandemia (los más complejos) la posibilidad de realizar un seguimiento a la gestión de los funcionarios públicos resultó ser difícil.

Figura 27 *Ejercicio de veeduría ciudadana durante la pandemia*

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

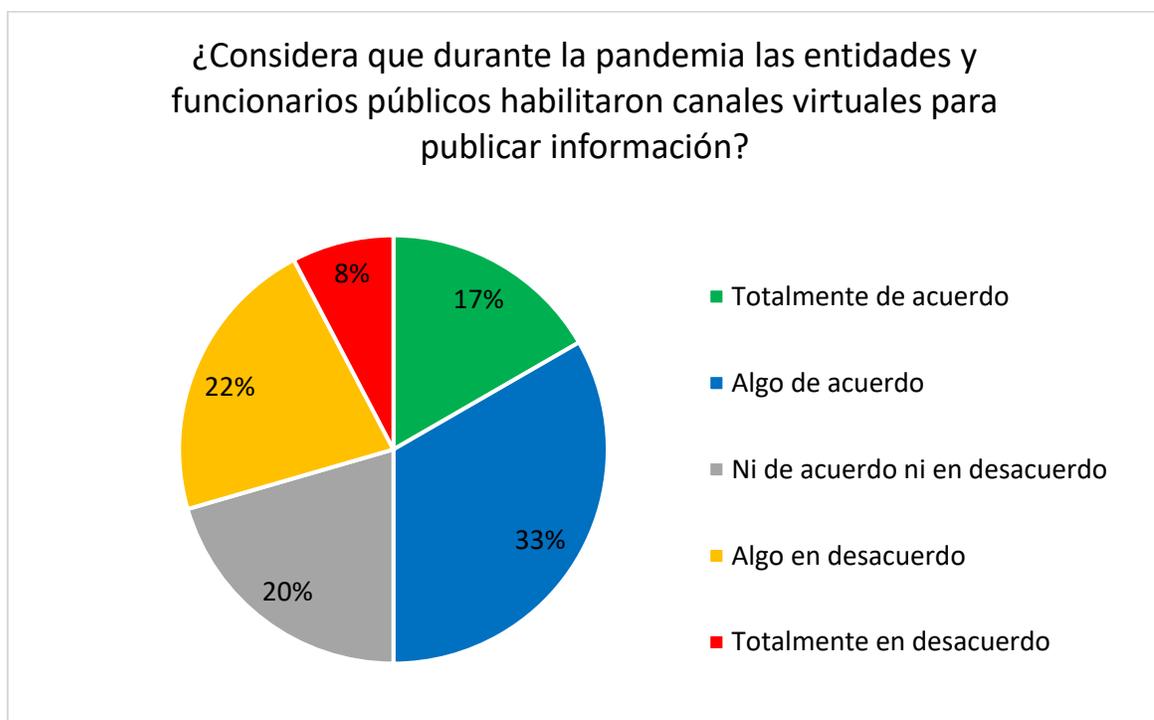
- Ventajas y beneficios derivados de la pandemia

La emergencia sanitaria trajo consigo una serie de beneficios en diversos aspectos del derecho de acceso a la información. Se amplió el reconocimiento ciudadano y la difusión de la ley 1712 de 2014, ya que durante la pandemia muchas personas requirieron acceder a cierta información pública, lo que llevó a que, a partir de los medios de comunicación y de manera autónoma, la ciudadanía lograra conocer sus derechos para solicitar y acceder la información.

También se observó que las restricciones de movilidad impuestas impulsaron las capacidades digitales tanto de los funcionarios como de la ciudadanía en general. Las instituciones realizaron un tránsito de la prestación de servicios netamente presencial a la prestación de servicios digitales. Aunque, teniendo como referencia los resultados de las encuestas al respecto, sintetizados en la figura 28, los veedores no consideran que se haya generado un impulso importante en la promoción de canales virtuales para la publicación de la información. Pero, por otro lado, no es posible negar que la pandemia fue un acontecimiento que permitió conocer y hacer uso de nuevas tecnologías para la comunicación, como videollamadas para generar encuentros en modalidad virtual, lo que

permitió a su vez, la implementación de nuevos canales para hacer solicitudes de información y nuevas formas de contactar a los funcionarios. La ciudadanía, por su parte, reconoció la importancia del uso de las tecnologías de información para acceder a la información pública, por lo que adquirió nuevas capacidades y habilidades en el manejo de esta tecnología. Aquí se observa una oportunidad para que la sociedad civil se forme en asuntos de alfabetización digital. Y todos estos aprendizajes resultan de mucha utilidad luego de finalizada la pandemia, ya que la virtualidad complementó los procesos presenciales de la gestión pública.

Figura 28 *Implementación de canales virtuales para la publicación de la información*



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta

A lo largo de este capítulo se han evidenciado los diferentes temas y asuntos que determinan el derecho de acceso a la información. Se observa que se han dado desarrollos y esfuerzos importantes para su mejora, pero también, se encuentran aspectos que presentan deficiencias y requieren de mayor trabajo y organización para generar un estado óptimo de este derecho. Es importante considerar que a partir de la información recopilada y tal como lo muestran las gráficas y testimonios, el acceso a la información es un elemento

de vital importancia para las veedurías ciudadanas en particular y el sistema democrático en general.

7. Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo de tesis planteó como objetivo principal el reconocer las condiciones de acceso a la información pública dentro de los procesos de control social realizados por las veedurías ciudadanas. El apartado conceptual y el análisis de la legislación del derecho de acceso a la información permitió caracterizar de manera precisa el acceso a la información pública dentro del modelo de democracia participativa y también en el contexto internacional y regional de este derecho. Lo anterior promovió un sustento teórico para poder analizar los procesos participativos desarrollados por las veedurías ciudadanas en su ejercicio de control social a la gestión pública.

Como hipótesis de la investigación se plantearon varios asuntos, primero se afirmó que se presentarían factores positivos y negativos en cuanto al derecho de acceso a la información pública, lo cual es completamente acorde a lo encontrado en la investigación. Dentro de los favorable se afirmó que habría un reconocimiento amplio del derecho de acceso a la información, luego de la ejecución del trabajo no es posible afirmar que realmente hay un reconocimiento amplio del derecho de acceso a la investigación, prueba de ello es el desconocimiento de la ciudadanía sobre este elemento. También se considera que los ciudadanos que participan, en este caso los veedores, si tienen un interés por la información pública y por hacer un uso adecuado de esta. Se afirmó en la hipótesis que la

información no siempre estaría a disposición de la ciudadanía, que presentaría bajos niveles de calidad y que esta información excedería en ciertas circunstancias las capacidades de los ciudadanos. De manera amplia, estos tres factores se presentan tal cual se habían descrito, en la medida que hay problemas en el principio de publicidad de la información, no se cumplen a cabalidad los principios de calidad y las capacidades ciudadanas son reducidas. Hay que aclarar que hay que establecer una serie de distinciones sobre la validez de estos enunciados, en el sentido del caso particular que se esté hablando, como, por ejemplo, el tipo de información, el nivel de la administración pública, el grado de experiencia, los diseños institucionales, la disposición de los funcionarios, etc.

Primero, la investigación permitió reconocer la importancia que tienen las tecnologías de la información y los medios digitales para el derecho de acceso a la información pública. Esta relevancia radica en los beneficios que proveen las herramientas tecnológicas como, por ejemplo, permitir una recopilación de información y datos públicos mucho más sencilla, eficiente e inmediata. A su vez, permite que diversos grupos o individuos puedan acceder a la información, como lo visto en relación con las personas en situación de discapacidad visual. Por otro lado, la tecnología es un factor que potencia y fortalece la calidad de la información pública, las posibilidades que brinda en cuanto a su manejo y procesamiento de información son muy valiosas. Además, no requiere de la reproducción física del material.

Si bien, existen este tipo de ventajas y beneficios, se observan también unas falencias sobre este asunto en el país, sobre todo lo que tiene que ver con la conectividad y la alfabetización digital. Por lo tanto, para lograr un desarrollo óptimo del acceso a la información pública se requiere asegurarle a la totalidad de la población colombiana un acceso a las tecnologías de la información y una capacitación adecuada para su manejo. Por último, la pandemia fue un acontecimiento que influenció de manera positiva este asunto, ya que, durante este periodo se reconoció la importancia de la digitalización de procesos de gestión pública y se impulsó el uso de nuevas metodologías para transmitir y acceder a la información pública.

Segundo, en cuanto al estado del derecho de acceso a la información en Colombia se considera que este se ha ido fortaleciendo con el tiempo, pero que hace falta consolidarlo con mayor fuerza. Desde la aprobación de la ley 1712 de 2014 las condiciones para

acceder a la información han mejorado y se ha dado una amplia difusión sobre este derecho. Sin embargo, aún es necesario reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental de la ciudadanía. Este factor no es solamente parte de un proceso de gestión o vigilancia de lo público, sino que representa un bien de inmenso valor para la ciudadanía y la democracia. Ejemplo de ello fue la emergencia sanitaria en donde el acceso a la información se tradujo en un cuidado y protección de la salud pública. Esta consolidación del derecho de acceso a la información se observa en el fortalecimiento de la cultura de la transparencia; se ha ampliado el conocimiento de la normativa que regula este asunto, así como el aumento de buenas prácticas por parte de funcionarios y ciudadanos en los procesos de publicación y solicitud de la información. Por último, las problemáticas en cuanto a la calidad de la información podrían mejorar a partir de una consolidación del derecho de acceso a la información en la sociedad colombiana.

Tercero, a partir del análisis de la información se deduce la importancia de la utilidad que pueda tener la información para el control social a la gestión pública. La utilidad debe guiar y determinar la publicación de la información, con el fin de satisfacer las necesidades de información de la ciudadanía, de esta manera los funcionarios públicos deben entender qué información le es útil a las personas y ponerla a disposición de estas. El criterio de utilidad también cumple un rol en cuanto a la calidad de la información, es un factor subjetivo ya que depende de las condiciones y aspiraciones de la ciudadanía por lo que se debe tener en cuenta una información que cumpla con las condiciones para ser utilizada en los procesos de control social. Por último, la utilidad debe ser el criterio que guíe la recopilación y solicitud de información por parte de los veedores ciudadanos, estos deben comprender qué información requieren para cumplir con los objetivos propuestos en su ejercicio de veeduría. Un factor que surge como clave para este proceso y que en gran medida permite el cumplimiento del criterio de calidad de la información, consiste en el acercamiento de los funcionarios públicos y la sociedad civil, con esto se genera un conocimiento mutuo sobre las condiciones, necesidades y expectativas en cuanto al acceso de la información pública.

Cuarto, a partir del trabajo de investigación se observó la existencia de una brecha entre las entidades de orden nacional y orden subnacional en el derecho de acceso a la información. Se identifica una diferencia de recursos, insumos y capacidades de las entidades públicas para asegurar el derecho de acceso a la información pública. Las

instituciones del ámbito subnacional no cuentan con capacidades de gestión adecuadas, por lo que se les dificulta dar cumplimiento a los principios de publicidad y calidad. Esto se materializa en demoras en la entrega de información o en una información que no es válida para su manejo. Este factor debe servir de elemento de juicio al momento de desarrollar una política pública de acceso a la información, intentando fortalecer los escenarios que presenten mayores falencias con el fin de asegurar el derecho de acceso a la información en todo el territorio nacional.

Quinto, el trabajo permitió reconocer el grado de especialización que requieren los ejercicios de control social y la dificultad que esto representa para los veedores. La vigilancia y seguimiento a la gestión pública le exige a la ciudadanía múltiples capacidades y habilidades que en muchos casos exceden sus posibilidades. Sobre este asunto, se resalta la importancia de articular diferentes agentes dentro de las veedurías ciudadanas. En primer lugar, se requiere incluir a la ciudadanía en general, en la medida que son aquellos que se verán más afectados por la política o proyecto que sea objeto de vigilancia. En segundo lugar, resulta vital que sean los veedores los que tomen el rol de líderes del control social y fomenten todos los procesos y acciones para un correcto seguimiento de la gestión pública. Y, en tercer lugar, se deben incluir expertos que posean conocimientos técnicos y capacidades precisas para analizar, procesar e interpretar la información pública. Estos expertos pueden pertenecer a ámbitos académicos, y con ello las universidades pueden prestar un servicio vital a las veedurías ciudadanas, y también de organizaciones públicas o privadas que cuenten con un personal capacitado para acompañar y guiar estos procesos.

Por último, se concluye que la pandemia fue un periodo complejo para el acceso a la información pública y para el control social, durante este tiempo se evidenciaron las falencias institucionales para proveer y mantener actualizada la información pública. Esta época se caracterizó por la ampliación de plazos, por falencias en cuanto a la calidad de la información y por limitaciones para el acceso a la información pública. Aunque, esta situación también permitió mejorar el derecho de acceso a la información en el tema de la digitalización de procesos y la inclusión de nuevos medios para la publicación y acceso de la información.

Para finalizar, esta investigación también demostró la necesidad de preguntar y abordar más asuntos sobre el acceso a la información pública. Por ejemplo, se evidenció la

importancia de la figura del órgano garante y cómo el país requiere implementar una serie de modificaciones al respecto para que se pueda potenciar y mejorar las condiciones institucionales de la transparencia y el acceso a la información. A su vez, la investigación deja abierta la pregunta sobre las condiciones en las que se presenta la información pública, concretamente lo relacionado al lenguaje en el que se inscribe la información. Este fue un asunto que no se profundizó dentro del trabajo y que podría ser considerado un factor clave para determinar una información de calidad y que por tanto debería ser objeto de otras investigaciones. En cuanto a los medios y herramientas tecnológicas, esta tesis mostró las falencias en el tema de la alfabetización digital, el grado de conectividad y el acceso directo a los instrumentos tecnológicos, sin embargo, hace falta realizar un análisis técnico de estos asuntos, que pueda reflejar el estado actual del país y las estrategias que se deben seguir para su fortalecimiento. Por último, y ligado a lo anterior, se plantea el interrogante de cómo las nuevas tecnologías como la inteligencia artificial y el uso de algoritmos computacionales pueden influenciar en acceso, procesamiento y uso de la información pública en procesos de control social a la gestión pública, este tipo de innovaciones es un asunto que puede resultar como algo crucial en un futuro no muy lejano.

Anexo 1: Listado de veedurías que participaron en la encuesta

N°	Nombre líder veedor	Nombre de la veeduría
1	Luis Alberto Mahecha Pineda	Veeduría
2	María Ofelia Cárdenas Rodríguez	Veeduría ruta de la salud
3	Ingrid Falla Cwik	Inclusad
4	Johana	Bronx Distrito Creativo, Voto Nacional La Estanzuela

5	Héctor Torres	Veeduría seguridad nacional.
6	Orlando Morales.	Veeduría Ciudadana para Bogotá. Defensor DD.HH. Y Líder Social para Bogotá.
7	Jesús Gustavo Vargas Suárez	VICIPEC veeduría ciudadana internacional penitenciaria y carcelaria
8	Blanca Cecilia Núñez Díaz	Veeduría por el derecho a la salud integral de las mujeres con enfoque diferencial
9	Edgar Antonio Bayona Ramírez	Veeduría Ciudadana Nacional Primero la Infancia - Colombia
10	Mauricio Antonio Estévez	Veeduría al Centro de Atención Prioritaria en Salud Tintal y caps. mexicana
11	Inderman Loaiza Giraldo	Veeduría al Centro de Atención Prioritaria en Candelaria
12	Blanca Cecilia Gómez	Ayudas técnicas salud Metro. Av. Guayacanes
13	Wilson Enrique Pineda Fetecua	Veeduría Nacional de la participación y acción comunal VENACOM
14	Carlos Alberto Acuña Reina	Veeduría nacional de la participación y acción comunal VENACOM
15	Nubia Patricia Bustos Goyeneche	Veeduría ciudadana P.I.C
16	Armando palacios Perea	La Gran veeduría internacional para la nación Colombia
17	Claudia garzón	Veeduría del Plan de Intervenciones Colectivas
18	Francisco Javier Cañón Trujillo	Veeduría - colegio distrital Francisco José de Caldas.
19	José laguna	Dignidad y Chapinero Transparente
20	Luisa Fernanda Barros	Diversamente
21	Darío gilberto Riveros	Evaluación Gestión Pública Colombiana
22	John Riveros	Estudios y Evaluación de la Gestión Pública Colombiana
23	Elizabeth González Conde	Veeduría ciudadana transparencia y probidad por Colombia
24	Emilia Herrán	Veeduría Ciudadana PTAR Salitre II Fase
25	Henry Anaya	Red nacional de veedurías ciudadanas bien común
26	Luz Miryam Cruz Gaona	Veeduría de emergencia climática acuerdo 790
27	Walter Arturo Tapiero	Veeduría Topográfica y Catastral
28	Blanca Cecilia Núñez Díaz	Veeduría por el derecho de la salud integral de las mujeres con enfoque diferencial
29	Dora Gamboa	Vacunación COVID
30	Jhon Aguilar	Veeduría consejería Metro Bogotá.
31	Sumilda E. Nova R.	Veedora de ayudas técnicas para personas en condición de discapacidad
32	Daniela Silva Solano	Veeduría emergencia climática
33	Rosalía Pérez Camacho	Observatorio Veeduría ciudadana emergencia climática
34	Ingrid Falla Cwick	Veeduría inclusad de Engativá - Vacunación y anticorrupción

35	Emilia Cuineme Gómez	Veeduría inclusad Engativá
36	Cecilia Chávez	Veeduría inclusad Engativá
37	Beatriz Arango	Veeduría obras por valorización eje Cedro Norte
38	Nelson Julián Villamizar	Observatorio discapacidad formulación de políticas públicas
39	María Consuelo Romero	Veeduría Resurgir
40	Ana María Monsalve	Varias
41	Fredy Serrano	Barrio San Antonio Norte
42	María Teresa Ramírez Wilches	Veeduría de salud
43	Alberto Ochoa peña	Obras y venta hospital
44	Márquez carolina	Salud
45	Yolanda Aldana de Jiménez	Rio Bogotá. Sabana Occidente. Bienes Hospital San Rafael Facatativá
46	Juan Esteban Acevedo Usma	675 de la personería de Medellín
47	Gladys Gutiérrez Pardo	Veeregional 7
48	Esneider moreno	Veedor comunitario
49	Germán De La cruz Rodríguez Pérez	Veeduría en salud pública.
50	Oscar Arenas	Veeduría PAE colegio Santander
51	Evaristo Muñoz Zapata	Veeduría 667
52	Manuel Roberto Martínez Vargas	Veeduría, seguimiento de estudios y reformas del corredor vial de la pr. 8 al pr. 10 vía nacional la calera
53	Alba Lucía Palacios Blanco	Gestión pública, PAE y de agua subterránea del municipio de Duitama
54	Mariana castaño Iodoño	Nutriendo Futuro
55	Diana Sirley Riaño Espitia	Alimentación escolar
56	María Graciela Santos Barrerá	Veecota
57	Julio Eduardo Páez castro	Veeduría de Veteranos Fuerza Pública del Meta y Llanos orientales
58	Amparo Ibarra Gallego	Veeduría PAE - JAC Por el Magdalena Caldense
59	Andrés Manuel Pertuz Hurtado	Comité de Veeduría Profesional de Colombia
60	Julián Alejandro Barrera Merchán	Veeduría dpto. De juventud
61	Fernando García Cáceres	Veeduría interinstitucional para los municipios de Colombia - VEEDURÍA MUNICIPAL.
62	Diana Mabel Galvis Correa	Veeduría resolución 560
63	Felipe duque Loaiza	Colegio Nacional de Veedores

64	Claudia Patricia Correa Rendón	Vefami
65	Luz Myriam Contreras Escobar	Asociación Veeduría Ciudadana Transparencia de Puerto Boyacá
66	Edison Benitez Aristizabal	Veeduría interinstitucional de Colombia
67	Nélida María Osorno Caro	Veeduría 667
68	Yazmin Rocío Mendez Suta	Veeduría ciudadana
69	Carlos Eduardo Guzmán Hoyos	Veeduría FUNHUMAID
70	Amparo Ibarra Gallego	Veedores por el Magdalena Caldense. Veeduría Ciudadana Juntas de Acción Comunal. PAE.
71	Daniel Darío Zambrano Álvarez	Rompiendo Cadenas
72	Manuel Enrique Hernández Rueda	Red de veeduría contratación Sogamoso
73	Marco Tulio Culman Tacuma	Veeduría víctimas del conflicto armado en Colombia
74	Claudio Alfredo Spinel Matallana	Veeduría PAE Zipaquirá
75	Nelson Ricardo Niño Cuevas	Seguridad Boyacá
76	Luis Eiver González Daza	Veeduría del oriente colombiano
77	Hernanzul Parra Flórez	Red ver y departamentales
78	Wilson Eduardo Herrera Cruz	Veedor Salud ADEM

Anexo 2: Consentimiento informado entrevista y encuesta

- Entrevista

Consentimiento informado

Esta entrevista se realiza en el marco de la maestría en Estudios políticos del Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá. La entrevista hace parte del diseño metodológico de la tesis titulada: *“Acceso y calidad de la información pública en prácticas de control social de veedurías ciudadanas”*.

La entrevista se estima tardará aproximadamente cuarenta y cinco (45) minutos y en ella se desarrollarán preguntas relacionadas con las condiciones y factores que determinan el acceso a la información pública en procesos de veeduría ciudadana. La entrevista se divide en cuatro componentes: a) Su percepción sobre el acceso a la información pública en Colombia b) preguntas relacionadas a las condiciones de acceso y la calidad de la información pública c) preguntas que abordan las capacidades y recursos ciudadanos para acceder a la información pública y d) el acceso a la información durante la época de pandemia.

Su participación en la entrevista es de carácter libre y voluntario. La confidencialidad de su identidad y las respuestas de la encuesta serán resguardadas. Toda la información recopilada por la entrevista será utilizada únicamente con fines académicos. En la presentación de resultados no se utilizará ningún tipo de información personal. Se aclara

que el investigador responsable asume un compromiso de confidencialidad para resguardar la identidad de todos los involucrados en el estudio. Toda la información que se recabe de esta investigación estará siempre resguardada y al cuidado del investigador responsable. Posterior a su procesamiento y análisis la información será eliminada.

Yo _____ identificado (a) con cédula de ciudadanía número _____ en calidad de entrevistado (a), realizo esta entrevista de forma voluntaria y autorizo a Rovick Serrano Gutiérrez a realizar una grabación de la entrevista y utilizar la información para los fines expuestos al inicio de este documento.

Firma: _____

Fecha: _____

- Encuesta

Consentimiento informado

Esta encuesta se realiza en el marco de la maestría en Estudios políticos del Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá.

Su participación en la encuesta es de carácter libre y voluntario. La confidencialidad de su identidad y las respuestas de la encuesta serán resguardadas. Toda la información recopilada por la encuesta será utilizada únicamente con fines académicos y los datos personales de los sujetos que diligenciaron la encuesta se mantendrán ocultos. En la presentación de resultados no se utilizará ningún tipo de información personal. Se aclara que el investigador responsable asume un compromiso de confidencialidad para resguardar la identidad de todos los involucrados en el estudio. Posterior a su procesamiento y análisis, la información será eliminada.

Si está de acuerdo con los términos de confidencialidad de clic en siguiente para diligenciar la encuesta.

[Siguiente](#)

[Borrar formulario](#)

Anexo 3: Formato encuesta

Encuesta a veedores ciudadanos sobre la influencia del acceso a la información en los procesos de control social a la gestión pública

Esta encuesta hace parte de la tesis de maestría titulada "*Acceso y calidad de la información pública en prácticas de control social a las veedurías ciudadanas*" la cual hace parte de la maestría de Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. La investigación intenta reconocer la influencia que tiene el acceso a la información pública en los procesos de control social realizados por las veedurías ciudadanas. Es por esto, que el objetivo consiste en medir y evaluar diferentes elementos que permitan entender las condiciones y los aspectos del acceso a la información pública para el control de la gestión de los funcionarios públicos. La importancia de la investigación radica en hacer un examen de estas condiciones para formular análisis y posteriores recomendaciones que permitan fomentar y mejorar el desarrollo de la participación ciudadana y del ejercicio de veeduría ciudadana.

*Obligatorio

Consentimiento informado

Esta encuesta se realiza en el marco de la maestría en Estudios políticos del Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá. La entrevista hace parte del diseño metodológico de la tesis titulada: *“Acceso y calidad de la información pública en prácticas de control social de veedurías ciudadanas”*.

El diligenciamiento de la encuesta tardará aproximadamente diez (10) minutos y en ella se desarrollarán preguntas relacionadas con las condiciones y factores que determinan el acceso a la información pública en procesos de veeduría ciudadana. El cuestionario se divide en tres partes: a) una caracterización socioeconómica, b) preguntas relacionadas a las capacidades y recursos para el acceso a la información pública y c) preguntas que abordan las condiciones de acceso a la información pública.

Su participación en la encuesta es de carácter libre y voluntario. La confidencialidad de su identidad y las respuestas de la encuesta serán resguardadas. Toda la información recopilada por la encuesta será utilizada únicamente con fines académicos y los datos personales de los sujetos que diligenciaron la encuesta se mantendrán ocultos. En la presentación de resultados no se utilizará ningún tipo de información personal. Se aclara que el investigador responsable asume un compromiso de confidencialidad para resguardar la identidad de todos los involucrados en el estudio. Posterior a su procesamiento y análisis, la información será eliminada.

Si está de acuerdo con los términos de confidencialidad de clic en siguiente para diligenciar la encuesta.

Información socioeconómica

1. Nombre y apellido *

2. Fecha de nacimiento *

Ejemplo: 7 de enero de 2019

3. Lugar de nacimiento *

4. ¿En qué rango de edad se encuentra? *

Marca solo un óvalo.

- Menor a 18
 18 años a 24 años
 25 años a 34 años
 35 años a 44 años
 45 años a 54 años
 55 años a 64 años
 65 años a 74 años
 Mas de 74

5. Sexo *

Marca solo un óvalo.

- Masculino
 Femenino
 Prefiero no contestar

6. ¿Cuál es el nombre de la veeduría a la cual pertenece? *

2° Parte

7. ¿Cuenta con algún tipo de capacitación o formación en los siguientes temas? *
(Responda sí o no según corresponda)

Marca solo un óvalo por fila.

	Si	No
Participación ciudadana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Control social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Veedurías ciudadanas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acceso y manejo de la información pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Si contestó sí en alguna de las preguntas anteriores ¿Dónde obtuvo esa capacitación?

9. Señale que tan de acuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones: *

Marca solo un óvalo por fila.

	Totalmente de acuerdo	Algo de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Algo en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Cuento con los insumos que me permiten acceder y hacer uso de la información pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cuento con las capacidades y destrezas requeridas para acceder a la información pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cuento con las capacidades y destrezas requeridas para procesar, analizar e interpretar la información pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poseo un conocimiento amplio y adecuado de la legislación que regula el derecho de acceso a la	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**información
pública**

10. Seleccione las 3 habilidades que considera más importantes para el manejo de la *
información pública en procesos de control social

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Habilidades de comprensión lectora
- Habilidades de investigación
- Manejo de bases de datos
- Programación
- Capacidad de análisis y síntesis de información
- Habilidades de pensamiento crítico
- Creatividad
- Capacidad de comunicación oral y escrita

11. Seleccione los 3 temas que considera más importantes para ejercer de manera *
adecuada el acceso a la información pública

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Tiempo para la recopilación y análisis de la información pública
- Criterios e indicadores para el análisis y la comprensión de la información pública
- Materiales y herramientas para acceder y analizar la información pública
- Habilidades y capacidades para comprender, interpretar, analizar y procesar información pública
- Recursos monetarios necesarios para el acceso a la información pública
- Vínculos de contacto y acercamiento con los funcionarios que proveen la información pública
- Trabajo conjunto y colaborativo

3° Parte

12. ¿Cuáles de los siguientes medios ha utilizado para solicitar la información pública? *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Personalmente por escrito
- Personalmente vía oral
- Telefónicamente
- Correo físico
- Correo electrónico
- Formulario electrónico
- Derecho de petición
- Otros: _____

13. ¿Con qué frecuencia realiza la recopilación de información pública? *

Marca solo un óvalo.

- Muy frecuente
- Bastante frecuente
- Frecuente
- Poco frecuente
- Nada frecuente

14. De haber utilizado el derecho de petición para solicitar información pública ¿Qué tan frecuente es el uso del derecho de petición para solicitar información pública? *

Marca solo un óvalo.

- Muy frecuente
- Bastante frecuente
- Frecuente
- Poco frecuente
- Nada frecuente
- No aplica (N/A)

15. ¿Ha utilizado alguno de los siguientes medios para acceder a información pública? *

Marca solo un óvalo por fila.

	Si	No
Página web de la entidad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sistema Único de Información de Trámites – SUIT	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión – FURAG	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sistema de Información Estratégica – SIE	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. ¿Ha utilizado algún otro medio para acceder a información pública? *

17. A lo largo de su ejercicio de participación ciudadana se han presentado alguna de estas situaciones: (Marque sí o no) *

Marca solo un óvalo por fila.

	Si	No
Alguna solicitud de información le ha sido negada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alguna solicitud de información fue ignorada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ha recibido algún tipo de amenazas o coacción a la hora de solicitar información pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. De las siguientes afirmaciones indique qué tan de acuerdo se encuentra *

Marca solo un óvalo por fila.

	Totalmente de acuerdo	Algo de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Algo en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Las instituciones y funcionarios públicos apoyan y guían los ejercicios participativos que desarrollan en sus funciones cotidianas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Las instituciones públicas le han dotado o facilitado recursos de cualquier tipo para el desarrollo de su ejercicio de veeduría ciudadana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Los organismos de control, personería y entidades afines a la participación ciudadana promueven espacios de capacitación y fortalecimiento a los procesos de	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**participación
ciudadana**

**Considera que
las autoridades
públicas se
encuentran
dispuestas y
comprometidas
de manera
proactiva a
hacerle entrega
de la
información
pública**

**El trato de los
funcionarios
públicos
durante la
solicitud de
información es
respetuosa y
cordial**

19. ¿Considera que la información que ha obtenido en su labor de veeduría es: *
- (Responda sí o no)

Marca solo un óvalo por fila.

	Si	No
Información actualizada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información completa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información clara	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información organizada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información gratuita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información oportuna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información objetiva	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información verás	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información reutilizable	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información procesable	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información disponible en formatos accesibles	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. ¿Qué tan de acuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones? *

Marca solo un óvalo por fila.

	Totalmente de acuerdo	Algo de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Algo en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
La información pública es divulgada en formatos adecuados para su comprensión	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Los formatos utilizados para la publicación de la información permiten su manipulación y trabajo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La información pública se inscribe en diferentes tipos de formatos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Los formatos en los que se encuentra la información pública pueden ser reutilizados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El formato dispuesto para la información pública permite su análisis e interpretación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. La siguiente pregunta hace referencia al derecho de acceso a la información durante el transcurso de la pandemia de COVID-19 en Colombia ¿Qué tan de acuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones?

Marca solo un óvalo por fila.

	Totalmente de acuerdo	Algo de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Algo en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. Durante la pandemia se aseguró el derecho de acceso a la información pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Los plazos de entrega de información durante la pandemia fueron más largos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Las entidades y funcionarios públicos habilitaron canales virtuales para asegurar el acceso a la información pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Las entidades y funcionarios públicos respondieron de manera adecuada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

para asegurar el derecho de acceso a la información

5. Las condiciones para acceder a la información pública durante la pandemia fueron adecuadas

6. La calidad de la información pública durante la pandemia fue adecuada

7. El ejercicio de control social realizado por las veedurías ciudadana durante la pandemia fue más complejo

Agradecimiento

Agradezco por su tiempo y su disposición para solucionar esta encuesta.

Los resultados de esta encuesta serán difundidos una vez se concluya la tesis.

Si lo desea puede enviarle esta encuesta a otros ciudadanos que pertenezcan a veedurías ciudadanas para ampliar el alcance de la misma y permitirle a estas personas expresar sus ideas, opiniones y experiencias.

Anexo 4: Banco de preguntas entrevistas

a. Normativa relacionada con el acceso a la información pública

- ¿Qué opina de la ley de acceso a la información pública?
- ¿Qué ventajas trajo la ley de acceso a la información pública?
- ¿Qué deficiencias observa en la ley o en su aplicación?
- ¿Cómo observa el conocimiento de la ley en la ciudadanía?
- ¿Cómo se produce un acompañamiento o apoyo de las instituciones para el acceso a la información pública?

b. Factores que determinan el acceso a la información pública

- ¿Qué opina sobre el proceso de acceso a la información pública?
- ¿Cuál considera que es el papel de la información pública en los procesos de control social o participación ciudadana?
- Desde su experiencia ¿De qué forma la ciudadanía accede a la información pública?
- ¿Qué rol cumple el derecho de petición para acceder a la información pública?
- ¿Cómo observa la actitud y la disposición de los funcionarios públicos a proveer información pública?

c. Calidad de la información pública

- ¿Qué características debe tener una información pública para ser de calidad?
- ¿La información pública cumple con estas características?
- ¿Qué problemáticas se derivan de una información pública de poca calidad?

d. Capacidad de la ciudadanía para comprender y hacer uso de la información pública

- ¿Qué habilidades considera que requiere la ciudadanía para comprender y hacer uso de la información pública?
- ¿Los veedores poseen estas capacidades o habilidades?
- ¿Qué recursos se requieren para un adecuado acceso a la información pública?
- ¿Los veedores poseen estos recursos?

e. Influencia de la pandemia en el derecho de acceso a la información pública

- ¿Durante la pandemia cómo se desarrolló el acceso a la información pública?
- ¿Luego de la pandemia se observa alguna modificación o alteración del derecho de acceso a la información pública?

f. Preguntas finales

- ¿Qué considera que debe mejorarse sobre el acceso a la información pública?
- ¿Tiene alguna reflexión final sobre este asunto que quisiera aportar?

Anexo 5: Transcripción de entrevistas

Expertas

- **Marcela Restrepo Hung: presidenta ejecutiva de la fundación Foro Nacional por Colombia**

¿Por qué Colombia necesitaba una ley de transparencia y acceso a la información?

Por tres razones:

Primero en Colombia se cumplía con los compromisos de la comisión interamericana de derechos humanos y la constitución plantea el acceso a la información como un derecho, pero los desarrollos institucionales no hacían efectivo este derecho. La concepción de derecho estaba enunciada pero no desarrollada.

Segundo, la dispersión normativa era muy amplia, aunque aún se mantiene en parte. Esta dispersión, se entiende como un obstáculo.

Y tercero armonizar el marco constitucional con el marco normativo, porque existían choques.

¿Cómo se ha dado implementación de la ley 1712 de 2014 en los 8 años desde su desarrollo?

En términos generales, las instituciones públicas asumieron su responsabilidad para garantizar el acceso a la información pública, sobre todo en el gobierno de Juan Manuel Santos, aquí se generaron los diseños institucionales. Este es un asunto que va en crecimiento y es un proceso largo. Estos diseños institucionales son importantes para que un Estado pueda garantizar un derecho, aquí jugó un papel muy importante la sociedad civil, esta presionó mucho y se logró avanzar en este asunto. En cuanto a las debilidades en el gobierno de Iván Duque esto no tuvo trascendencia, los diseños institucionales no tuvo ningún tipo de agente o autoridad trabajándole. No hubo presión, entonces las instituciones bajaron la guardia, los diseños institucionales dependen de la voluntad del gobernante. Algunos han seguido avanzando. La oportunidad parte en que se pueda invocar la ley, pero sigue siendo un esfuerzo grande para la sociedad civil.

El resultado que hoy en día tenemos es valioso en la medida que se puede invocar la ley, pero sigue siendo un trabajo duro para la sociedad civil. Algo importante para este asunto es que no hay un órgano garante, quién garantiza que se cumpla la ley y quien castiga a aquellos que no cumplan. El órgano garante se supone que es la procuraduría y la secretaría delegada de la procuraduría la cual tiene muchas funciones, demasiadas. Esta entidad quiere ser el órgano garante pero no lo logra hacer, tiene asuntos como transparencia, acceso a la información, cuidado del patrimonio, etc. No se han generado sanciones, las únicas que se han desarrollado han sido desde la superintendencia de industria y comercio. No hay nadie que les diga a los poderes públicos que debe cumplir. Aquí hay un problema y es que hay seis entidades responsables de la ley de acceso a la información, lo cual genera que haya muchos responsables, pero realmente ninguno se responsabiliza. Están el DANE, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, La Procuraduría, Min Tic.

De este punto, la ley de acceso a la información logra llegar y tenemos una ley que lo respalda, pero el diseño institucional sigue siendo paquidémico porque no se considera un derecho que se debe asegurar y el Estado tiene tantas cosas que hacer que no ve que esto sea importante.

En el otro lado está la pregunta de ¿Qué entiende la sociedad civil por el derecho de acceso a la información? No existe una cultura ciudadana sobre este asunto, por lo tanto, la ciudadanía no lo reconoce como un bien público, como que todos debemos estar bien informados para tomar buenas decisiones. La ciudadanía no sabe qué tipo de información pública necesita, y también un factor importante es que la ciudadanía no confía en las instituciones públicas. Por lo tanto, no se fían de la información pública. Esto promueve una desvalorización de este bien público. Por lo tanto, el Estado genera y publica la información que desde su racionalidad y perspectiva considera información que requiere la ciudadanía, esto se denomina información socialmente útil. Por ejemplo, en el caso de la contratación pública se afirma que esta se encuentra en SECOP, pero un ciudadano del común al entrar a esta plataforma no puede entender cómo encontrar la información que desea. El estado se siente satisfecho de producir esta información, pero no supe las necesidades de la comunidad. Este proceso, es un proceso social que debe ir creciente, pero se entiende que se necesita de una voluntad política importante. Entonces, se debe tener una oferta de información por parte del Estado, pero desde la visión del Estado.

En conclusión, podemos decir que en Colombia el derecho a la información pública es un derecho en disputa, si bien hay un marco normativo, no hay una implementación adecuada. Faltan factores como la gestión documental, gestión de archivos, sistemas de información, porque se sabe que detrás de esto hay un estado precarización dentro de la gestión del Estado Colombia. Un Estado sin capacidad institucional, no produce información pública.

¿Cómo se percibe la calidad de la información pública?

Hay entidades públicas que ofrecen una información adecuada y esto ha ido mejorando, que en transcurso del tiempo se han consolidado criterios y aspectos. Ejemplo de esto es el Departamento Nacional de Planeación DNP o el Departamento Nacional de Estadística DANE y algunos ministerios. Esto se ve de una maneja más acertada o desarrollada en entidades de orden nacional, en entidades de orden regional esto se queda corto, solo se valoran las entidades regionales más grandes, como la gobernación de Antioquia o la alcaldía de Bogotá. Sobre la base de la ley de archivos, la gestión documental y la ley de acceso a la información han consolidado una base que, en términos de calidad, es decir, datos confiables y fuentes adecuadas. Pero esto sigue siendo muy pequeño, no hay información de rigor. El obstáculo fuerte se encuentra en el acceso. Por ejemplo, la búsqueda de la información es tediosa y no es sencilla, se requiere conocer los sistemas de información y las páginas web para entender dónde encontrar la información, lo cual la ciudadanía no lo sabe. Los temas de acceso son complejos. Además, que se considera que el acceso se debe dar o se considera que se debe dar por medios electrónicos, sabiendo que existe una brecha tecnológica, temas de conectividad y de conocimiento de la ciudadanía en el manejo de estos sistemas. Un factor adicional a este asunto es que las personas que realizan control social, como las veedurías son personas de edad, que no tienen la capacidad para hacer uso de estos dispositivos, lo cual requiere de otras personas para esto.

En conclusión, se ve que en la mayoría de entidades la información y su disponibilidad es muy precaria. Además, se presenta un tema del costo de la reproducción del material, que puede ser muy importante e impide que la ciudadanía acceda a la información. Aquí se observan los limitantes del acceso, además de la producción de información de calidad.

¿Qué tan capacitados se encuentran los veedores ciudadanos para hacer uso de la información pública?

Indudablemente la participación ciudadana exige mucha cualificación del ciudadano, participar te exige como ciudadano, exige capacidades de todo tipo. Y entre todas las formas de participación el control social es la que más les exige a los ciudadanos, hay que pensarse mucho los temas. Analizar y entender la información requiere inversión y muchos recursos de tiempo, dinero, capacitación y demás. Este es un gran debate con el Estado, el estado pregunta ¿todo lo tengo que traducir? Como los portales de transparencia presupuestal del Ministerio de Hacienda, estos hacen todo lo posible por hacer un ejercicio de poner el presupuesto de una manera comprensible. Pero al entrar a estos portales son complicados, además el Estado afirma que no tiene los recursos para hacer esta información más comprensible. Aquí aparece que las organizaciones grandes como ONG han planteado que deben hacer una curaduría de la información pública, es decir, de tanta información disponible hay aclarar y procesar la información para darle la información a la ciudadanía.

La ciudadanía solicita una buena base de datos, esto significa que sean datos confiables que se pueda descargar que se pueda manipular, que se pueda trabajar con ella que no sea un pdf como bien lo hace el DANE. Cada persona puede descargar la base de datos y hacer uso de esto. Aquí se ve cómo sigue siendo un reto para los ciudadanos, el procesamiento de los datos. Ahora, el procesamiento de estos datos es un reto para la ciudadanía, y la idea es que los organismos públicos puedan capacitar a los veedores. Hay un trabajo técnico intermedio con los datos, que los ciudadanos tienen que hacer

Hay un asunto que se ha evidenciado en el ámbito internacional sobre la pregunta ¿Qué quiere saber la gente? Esto se va comprendiendo cuando la ciudadanía va solicitando la información, al ser solicitada en varias ocasiones esta información se convierte en transparencia activa y las instituciones al reconocer que este tipo de información es la que necesita la ciudadanía deben publicarla de manera voluntaria y periódica. Al ser pedida tanto por transparencia pasiva, pasa a ser transparencia activa. La interacción entre la sociedad y el Estado se van generando las categorías y elementos que se requieren en la transparencia. Esto depende en muchos sentidos del órgano garante, la cual debe ser la que ordene y dirija este asunto, es decir, definir que debe ser información activa e indicarles a las instituciones que información debe dársele a la ciudadanía.

¿Qué reflexión final puede dar sobre el tema del acceso a la información pública?

Nosotros que hacemos control ciudadano desde organizaciones sociales de base, sigue siendo un gran obstáculo acceder a la información en el tiempo en que se necesita, los periodistas deben basarse de todos los recursos, incluyendo invocar la ley para acceder a la información. Retrocedimos en el gobierno Duque y con el tema de la pandemia la participación ciudadana fue nefasta, las medidas de excepcionalidad le dieron una oportunidad al autoritarismo de restringir a la libertad de expresión, la libertad de protesta y el acceso a la información. Aun así, hay que destacar a la sociedad civil, lo que ha hecho en Colombia es muy destacable, presionar desde la ley, traer conceptos internacionales. Esto es muestra del rigor que tiene la acción ciudadana sobre este asunto. Si necesitamos órgano garante, servidores públicos y gobierno que trabaje en esto, algo muy importante es que haya jueces que sancionen y respalden los procesos en donde se viole el derecho de acceso a la información. Este es un camino que aun se está recorriendo a pesar de que se arrancó en 2007 para trabajar en una ley y en 2014 para obtenerla.

- **Sandra Martínez: directora Programática Iniciativas Sistema Político y Estado de la corporación Transparencia por Colombia**

¿Cuáles son las condiciones que determinan el acceso a la información en Colombia?

Hay que empezar pensando la pregunta ¿La información para qué? Hay que pensar en la necesidad del ciudadano, no es información por información. Primero, este tiene que saber que esta información está disponible y segundo que esta información sea útil para responder a su necesidad. Hay que revisar y entender si un ciudadano del común puede acceder realmente a la información pública que está disponible. Aún falta unir los puntos entre lo que el ciudadano quiere conocer y la oferta de información.

Las dificultades en este aspecto se encuentran en los grupos en condición de vulnerabilidad. Como los adultos mayores. Lo cual está ligado exclusivamente a medios virtuales y la ciudadanía no conoce o no tiene los recursos para hacerlo. Otra comunidad es la comunidad con algún tipo de discapacidad y las comunidades étnicas que tienen un dialecto diferente.

Es necesario reconocer que hay que generar un canal más concreto que le permita a la ciudadanía buscar en el lugar adecuado la información a la que está interesada. Aunque

hay una cuestión de brecha generacional sobre el acceso y manejo de las tecnologías de la información, aun así, se presentan dificultades para acceder a la información debido a la dispersión de la misma o el realmente no entender dónde buscar y qué información buscar.

Acceder a la información parte del reconocimiento del derecho y la valoración del derecho, en la medida que al no tenerlo no es posible asegurar y conseguir el respeto de otro tipo de derechos. Es necesario que la ciudadanía conozca la ley.

¿Existe alguna diferencia entre el acceso a la información en ámbitos nacionales y subnacionales?

Si hay una diferencia, importante. Hay una disposición de herramientas mayores y mejores en entidades del ámbito nacional. En el nivel municipal no hay capacidad de gestión, por ejemplo, tienen una sobrecarga de funciones, por lo que hay poco personal. Con el tema del aislamiento de la pandemia era importante cargar la información, pero había mucha diferencia entre los niveles del ámbito nacional y subnacional.

En cuanto a la forma de acceder a la información en el ámbito territorial y subnacional se ve una mayor dificultad para el uso y acceso mediante los sistemas de información y tecnologías de la información. Por lo que en este espacio se puede estar valorando o priorizando canales del tipo físico.

En cuanto a la vigilancia de los organismos de control que deben asegurar el derecho de acceso a la información pública se ve que su enfoque se da hacia las instituciones de orden nacional, es decir, se centran en reconocer si se está dando un cumplimiento de la ley en este tipo de organizaciones. Por lo que, una vigilancia a entidades territoriales o subnacionales excede sus capacidades y no se ha realizado de forma contundente.

¿Cómo percibe el tema de la calidad de la información pública?

Para generar un acceso a la información adecuada se esta debe ser focalizada, clara, oportuna y gratuita.

La ley tiene unas limitaciones, no puede reglamentarlo todo. Han salido reglamentos, lineamientos y políticas para la publicación de la información. Pero hay muchos vacíos en lo que se publica y la calidad de la información, errores por ejemplo de la digitación,

cambiar el número de cédula o el Nit al cargar la información. También se presenta que la información se encuentra en formatos no reutilizables. En la información que se accede se le ve una calidad muy baja, los montos y datos no siempre son los adecuados. No se cargan documentos completos, las primeras páginas de contratos y el resto no lo cargan.

¿Considera que los ciudadanos tienen las capacidades necesarias para hacer uso de la información pública?

Para hablar de capacidades hay que entender varios factores. Primero el ciudadano debe tener claro qué información desea acceder, es decir, una información focalizada. Segundo, que tenga a su disposición distintos canales para acceder a la información, que sea de forma rápida y variada. Tercero, el ciudadano debe tener la posibilidad de contrastar, analizar, comparar y manejar la información, siempre en post de su ejercicio de participación ciudadana y control social. Esto ligado al conocimiento del tema sobre el cual está realizando el control, por ejemplo, no solo por obtener la información pública ya se da un ejercicio de control. Es necesario que la ciudadanía le dé un sentido a esta información en un marco más amplio de análisis. Sin esto, la información pierde utilidad.

Lo importante es que el ciudadano sepa qué quiere conocer y por qué quiere conocer la información. Ocurre mucho que un ciudadano pregunta de una manera genérica y la respuesta a esto se le da de manera genérica. Aquí se ve una idea de que la ciudadanía debe saber preguntar y debe saber pedir la información, así el funcionario también debe entender qué le corresponde entregar y si puede entregarlo. Otro factor también es cómo pedirlo, solicitar el formato, disposición de la información.

Las habilidades y capacidades que requiere el ciudadano son todas aquellas que le permitan acceder de una manera más efectiva y adecuada a la información. Y también aquellas que le permitan comprender y hacer que la información resulta útil para su ejercicio.

¿La pandemia de COVID-19 influyó en el derecho de acceso a la información?

Con el tema del aislamiento de la pandemia era importante cargar la información, pero había mucha diferencia entre los niveles del ámbito nacional y subnacional. La respuesta del gobierno consistió en alargar los tiempos de respuesta, y esta ampliación duró mucho tiempo después de lo requerido. Esta ampliación de tiempos fue exagerada, cuando ya no

eran necesario. También es necesario considerar que el aislamiento llevo a que el acceso a la información fue el canal central para desarrollar este asunto.

Durante la pandemia el derecho de acceso a la información se vio limitado sobre todo con respecto a la ampliación de plazos, se acrecentaron los vacíos de información. Como la toma de decisiones de carácter discrecional fue la norma durante la pandemia y justificada por la pandemia, es decir, que muchas decisiones se realizaron sin la discusión pertinente y sin la publicación pertinente. Esto esta mediado por las condiciones de la pandemia, pero también crea un espacio de ocultamiento y los peligros que trae esto detrás. Se amplió la contratación directa e inmediata y no hubo seguimiento anterior o durante, solamente posterior.

- **Ana Paulina Sabbagh: investigadora y consultora en temas de gestión pública y fortalecimiento institucional. Especialista en lucha anticorrupción, control social y prácticas de buen gobierno**

¿Qué evaluación puede hacer a la ley 1712 de 2014 del derecho de acceso a la información pública?

La ley 1712 llega a partir de un déficit en democracia en Colombia. Se considera que el Estado social de derecho estaba siendo viable con la constitución de 1991, pero en la práctica si hacía falta un marco normativo que bajara las convenciones internacionales a la realidad y que lo hiciera más explícito. Si no existe una ley explícita, el derecho de acceso a la información se ve más como un derivado del derecho de petición y no como un derecho independiente.

Se observa cómo la ciudadanía se veía limitada a acceder a la información y las debilidades de las instituciones es de transparentar la información o dar respuesta a las solicitudes ciudadanas.

Hay cosas muy positivas y otras muy negativas en la legislación. En el gobierno Santos hubo un gran impulso desde la secretaría de la transparencia, porque muchas personas muy comprometidas que desde la sociedad civil podían aportar mucho a este asunto. Gran fortaleza en materia de transparencia activa, hay una gran apuesta por la transparencia de parte de las instituciones. La ley fomentó la idea de los mínimos de información. El avance se da sobre todo sobre lo mínimo obligatorio.

Dentro de las dificultades se señala que las instituciones no se han centrado en el cumplimiento de los principios de transparencia y acceso a la información, se quedan con asegurar lo mínimo. Estos principios son los que realmente garantizan el derecho de acceso a la información.

Otra debilidad consiste en la idea del organismo garante. Se considera que es la procuraduría general de la nación, pero realmente no es el órgano garante. La procuraduría ha intentado crear un índice de transparencia e ITA que mide los ejercicios de transparencia activa y también tratar de verificar si las entidades aseguran el derecho de acceso a la información a partir de los principios de la ley. Pero en general no cumple con una función de órgano garante. Cómo entender cuáles son los máximos de este derecho, sobre todo no imponen sanciones, si amenazan con sanciones, pero estas no ocurren. En materia de la coordinación de las distintas entidades de política para asegurar el derecho de acceso a la información pública no es el más adecuado. No hay una entidad que tenga la capacidad de coordinar todo este ejercicio. Esta es una función del órgano garante. El órgano garante, debe prevenir y sancionar. En materia de prevención no hay un grupo fuerte y no se ha generado un buen desarrollo en este sentido. La corte constitucional es la única entidad que realmente ha realizado sanciones, pero tampoco lo ha hecho con la profundidad con la que debería hacer esto.

El asunto de la protección de datos personales en Colombia no está desarrollado y esto debe ser un asunto que el órgano garante deba asumir. La procuraduría hasta ahora está abordando este asunto.

Entonces en cuanto a la ley no hace falta mayor regulación, con lo que existe hasta ahora sería apropiado. Pero como no hay una política pública de transparencia y acceso a la información pública, este tema se queda dentro de los procesos institucionales, pero no se aborda ni se concibe como la garantía de un derecho ciudadano. Estos asuntos parten del asunto sobre la lucha contra la corrupción, pero este asunto es solo un elemento o funcionalidad del acceso a la información, realmente su sentido se centra en la noción de fortalecimiento y consolidación de la democracia, principios mucho más elevado.

¿Qué factores determinan y condicionan el acceso a la información pública?

Están los factores básicos, asociados a la transparencia activa son los canales asociados a la transparencia activa como los canales virtuales donde publica los mínimos obligatorios.

En Colombia se privilegia mucho las tecnologías de la información, por lo tanto, se valoran los medios electrónicos y digitales. Pero esto desconoce las falencias en alfabetización digital y el acceso a este tipo de tecnología en el país. Por lo que se crean grupos vulnerables, adultos mayores, comunidades en regiones alejadas, comunidades étnicas particulares, personas en situación de discapacidad.

En cuanto a la transparencia pasiva, hay una gran debilidad y es la idea de la solicitud de información como vehículo de derecho de acceso a la información y el derecho de petición de información. Existen inconvenientes entre el derecho de petición y la solicitud de información. La solicitud de información tiene un sentido particular, la mayoría de instituciones asocia todo a derecho de petición. Los recursos de uno y otro son diferentes. Los del derecho de petición están en el código de procedimiento administrativo. Los de la solicitud de información están en la ley 1712 de 2014. Ahí hay un grave problema, la corte no diferenció este asunto.

Un factor importante sobre este asunto está relacionado con el cumplimiento de los principios planteados por la ley, en donde se ven las obligaciones del Estado para asegurar el derecho de acceso a la información pública. Estos están asociados a la transparencia activa y pasiva. Y es importante entender el criterio diferencial de accesibilidad, el cual no se está cumpliendo en el país. No hay condiciones técnicas para que toda persona pueda acceder a la información pública. Aquí no se entiende el acceso a la información pública como un derecho sino como un recurso estratégico, no se entiende que la información pública es un bien público, se está privilegiando el procedimiento administrativo. Además, se están solicitando aspectos que no deben ocurrir, pero ocurren, como obstáculos, tales como identificarse al solicitar información o justifique el porque se solicita la información.

Las entidades y gestores dentro de las entidades públicas no han entendido el poder la información, ni siquiera para los temas internos. Por lo tanto, no entienden cómo esta información puede llegar a serle útil a la ciudadanía. El funcionario debe pensar, reconocer y asegurar las condiciones que debe tener la información pública para el ciudadano, en materia de utilidad, oportunidad y pertinencia. Y brinde la información sin que medie la información. Esto significa la actitud proactiva de publicación y generación de información.

Un último tema, que es transversal a todos estos asuntos es de la gestión documental y de archivos, muchas entidades se les dificulta este ejercicio porque no saben dónde está

la información, no la tienen bien organizada, se dañó, no saben qué información es reservada o clasificada y les da miedo entregar una información. Muchos no saben dónde está, no tienen como custodiarla, no tienen protocolos de entrega y no tienen clasificaciones. Y deciden denegar la información pública, porque no tienen la capacidad para entregarla.

**¿Qué características debe tener una información para ser considerada de calidad?
Y ¿Estas características se cumplen?**

El atributo de calidad es un atributo subjetivo porque responde al usuario de la información. Responde a quién recibe la información. Pero si hay un detrás de los atributos de calidad.

El primer atributo está relacionado con la idea de que la información pueda ser usable, entonces se habla de que la información pueda estar en formatos reutilizables, porque tenga la capacidad de ser usada por los ciudadanos mediante una transformarla o generar nueva información. Otro criterio es que la información sea entendible y legible. Otro criterio está asociado a los formatos en los que se entrega la información. Pero todo esto depende de quien recibe la información, ya que la calidad está determinada a si esta información le es útil o no para los objetivos que tenga.

Puede que el ciudadano no requiera información en forma de datos abiertos, hay otros como las veedurías ciudadanas que necesitan otros atributos: como lenguaje claro, oportunidad en la entrega, que la información sea concreta y específica y que vaya a un público de particular. Muchos ciudadanos piden simplemente que coloquen los trámites y servicios en lenguaje wayú, o las personas en situación de discapacidad, de tal manera que la información que pueda ser entendible.

Se puede derivar la noción de que el acceso a la información y la calidad de la información se está centrando o llevando a un uso para unas élites, como élites de investigadores que piden unos atributos de calidad que no son adecuados para la ciudadanía en común. Esto se ve bajo la figura de una amplia solicitud y oferta de datos abiertos, pero no en aspectos apropiados para que la ciudadanía pueda entrar a la toma de decisiones.

Este factor de la calidad es uno de los elementos más complejos de definir, determinar y medir.

¿Cómo percibe la capacidad ciudadana para hacer uso de la información pública en los procesos de control social?

Este factor es como el hermano de la calidad. La calidad de la información está definida a partir de la usabilidad de la información. Al observar las conversaciones que se están teniendo en torno a la información pública en las Américas, muchas se están traduciendo a la usabilidad. Porque otros países como México, Chile o países europeos, en principio se inició a abrir datos y hacerlos públicos y con esto ya se asegura el derecho de acceso a la información, y no es así. El simple hecho de abrir datos crea un sentimiento interno en la administración pública de frustración al gastar muchos recursos y tiempo para recoger y publicar datos, pero nadie los utiliza, porque la ciudadanía no necesita de estos datos en su día a día y el ejercicio de sus funciones. La administración reconoce que debe recoger y publicar datos, pero muy pocos preguntan a la sociedad lo que esta necesita. No se les pregunta a las veedurías ciudadanas qué información requiere o desee que le sea entregada. Por eso, cada vez más las personas que estudian este tema afirman que se debe hacer un alto en el camino. Hay que entender cuál es la función de la información pública, esta sirve para hacer control social y participación ciudadana, pero también debe servir para mejorar la calidad de vida y el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos. Por esto, durante la situación de la publicación de los contratos de vacunación, que no se querían hacer públicos, esta solicitud no estaba basada en revisar cuánto dinero se estaba gastando, sino que las personas querían tener confianza y legitimidad en una decisión pública que nos estaba afectando a todos. Si los hubieran hechos públicos, se hubieran evitado muchos problemas, pero no entendieron la utilidad de la información. La utilidad no era el control social, era para la confianza y legitimidad de la decisión pública. Y esto sucede en las alcaldía y gobernaciones, no se busca realmente usted qué información necesita y para qué la quiere, con esto dejarían de gastar tantos recursos en expertos de datos abiertos e innovación y se concentrarían en la información que requieren las organizaciones para hacer sus ejercicios.

¿Cómo influyó la pandemia el derecho de acceso a la información pública?

Primero la pandemia tuvo implicaciones sociales y administrativas.

Las sociales fue por lo menos el reconocimiento y una difusión de la ley 1712 de 2014, la pandemia ayudó a que las personas conocieran la existencia de esta ley. Muchos

ciudadanos entendieron que tenían un derecho a acceder a la información pública. Antes consideraban que este se reducía únicamente al derecho de petición, pero con la pandemia reconocieron este derecho como un derecho fundamental. También se vio como la conversación de la pandemia era un asunto global, se entendieron referentes internacionales en cuanto al derecho de acceso a la información. Esto fue algo muy importante. Las personas ahora tienen una mayor claridad, de que esto es un derecho no es simplemente un procedimiento administrativo.

Hubo un avance en la administración pública, empujó el ejercicio de este derecho por medios digitales, cosa que no se había logrado antes. Obligó a las instituciones a desarrollar las capacidades digitales para hacer procesos, publicaciones y trámites digitales. Esto fue un factor de obligatorio cumplimiento, puesto que en la pandemia no podía dar cumplimiento a sus funciones y responsabilidades. Uno de los grandes avances que se dio fue en la justicia, se vio este avance al hacer entrega de la información digital.

Dentro de los problemas se observa que se abusó de la excepcionalidad del decreto de la pandemia para limitar el derecho de acceso a la información pública. Este decreto de excepcionalidad violó todos los estándares, muchos países restringieron derechos durante la pandemia, pero el último que se veía restringido era el del acceso a la información pública, por su importancia en asegurar el derecho a la salud, a la educación, etc. Colombia fue uno de los pocos, que amplió un periodo de adaptación, pero este periodo de adaptación fue muy grande. Este duró más de dos años con este decreto. Por esta razón se tuvo que generar una iniciativa ciudadana para que se derogara este derecho, no tenía sentido seguir con las excepciones. Incluso las directivas de muchos organismos internacionales fomentaban a que no se restringiera este derecho a acceder a la información porque este derecho dentro de la sociedad de la información tuvo un rol fundamental, es de los más importantes. Por ejemplo, la información servía para las vacunas, saber a quién acudir, cuánto se iba a demorar la información sobre otros temas.

¿Se reconoce una diferencia entre el ámbito nacional y subnacional en cuanto a asegurar el derecho de acceso a la información?

Si, si hay una diferencia grande entre estos ámbitos, por las diferencias de capacidades institucionales y de movimiento en el ejercicio de los derechos. Evidentemente el nivel nacional tiene mayores capacidades para el cumplimiento de la ley de transparencia y

garantizar este derecho. Porque tiene mayores recursos, tiene mayor nivel de formación de los servidores, tiene mayores obligaciones de la normativa nacional y tiene mayores mecanismos de medición.

En las entidades territoriales las capacidades son limitadas, incluso al revisar el cumplimiento de la política de acceso a la información pública las entidades, muchas no tienen los documentos digitalizados y no tienen un escáner, por esto les toca a los funcionarios desde su celular escanear los documentos. Lo cual implica que se sube un archivo escáner y no un documento digitalizado. En el ámbito territorial hay diferentes capacidades y lo cual hace que este proceso sea mucho más difícil. Si bien las entidades territoriales han avanzado, aún falta mucho recorrido. Y ahora, se plantea la posibilidad de las sanciones, es por esto que las entidades han llegado a adecuarse a la política, pero llegan a un punto en donde no es posible avanzar. Hay entidades que van más avanzadas, las de categoría uno o dos, pero las demás están muy relegadas. En los resultados del FURAG muestran que han ido avanzando poco, pero que hay sujetos obligados que hay que hacerles un llamado de atención, por ejemplo, las fiducias en donde el acceso a la información es un asunto que no se ha desarrollado y allí hay unos asuntos muy importantes para revisar. Hay situaciones en donde el solicitar un derecho de petición a la institución pública se considera una ofensa, aun se está a ese nivel en la comprensión del derecho de acceso a la información. Esta falencia se ve también en los centros de pensamiento y los periodistas, ya que en muchas ocasiones los medios locales no entienden el uso de la información pública para el ejercicio de la libertad de prensa y libertad de expresión. Los grandes medios si hacen uso de estas herramientas, pero los medios territoriales no hacen este ejercicio.

Funcionarios públicos

- **Juan Miguel Rodríguez Díaz: personero municipal de Anolaima**
¿Qué opinión tiene acerca de la ley 1712 de 2014?

La ley de acceso a la información es muy importante para eliminar el secretismo que ocurría antes en las alcaldías, la ciudadanía no acudía a esta institución. El derecho de acceso a la información ha mejorado con el tiempo debido a los medios tecnológicos, en particular lo relacionado al internet. El internet se fue vinculando poco a poco y las instituciones públicas avanzaron en esto. Anteriormente, se pensaba que todo lo

relacionado con la alcaldía se debía remitir directamente al alcalde o se debía estar pendiente de la cartelera municipal o el altoparlante. Normalmente en el municipio de Zipacón y Anolaima enviaba por el altoparlante un mensaje donde solicitaban a tal persona a O la alcaldía invita a la comunidad a... En la actualidad estos medios se han pasado a las páginas web que debe tener unos mínimos y datos que la ciudadanía pueda acceder, la información importante estaría dentro del portal de noticias. Decisiones o planes de la entidad y publicarlos a través de la página web. Ahora hay una obligación de publicar los planes y documentos producidos en la alcaldía. Hoy en día hay una cercanía por medios tecnológicos con la comunidad. En los últimos los últimos años se generó un cambio brusco sobre este aspecto, por ejemplo, sobre los encuentros virtuales o las video llamadas, las reuniones antes se realizaban de forma presencial con firmas y actas físicas, ahora con la grabación de las llamadas. Ahora, un factor que hay que revisar es que las reuniones quedan grabadas y se tienen que aceptar el tratamiento de datos personales. Y sobre este asunto, no hay mucha opción, en muchas circunstancias se debe aceptar si o si el tema del tratamiento de datos, ya que al negarse en este asunto no sería posible ingresar a reuniones laborales. Lo importante, es que se cumple con la normativa.

¿Es posible afirmar que en la actualidad se hace uso en la mayoría de casos de medios digitales sobre los físicos para acceder a la información?

En el proceso de digitalización de procesos y trámites, hay un desarrollo de 50% presencial y 50% virtual. Hay parte de espacios virtuales y parte presenciales. También se hacen ejercicios o encuentros mixtos. Anteriormente en el ejercicio del concejo municipal la mayor publicidad era tener la puerta abierta del recinto. Por disposición se grababa la sesión. Ahora, los mismos concejales en sus páginas y redes sociales realizan sus transmisiones en vivo de las sesiones del concejo.

¿En este momento en el municipio de Anolaima se está desarrollando una veeduría ciudadana?

Si, hay cerca de 6 veedurías activas en el municipio. Las veedurías activas tienen que ver sobre todo en obras civiles en Anolaima. Ahora se están abordando procesos de vigilancia a los contratos públicos. La comunidad se organiza en veeduría y están vigilando los procesos y los contratos. Hay veedurías pequeñas de tres o cuatro personas. Las más

grandes son de seis o siete personas, en donde las más grandes abordan proyectos con recursos más elevados.

¿De qué manera la veeduría apoya la labor de las veedurías?

La personería propicia a que haya una conformación de las veedurías, no obliga, pero si incita y motiva a su formación. La personería registra la veeduría, en la medida de lo posible se les brinda una orientación sobre las funciones y límites de la veeduría y mantiene un canal de comunicación de tal forma que puedan comentarle a la personería su ejercicio de control. Las veedurías se convierten en una buena herramienta de las personerías porque pueden detectar eventualmente un acto de corrupción. Con esto se puede activar la personería desde una advertencia preventiva o una acción disciplinaria a las personas que incumplen un deber funcional y con esto se puede iniciar un proceso disciplinario. La veeduría se convierte en un medio de interlocución de todos los planes, programas, proyectos de una administración o de una actividad concreta estatal. Que sirve para hacer vigilancia a lo público.

¿La publicación de información les requiere muchos costos y en particular se requiere de mucho tiempo para realizar esto?

Es un 50-50 hay cosas que la entidad tiene la obligación de hacer pública, por ejemplo, el plan de desarrollo, debido a que es la hoja de ruta de una gestión. Otra forma en que se hace publicidad es mediante la contratación estatal, es decir, usar las herramientas como: SECOP I, SECOP II y Colombia Compra Eficiente. Y ahí la ciudadanía puede verificar qué contratos se están ejecutando y las personas puedan constituir veeduría. Una forma de actuar tiene que ver con la no existencia del contrato y las veedurías al identificar este asunto inicia un proceso de seguimiento por parte de la Personería porque esto tiene que ver con una falta disciplinaria.

¿Cómo entiende y percibe la disposición, actitud y voluntad de los funcionarios públicos para proveer información?

Por regla general hay disposición de dar información, en casos concretos esta publicación de información se da de forma evasiva. Estos casos concretos no responden el derecho de petición a tiempo o la respuesta no es completa. Aquí hay que anotar que si la ciudadanía no da el primer paso de solicitarla entonces los funcionarios no publican todo.

Aquí hay un factor cultural con respecto a las costumbres que se quedan en épocas anteriores, la ciudadanía y los funcionarios deben generar esta nueva cultura para solicitar y dotar información. Si hay casos en donde en las labores de los funcionarios sobrecargas de trabajo si se presenta la falencia en que se debe recurrir al derecho de petición para acceder a cierta información.

¿El derecho de petición es una herramienta muy utilizada para acceder a la información?

El derecho de petición es la herramienta de control social más eficiente y más utilizada en el municipio de Anolaima, en la medida que era el medio más adecuado para acceder a la información que se requiere. Si bien esta es una herramienta que se puede evitar usar, en la medida que se genere una publicación activa de la información.

¿Qué tienen en cuenta los funcionarios para proveer una información de calidad?

Muchas veces se puede dar un error por parte del peticionario, el ciudadano debe saber cómo dirigirse a la administración y qué se le está pidiendo. Pueden presentarse términos desobligantes o formas negativas de solicitud lo cual afecta el proceso y el trato entre uno y otro. Otras veces que ocurren casos en donde se solicitan cosas por medio del derecho de petición que exceden las limitaciones de este derecho, como solicitar una petición de indemnización, retribución económica o una sanción directa. En estos casos la respuesta habitual a estos escenarios, es que no se le reconoce ni acepta esta petición en la medida que no le corresponde. Esto excede el derecho de petición y la función de las veedurías. Si el peticionario no sabe pedir o pide mal se va a encontrar con escollos, por esto la respuesta no puede ser clara, expresa, concreta y de fondo.

¿Los veedores tienen las capacidades y conocimientos suficientes para hacer uso de la información pública?

A veces los veedores no tienen el suficiente manejo, en las ocasiones en que se encuentran grupos constituidos si se hayan buenas habilidades y capacidades. Por ejemplo, había una veeduría con un arquitecto que cuenta con conocimientos técnicos y podían reconocer con propiedad la situación del proceso que se vigila y pueden reportar debidamente lo que encuentran desde las plataformas y lo que ocurre en el terreno.

Hay personas que están muy capacitadas, que saben cómo acudir a las plataformas y las páginas web y saben solicitar la información, se dirigen directamente a lo que necesitan. Si quieren saber la cantidad de dinero de la obra, van a la secretaría de planeación y de hacienda, puesto que ya conocen este proceso.

Al pedir datos específicos la entidad que está haciendo las cosas mal se va a asustar, en su lugar la institución que está haciendo las cosas bien se siente alagada y agradece porque le ahorra tiempo al funcionario de buscar la información dentro de todo el acervo o archivo que se tengan.

¿Qué insumos son importantes para que los veedores ciudadanos puedan hacer uso de la información pública?

El primer elemento es la calidad humana de la persona, el respeto con el que se dirigen a la autoridad ayuda a que las cosas salgan bien. Si no hay esa asertividad, no obtendrán información real o práctica que les sirva para su trabajo. El segundo elemento es tener un conocimiento efectivo de lo que puede o no puede hacer una veeduría. Por ejemplo, el apropiarse de funciones que no les corresponden. En tercer lugar, es el manejo de las herramientas TIC, manejo de aplicativos y consulta de datos. Y en cuarto lugar, tener un conocimiento de aquello sobre lo que las administraciones no les va a dar respuesta, es decir, la información reservada, clasificada o información personal que vulnera el derecho de privacidad de otros ciudadanos.

¿Qué motiva a los veedores a realizar procesos de control social?

Lo más importante es el sentido de pertenencia, y que los veedores pueden llegar a verse beneficiados de la vigilancia en la medida que se genera un proceso adecuado del desarrollo de la gestión pública. En los municipios de provincia existe ese interés de querer cuidar lo que es propio, no se busca solamente atacar a la administración desde la idea la lucha de la corrupción. Pero lo esencial es el sentido de pertenencia para cuidar lo propio para mayor beneficio de la comunidad.

¿Qué considera que debe mejorarse en el derecho de acceso a la información pública?

La formación hacia la comunidad y a los funcionarios, pero sobre todo a la comunidad. Porque lo que no se reclama, muchas veces no se ve. Una comunidad que es afectada y

sabe reclamar sus derechos las autoridades deberán responderle a esto. Lo mejor sería capacitar a la ciudadanía a entender cómo acceder y manejar esta información, esto ayuda a que las administraciones se vean obligadas a publicar la información, a responderle eficiente a la ciudadanía y darle herramientas a la ciudadanía. Las administraciones se verían en la obligación de responderle a la ciudadanía porque esta es activa y fomenta una adecuada gestión. Si la comunidad no se hace parte de las obligaciones del estado, este se duerme.

- **Cesar Lozano: funcionario de la Veeduría Distrital - miembro de la veeduría delegada para la participación y programas especiales.**

¿Qué opina sobre la ley 1712 de 2014?

La ley brinda un buen soporte normativo, el problema está en cuanto a la implementación de la ley, en la medida que se observa que la ciudadanía tiene muchas dificultades para acceder a la información pública. Aunque se vea que el acceso a la información es un derecho fundamental consagrado, no se ve el aseguramiento de la ley. Los sujetos obligados que en la legislación colombiana son amplios en el caso del cumplimiento de esta ley por parte los no tradicionales, hay muchas dificultades, aun así, dentro de los sujetos obligados tradicionales existen problemas. Todavía hay problemas para acceder a la información pública, por ejemplo, el uso de la tutela como mecanismo para acceder a la información pública, este factor es algo que la ley establece que no debería ocurrir. Se evidencia también que hay demoras en la información o esta presenta una mala calidad. Los ciudadanos o se resignan o inician una pelea en términos jurídicos que es desgastante por las complicaciones que hay detrás, al ciudadano de a pie se le dificulta en gran medida.

Aún hay una brecha grande en el cumplimiento de la ley, si bien hay avances, hay dificultades en cuanto a la solicitud ciudadana de información muy específica que no se encuentra en las páginas web.

¿Hay diferencias en entidades de orden nacional y subnacional en cuanto a asegurar el derecho de acceso a la información?

Si considero que hay una diferencia grande entre ámbitos nacionales y subnacionales. Esto se explica por los recursos, capacidades y personal de cada una de estas entidades.

Generalmente la gestión en todos los temas de las entidades nacionales es mucho mejor, comparado con las entidades territoriales hay una gran diferencia. Depende del tamaño y de las capacidades, ejemplo: Cundinamarca, Antioquia, Valle son fuertes, otras gobernaciones se dificultan o es complicado. Para revisar este aspecto, es valiosa la medición realizada por la procuraduría general de la república con la medición ITA índice de transparencia y acceso a la información pública. AL ver los resultados de este índice se observa un mejor desempeño en las entidades de orden nacional, entidades territoriales grandes y de las ciudades grandes. Estas entidades tienen divisiones que se especializan en asuntos de transparencia. La capacidad de las entidades territoriales pequeñas es muy limitada, la resolución 1519 de 2020 establece los mínimos de información que deben presentar los funcionarios los cuales son bastante complejas, si para entidades grandes resulta algo muy complejo, para entidades pequeñas esta dificultad es mayor.

¿Cómo la ciudadanía accede a la información?

El medio más utilizado para acceder a la información de forma directa es la página web, aquí hay un problema porque puede que la información no esté cargada a la página web, o no esté actualizada. En este sentido el ciudadano debe recurrir a hacer una solicitud de información. En el Distrito hay una herramienta, llamado Bogotá te escucha. Está centralizado, están todas las entidades, el tipo de solicitud, queja, reclamo, solicitud, y se hace una gestión interna para hacer la solicitud de información a la entidad que le compete, esto centraliza la recepción de requerimientos.

¿Qué tan frecuente es el uso del derecho de petición para solicitar información?

EL derecho de petición se puede utilizar bastante, culturalmente el uso de derecho de petición se da cuando la cosa está difícil. En cambio, la solicitud de información se da simplemente cuando hay un interés por conocer una información y se da una solicitud de una forma más simple.

Sobre la calidad de la información que llega a la ciudadanía ¿Se cumplen los principios de calidad de la información?

Persisten dificultades en términos de la calidad de la información. Muchas veces entidades del distrito no cumplen con facilitar esa información y que esta sea accesible para el ciudadano. Los ciudadanos ingresan a la página web de la entidad y encuentran más que

todo un .pdf escaneado, esto limita mucho el acceso a la información, esto no permite seleccionar palabras en el archivo, buscar términos o datos, filtrar, manejarla de múltiples maneras, hacer las propias cuentas. Por ejemplo, un documento presupuestal dado en .pdf es muy difícil procesarlo y hacer uso de este documento. El tomar los documentos y escanearlos sin más dificulta mucho el acceso a la información.

También se presentan errores en las páginas, por ejemplo, se quiere descargar una información cuando se entra el link, no existe o no permite acceder al documento. Es una cuestión operacional.

En cuanto a las plataformas de información, como el SECOP, como el portal de contratación del estado se ve que es muy difícil encontrar información. Por ejemplo, un mismo oferente se encuentra varias veces por lo que no es posible encontrar qué se ha contratado, otro ejemplo es que las propias entidades están repetidas o tienen el mismo nombre, como municipios con nombres iguales, al entrar al SECOP hay varias alcaldías y toca entrar una por una para encontrar lo que se necesita. Hay una mejora entre el SECOP I y el SECOP II. En términos de contratación hay una brecha grande entre la gestión de Colombia compra eficiente y la gestión de las instituciones. No es un sistema amigable para el ciudadano, en general hay una persona en cada entidad encargado de SECOP los demás funcionarios no están capacitados en este sentido y no pueden cumplir de manera correcta su función.

Una razón que explica la baja calidad de la información pública, es el exceso de carga laboral para subir la información de manera adecuada. Pero esto no es excusa para no proveer la información de manera adecuada, tal y como se solicita en el derecho de acceso a la información. A un ciudadano, no se le puede dar una respuesta de que la información no es de calidad porque tienen mucho trabajo. Sobre este asunto puede que esto es lo que pasa en las entidades pequeñas, por eso es necesario primero reconocer que esto es una obligación importante, segundo hay que generar estrategias para asegurar este proceso como contratación de más personal para solucionar este aspecto.

¿Los veedores cuentan con las capacidades para hacer uso de la información pública dentro de su ejercicio de control social?

Este factor depende del tipo de información, mucha información se publica por obligación en .pdf por ejemplo si está en un formato adecuado es fácil hacer uso de esta información

y aplicar las capacidades de los veedores a estos formatos. El problema radica en el momento en el que la ciudadanía solicita información específica, ahí es donde inician las demoras o el acceso a información incorrecta, desactualizada o incompleta. Este tipo de asuntos son los que empiezan a dificultad. Aquí hay un aspecto cultural que parece obvio, pero se ve que no se aplica. Hay que reconocer desde las entidades y funcionarios públicos que su esencia o función principal consiste en servir a la ciudadanía, estos deberían pensar que todo esto hace parte de los derechos de los ciudadanos lo cual no es posible que haya una mala gestión o una gestión que no se piense para la ciudadanía.

¿Cuál fue la influencia de la pandemia en el derecho de acceso a la información?

El decreto generado durante la pandemia por el Gobierno nacional modificó los tiempos de respuesta a todos los requerimientos ciudadanos. Aumentó el plazo de las entidades para responder estos requerimientos. Esto era una cuestión lógica al inicio de la pandemia o en sus momentos más fuertes. Pero en la medida que las condiciones de trabajo durante la pandemia regresaron a situaciones anteriores, se solicitó un retorno de los tiempos y condiciones anteriores. En este sentido este aspecto alteró un poco el derecho de acceso a la información, en un principio fue algo lógico y entendible, pero la extensión de estas condiciones ya no se entendía o justificaba este proceso.

Por otro lado, la pandemia ayudó a que las personas pudieran acercarse a medios virtuales para acceder a la información pública. Antes de la pandemia, se pensaba que la única manera de acceder a la institución pública consistía en asistir a la sede física, pero con la pandemia la ciudadanía entendió que la ciudadanía se motivara y se acercara a las instituciones y a la información mediante canales virtuales. Esto se aplica de igual manera a los funcionarios y entidades públicas.

¿Tiene alguna opinión final sobre el derecho de acceso a la información pública?

Hay mucho trabajo por hacer, ha habido avances. No es posible decir que el acceso a la información pública es pésimo, la verdad es que, si se han dado mejoras, la legislación se ha fortalecido y se fortalece constantemente. También se han motivado ejercicio y prácticas de participación ciudadana. Hay avances con los mínimos de publicación para los funcionarios. Aun así, hay mucho que hacer y por mejorar, por esto la institucionalidad colombiana debe dar el siguiente paso para mejorar con el tema de la calidad, términos y garantizar de manera efectiva y con un sentido amplio o significado el derecho de acceso

a la información. El funcionario también debe entender y reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental y todos los ciudadanos deberían acceder sin problemas y sin ningún tipo de restricción a esto. Es positivo que estos temas se encuentran en la agenda pública, las entidades son más conscientes de que deben cumplir. Hay que trabajar bastante en distintas entidades. Es valioso ver el trabajo y esfuerzo que han implementado la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, como Foro, Transparencia por Colombia, De Justicia. Cada funcionario no debería motivarse por el castigo o por los problemas que se le puedan presentar sino por la simple idea de que este es el derecho de la ciudadanía.

- **Alexander Reina Otero: director Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)**

¿Qué opina sobre el estado actual del derecho de acceso a la información?

Bogotá ha hecho esfuerzos muy grandes en cuanto al gobierno abierto, bajo los tres pilares de: transparencia, información y participación. Las TIC y la secretaría de la transparencia ha hecho un esfuerzo para que los funcionarios puedan producir información útil para la ciudadanía. Parte de las tareas que se tienen es que se deba entregar información en los portales web de las entidades, información pertinente y que se hagan los procesos de rendición de cuentas. La veeduría Distrital ha construido un indicador sobre participación y uno de los elementos que evalúa es si la información que la entidad provee se encuentra disponible o publicada. Otro elemento que permite y obliga la información organizada es el FURAG. Bajo la percepción del entrevistador hay mayor información en el distrito. El IDEPAC se ha enfocado en dos elementos, el observatorio de participación ciudadana y la radio de la entidad.

¿Hay diferencias entre el acceso a la información en ámbitos subnacionales y nacionales?

Las diferencias son abismales. En Bogotá se ve como se hace uso de la tecnología para disponer de la información. Bogotá está muy avanzado en relación a otras entidades subnacionales que no tienen un conocimiento ni apropiación de la tecnología para la difusión de la información. Hay una brecha importante entre los niveles nacionales y las entidades territoriales.

¿La información le es útil a las veedurías ciudadanas?

Utilidad de la información pública: Hay dos cosas que no se han resuelto en el distrito. Primero el distrito tiene mucha información, se carece de rutas para que la ciudadanía pueda acceder a la información. Las entidades tienen una gran trayectoria en la producción de información, informes. Pero no se tiene pensado el para qué se formulan estos informes. Los procesos de gestión pública no están pensados en que la ciudadanía pueda acceder a los datos para poder participar. Para que la ciudadanía pueda participar se debe tener un banco de datos, inventariando los diferentes elementos y factores que están involucrados en los procesos de gestión. Todavía se está lejos de esto, en la medida que no se produce la información en un formato de datos que la ciudadanía pueda hacer uso de esta información. Se crean informes muy completos de 100 páginas, pero que realmente nadie está dispuesto a leerlos, ni siquiera los propios funcionarios. A veces se hace para que la gente no pueda acceder a la información.

Un factor que se observa es que los datos y la información no es fácil de encontrar, ejemplo, es muy complejo encontrar información en la secretaría de planeación.

¿La ciudadanía tiene la capacidad para hacer uso de la información en sus ejercicios de participación?

Hay niveles, primero el ejercicio de las veedurías lo considera el entrevistador uno de las prácticas más difíciles, en la medida que las personas deben volverse especialistas en la temática a la cual hacen veeduría. Se ha creado la conciencia de la importancia del control social, pero no se ha explicado la flexibilidad del control social y la multiplicidad de formas de desarrollarse una veeduría, hay niveles y asuntos. Las personas aún tienen un desconocimiento sobre lo que significa una veeduría, no significa simplemente estar pendiente en que los funcionarios no se roben los recursos. En la medida que las universidades se conectan a los ejercicios de control social y traigan el conocimiento técnico al proceso, hace que la veeduría funcione mejor y que los funcionarios las tomen en serio, porque muchas veces no se toman en serio las veedurías en la medida que consideran que los veedores no tienen conocimientos para servir de interlocutores con los funcionarios de la gestión pública. Muchas veces no se toman en serio las recomendaciones que se hacen. Muy pocas veedurías son las que realmente la institución

las escucha con cuidado, y que no tienen un interés particular, político o un interés malintencionado.

Es posible considerar que los observatorios pueden servir como una figura que da información y entregar datos lo más rigurosos posibles a las personas. De esta manera equilibran la cancha en el sentido que estas figuras sirven de referentes para conocer el estado de una institución a partir de indicadores que permiten medir los cambios al pasar del tiempo. Los observatorios deben entregar datos lo más rigurosos posibles, y estos datos deben cumplir con unos estándares para poner de acuerdo a la ciudadanía qué se está observando y qué se está midiendo. Los observatorios deberían cumplir este papel y deberían estar diseñados para este asunto. Deben ser los datos la base para el ejercicio de control social y no simplemente el irrespeto o el vapulear la integridad de los funcionarios públicos.

¿Qué influencia tuvo la pandemia en el acceso a la información pública?

No se han hecho estudios sobre el tema. Los funcionarios continuaron haciendo informes durante este periodo de tiempo. En algunos casos, hubo suspensión de términos en la medida que la ciudadanía no podía exigir sus derechos. Todas estas situaciones si impide que muchas personas puedan exigir sus derechos, pero es lógico en la medida que las condiciones de la pandemia llevaban a esto. Durante este periodo los organismos de control y vigilancia se relajaron, en la medida de hacer más fácil la vida de las personas durante este proceso tan duro. Se cumplieron las obligaciones, pero si se dio un tiempo de espera por parte de la ciudadanía para entender la posición de los gobernantes. Las personas y el distrito tuvieron una gran capacidad y se entendió la complejidad de la situación. Se dieron ciertas largas o cierto espacio a algunas cosas. La lógica era sobrevivir, no se preocupaban por factores tan específicos. El sector con mayor control fue el sector salud. En el caso de la información sobre salud, el portal Salud Data, con su filosofía de gobierno abierto hizo público todos los indicadores permitiendo que la ciudadanía y los expertos conocieran los datos sobre los cuales se estaba tomando la información. Y los especialistas concluían que las decisiones eran las más adecuadas. En el caso del IDEPAC se hizo una espera durante este proceso tan complejo.

¿Tiene alguna reflexión final sobre el tema que se ha abordado en esta entrevista?

El derecho de acceso a la información es un tema de la voluntad política, por ejemplo, la demora en la construcción del observatorio de participación ciudadana. Esto se explica en la medida que crear información no es algo que genere beneficios políticos. Pero para la ciudad si es muy importante. Esto es un asunto que debe metérsele, en la medida que la gobernanza está estrechamente ligada a la producción de información e información de calidad asequible para la ciudadanía. Si no ocurre este asunto estaríamos más ligados a periodos de dictadura y gobernanza autoritarios.

- **Jorge Alirio Bautista Valbuena: Ex personero de Bojacá, Zipacón y Facatativá, Cundinamarca**

¿Cómo ve el acceso a la información pública en Colombia?

El derecho a la información es un derecho fundamental que se ha venido desarrollado a partir de la tecnología, lo cual ha permitido que la comunidad y en especial los ciudadanos de la periferia y municipios alejados puedan conocer las decisiones y gestión de los gobernantes. Antes se publicaba la información en una cartelera o un diario lo cual no permitía una amplia difusión. Las páginas web de la institución es el medio más importante y más potente que tiene una institución para hacer pública una información.

La ciudadanía al tener a disposición la información han podido tomar acciones, tales como frenar las decisiones gubernamentales por no estar de acuerdo o por tener problemas y vicios en el procedimiento. Este proceso de acceso a la información ha tenido una influencia muy grande en cuanto al ejercicio de la veeduría ciudadana, en el tema de la contratación se ve cómo cualquier persona puede hacer veeduría a cualquier proyecto que haga uso de recursos públicos.

El ejercicio de los veedores permite que haya un control real a los planes y proyectos, en la medida que estos son los que poseen la información de primer plano, en la medida que la comunidad es la que se encuentra presente en el lugar en donde se genera el proyecto o plan.

¿Es diferente el acceso a la información entre los ámbitos nacionales y subnacionales?

Si considero que hay diferencias en el acceso a la información en el ámbito nacional y subnacional. Lo cual se explica por los operadores de señal, es decir, la calidad de internet

que tienen los ciudadanos. Hay partes o zonas de los municipios y regiones en los que no existen las condiciones mínimas de señal de internet que permitan entrar a las páginas web de las instituciones. Con esto, se restringe de una manera contundente el acceso a la información pública. Municipios como Zipacón está a la ladera de la cordillera oriental, tiene una gran diversidad de clima desde los 1200 msnm y sectores a más de 3000 msnm, esto hace que sea difícil asegurar una señal adecuado o buena para que las personas puedan tener un acceso adecuado de la información mediante las páginas web. Por lo tanto, se deben utilizar otro tipo de medios, tales como la cartelera o el altoparlante.

La ley apunta a que la transparencia se dé por medios virtuales, pero en áreas rurales por las condiciones de conectividad quedan relegadas a este derecho, lo cual es una responsabilidad del ministerio de las TIC asegurar esto para asegurar este derecho fundamental. Hay que tener en cuenta el factor geográfico y las dificultades derivadas de nuestra geografía para proveer una señal y un alcance grande a las redes y en particular a internet.

¿Se cumple con los principios de calidad en la información pública que se produce?

El artículo 6 de la constitución dice que todos los ciudadanos son responsables por el cumplimiento de la ley, pero los funcionarios públicos lo son por su omisión o la extralimitación. Entonces, las decisiones de los funcionarios deben estar motivadas, deben ser públicas, para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de contradicción. En ese sentido la misma norma señala, el código contencioso administrativo, estable el cómo debe contestarse una petición y qué recursos procede en cada acto. El cuello de botella no está en responsabilidad de los funcionarios, sino en los medios tecnológicos que cuente la entidad para difundir la información. El funcionario tiene una gran responsabilidad de hacer efectivo el mecanismo de que las decisiones que se toman sean divulgadas de tal manera que la comunidad objeto de esa decisión pueda enterarse. Inclusive la misma ley prevé que tipo de actos administrativos se deben notificar personalmente, para que las personas puedan ejercer su derecho de contradicción. En el caso que esto no ocurre se está violando el artículo 29 de la constitución que habla del debido proceso, la misma constitución admite que prevalece lo sustancial sobre lo formal.

¿Qué capacidades requieren los veedores ciudadanos para hacer uso de la información pública en los procesos de control social?

Un factor que ayuda o mejora el proceso de la veeduría es el apoyo que puedan tener los ciudadanos de personas con el conocimiento técnico sobre el asunto que se realice. Ejemplo de esto es la articulación de la veeduría y la academia, en particular de las universidades. Esta es una característica de experiencias exitosas de veeduría y control.

Antes de la existencia de los medios para difundir la información no existía un interés o una cultura tan importante para la solicitud de información. A la par del fortalecimiento de los medios y la ley de acceso a la información se genera un interés y un ánimo mayor para participar y acceder mejor a la información pública.

¿Cómo la pandemia influyó el derecho de acceso a la información pública?

Considero que la pandemia fortaleció en cierta manera el acceso a la información. Por dos razones, primero las audiencias públicas antes de la pandemia no se permitían que fueran virtuales, con la pandemia hubo por primera vez en Colombia un fortalecimiento a la virtualidad, lo cual considero que fortaleció la justicia en la medida que permite que los procesos sean mucho más ágiles.

La segunda razón, consiste en que los desplazamientos afectaban los encuentros y procesos para dotar información a funcionarios públicos. Esto contribuyó en muchos factores, porque obligó a los operadores de este servicio de información para que se ampliara la cobertura y se generara un conocimiento práctico que por obligación les tocó aprender a manejar esta tecnología. Se dio un proceso de adaptación tecnológica a causa de la pandemia. Se generó una importancia y un sentido a este tipo de herramientas. Antes las redes sociales las consideraba un asunto sin sentido, pero luego de la pandemia se entendió el valor de estas redes y que permitió optimizar muchos procesos, como el teletrabajo.

¿Tiene alguna reflexión final o conclusión sobre el acceso a la información pública?

Hay que hacer público lo público. Un servidor público, al tomar una decisión o hacer un acto de cualquier tipo debe hacerlo público, hay funcionarios que no son receptivos a esto. Pero lo que se debe tener en cuenta es que el producto final es la comunidad. El servidor público debe transmitirle a la comunidad por cualquiera de los medios, para que las personas tengan ese acceso a la información. Hay que generar un cambio en la actitud del servidor y el funcionario público.

Veedores ciudadanos

- **Hermán Lozano: veeduría Líderes por Colombia (Orden nacional)**

Desde su perspectiva ¿Las condiciones para acceder a la información pública son adecuadas?

Lo primero que hay que decir es que ni la ciudadanía ni los entes del gobierno reconocen qué es una veeduría. Esto conlleva a que los funcionarios no faciliten el ejercicio de participación ciudadana. Es también válido mencionar que ni los abogados que guían a las veedurías tenían en un primer momento conocimiento sobre las funciones y labores de estos organismos. Por lo tanto, se puede decir que no existe en Colombia una claridad sobre lo que significa la veeduría pública.

Por otro lado, los funcionarios públicos plantean todo tipo de obstáculos para que no se elabore una veeduría a las instituciones. Por esto, el medio de comunicación creado por esta veeduría, llamado criterio, surge como una herramienta de presión para que los funcionarios estén dispuestos a colaborar y ayudar a la participación, en la medida que los funcionarios sienten una presión/miedo en el momento en que se les menciona los medios de comunicación.

¿De dónde obtienen la información para realizar sus procesos de control?

La primera parte del proceso parte por el nombramiento del veedor ciudadano a la entidad. Para el proceso de las veedurías se plantea objetivos concretos, es decir, no se plantean veedurías tan amplias porque resulta más complejo llevar a cabo un proceso con éxito. En el tema que más se han encontrado dificultades es en el tema de las licitaciones, en la medida que se observa que la vigilancia sobre este asunto molesta a los funcionarios. En el momento en que se identifica esta molestia o reticencia por parte de los funcionarios se genera una mayor atención al proceso, en pocas palabras, entre más incómodos mayor presión por parte de la veeduría, se generan sospechas.

Otro asunto, refiere a los casos de violencia o amenazas a los veedores ciudadanos. Esto se ve más que todos fuera de Bogotá ya que los veedores se han visto violentados o perjudicados por amenazas y problemas. Sobre todo, en la costa caribe y en el sector del Cauca. En Planadas, Tolima se dio un caso de una amenaza de muerte. Por lo que el

veedor tuvo que salir del pueblo y denunciar el caso ante las autoridades. Esto sucede más que todo en los municipios en donde la corrupción es más grande.

Se presenta una particularidad al momento de realizar un proceso de control, los funcionarios que más colaboran con los procesos son los que se encuentran en cargos más altos en la jerarquía administrativa, como ministros o viceministros, en su lugar los funcionarios de más bajo nivel son los que más ponen obstáculos, plantean problemas como la idea de que el veedor se debe identificar, debe justificar su acción y se debe contar con el director. Y los obstáculos que colocan desconocen los derechos y las reglamentaciones de las veedurías ciudadanas.

¿En su proceso de formación a veedores han trabajado y profundizado la ley 1712 de 2014?

Casi no se ha profundizado en la ley 1712. La que más se ha utilizado es la 1757 de 2015 ya que, si habla completamente de lo que es la veeduría, y nos basamos en eso porque nos da unos derechos respectivos. El derecho de información, se utiliza cuando se necesite información para el periódico. Al mencionar el periódico los funcionarios colaboran, porque sienten terror, este se considera un medio eficaz para conocer aquello que se desea para el ejercicio de la veeduría.

En el caso del congreso, los funcionarios que son nuevos o que provienen de regiones tienen una disposición a proveer toda la información que las veedurías necesiten. En cambio, los congresistas más experimentados utilizan estrategias para evitar colaborar, por ejemplo, cuando se les solicita la información responden “hable con mi secretaria”. Ahí se requiere de la experiencia del veedor y de los contactos que se posean para exigirle a los congresistas que cumplan con su deber de publicar y dar a conocer la información. Es necesario que para que haya veedurías en el congreso personas preparadas, reconocidas y respetadas. Porque a cualquier nueva persona no le paran bolas, o los mangonean. Las veedurías en el sector privado son peores, allá el gerente se opone y las veedurías son totalmente vetadas de estos espacios.

¿Tiene alguna conclusión o reflexión final sobre este asunto?

Realmente las veedurías municipales no cumplen con ningún objetivo, sin embargo, si se organizaran las personas y se les permitiera participar, a las personas les gusta participar,

sino que no les dejan participar. Por último, las veedurías para que funcionen correctamente deberían estar financiadas en cierta medida del Estado, en la medida que si no hay recursos y medios para ejercer la labor esta sería imposible.

Los funcionarios al reconocer los alcances de las veedurías, dejan de ser tan oportunistas. Por lo tanto, a medida que se ven resultados de veedurías se observa un cambio en la opinión de los funcionarios sobre las veedurías y a reconocer la trascendencia de las mismas.

- **Henry Anaya: veeduría Ciudadana Bien Común (Orden nacional)**

¿Qué conocimientos tiene sobre el acceso a la información pública, la ley 1712 de 2014?

El control ciudadano es un derecho que tienen las personas para acercarse a la administración pública y saber qué es lo que está pasando. El ser veedor ciudadano tiene una responsabilidad mayor que ser ciudadano, este derecho se fundamenta en la constitución la cual obliga y ampara a los ciudadanos a participación en la construcción del Estado. Por esto, es una democracia participativa. Estos respaldos constitucionales, son claves para elaborar una política pública en esta materia y esto se desarrolla a través de la petición ciudadana. Es la única manera en como un ciudadano puede acceder a una información. De acuerdo a este mandato y esta ley, se pueden observar muchas situaciones, digamos el día a día del control ciudadano se recibe mucha información, pero el soporte y la razón de una queja debe ser la formación y presentación de un derecho de petición. La petición y el derecho de petición es el elemento fundamental, el soporte constitucional para que el ciudadano pueda acceder a una información pública. Es la primera herramienta fundamental para el actuar ciudadano, sin ella la ciudadanía no tendría poder de acción. La ley 1755 fortalece la metodología de cómo el Estado debe proveer la información. La posibilidad de que el ciudadano pueda acceder al derecho de petición ya es una posibilidad de que llegará una información. El ciudadano encuentra un fenómeno en el ejercicio ¿Si es buena y de calidad la información que voy a recibir? ¿Si es contundente o valorable?

Ahora, se encuentra el tema de que ¿Y si el ciudadano presenta mal el derecho de petición? El proceso de recopilar información no es útil, aquí se ve la importancia de la

experiencia y el olfato de las veedurías. Ya que los veedores deben saber preguntar y deben saber qué tipo de información solicitar.

¿Se han presentado situaciones en las que se les niega la información que solicitan?

Antes esto hay dos situaciones para analizar lo que pasaba antes de pandemia y lo que sucede después de pandemia. Antes de la pandemia las entidades no tenían página web y las que tenía eran muy precarias. Había un montón de procesos complejos, como radicar documentos en físico que luego se perdían, había respuestas insuficientes, había que esperar quince días, este proceso no era efectivo. En el ejercicio de veeduría siempre se encuentran barreras, en el ejercicio de peticiones de temas sensible, los contactos o conocidos tratan de influenciar al veedor para que deje de realizar su proceso de control.

Después de pandemia se transformaron las actuaciones. Hoy el corazón de una institución es la virtualidad. Antes las personas no sabían conectarse, no había conexión, el funcionario público jamás atendía, había costos en las llamadas, los correos se perdían, los veedores que estaban lejos no podían desarrollar su función. Lo bueno de la virtualidad es que no se gasta en transporte, no se gasta en fotocopias. Aun así, post - pandemia las instituciones se limitan al cumplimiento de lo mínimo, una página web y un correo de contacto, y ya.

Se han generado un gran número de tutelas por el derecho de petición y ante este asunto la corte suprema ha trazado cierta jurisprudencia. Sin embargo, el 85% de las instituciones no tienen la información mínima adecuada. No sirven para solicitar información ni para contactar a los funcionarios. No hay información, en casos de control social, se ven situaciones en que la información no se encuentra. Y esto impide realmente que la ciudadanía pueda realizar un ejercicio de control social.

Sobre el acompañamiento institucional, esto es un fenómeno que se ha fortalecido con el tiempo. Se ha venido institucionalizado el acompañamiento del Estado. Siempre se pide que los derechos de petición en los ejercicios municipales vayan con copia a las personerías, cuando es un tema nacional va con copia a la procuraduría. Se pide acompañamiento a los organismos, en específico a la procuraduría. Esta entidad le informa a la institución que debe atender al veedor y que debe informar sobre la respuesta que la entidad dio. En este sentido esto ha mejorado mucho. En el ámbito de las contralorías regionales, esto se ha venido fortaleciendo. Se han creado espacios de capacitación y

formación por parte de las instituciones. El que no ha realizado nada en este asunto, es el ministerio del interior el cual tiene una responsabilidad de la protección integral de los derechos de los veedores, se afirma que se ha politizado, los acompañamientos son nulos, no hay recursos para este asunto. Los personeros son muy sensibles a las peticiones y el código disciplinario establece como falta gravísima no responder o responder mal un derecho de petición. Mejoró la respuesta institucional basada en el garrote.

¿Qué habilidades y capacidades se requieren para hacer uso de la información pública?

Lo más sensible para la administración, es el tema de presupuesto y contratación. Por esto hay que tener la experiencia y la capacidad de enfocar la petición de información, sin esto, se generaría un problema en el proceso porque sería muy general. Se presentan situaciones que las respuestas a las peticiones no son oportunas, muy tardías, o incompletas lo cual implica que hay que volverla a hacer. Lo cual hace que el ejercicio de control no se pueda desarrollar realmente. Estas son estrategias para evitar responder al control social y a la vigilancia ciudadana, son estrategias o técnicas de evasión.

El quid del asunto es qué pides, si pides general te dan una mala calidad, si pides específico los pones a temblar. Entre más específica es la petición mucho mejor.

Ha mejorado el asunto de los formatos sobre los cuales se envía la información pública. Se han utilizado software especializados que han sido comprados, antivirus porque la información llega con virus. En este asunto ha mejorado.

Un factor que hay que tener en cuenta es la constancia de que yo envío algo y las instituciones la reciben o que ellos enviaron algo y que realmente yo la recibo. Se va a llegar a un punto de utilizar software que permitan certificar lo que se envía y lo que se recibe. Puede ser un problema que los correos lleguen a spam. Si es cierta la información que llega, si no es certificado, puede que se presente una duda entre la información que se recibe. La cuestión de los virus es algo complejo. Estos problemas pueden ocurrirles a los veedores que no tienen cómo, pagar un antivirus.

Lo más importante de los procesos son los valores: la ética, la honestidad y el respeto. Una persona que quiere solamente joder, te va a joder. Y hay este tipo de personas que

jode por joder y esto golpea el ejercicio de la veeduría. Esto puede producir personas presas o muertas.

La gran virtud que debe tener un veedor, es la lectura. Pero no cualquier clase de lectura, debe desarrollar el olfato. El éxito de una respuesta de petición está en que la persona haya hecho la pregunta clave de veinte, hay que dejar una que tenga el veneno. La frase o la información definitiva. Para esto hay que saber leer, la gran debilidad de los procesos de veeduría, es que a los veedores les da pereza la lectura.

Por otro lado, el veedor debe darle un sentido a la información, y para esto el veedor tiene que generar un proceso de análisis y comprensión de entender qué buscar, qué preguntar para qué resultados obtener. Esto es un ejercicio de veeduría de calidad y la lectura es la herramienta clave. Para mejorar estas debilidades hace falta el apoyo de las instituciones. Las veedurías se ejercen a partir de los veedores y no de los profesionales.

Aquí se plantea la idea de que cualquiera no puede realizar veeduría ciudadana, o una correcta veeduría ciudadana no la puede hacer cualquiera. El veedor necesita condiciones mínimas, por ejemplo, algunos no saben leer ni escribir. El ciudadano también puede llegar a haber abuso, y puede ser un dolor de cabeza, al interrumpir el ejercicio. O la veeduría y la petición puede llegar a ser una herramienta política contraria a la protección de la función pública. Esto puede llegar al desbordamiento de un derecho fundamental que no tiene límites.

¿Considera que existe una diferencia en el acceso a la información en ámbitos nacionales y subnacionales?

Claro, hay una diferencia entre las regiones y los ámbitos centrales. Regionalmente es más peligroso ya que en las regiones se conocen las personas, en las capitales se es invisible. Nadie conoce personalmente a la ciudadanía. Se creía que la corrupción más alta era en las regiones, puesto que en Bogotá y la nación están los órganos de control y todas las instituciones. Pero resulta que todos estaban haciendo negocios. En el ámbito regional se robaban millones, a nivel nacional se roban billones. El nivel de recursos es mayor en la nación.

Sobre los temas, en el nivel nacional los temas son mucho más desbordantes, complejos y especializados. En materia de hacienda pública, presupuesto público, delegación

administrativa, división presupuestal. En el periodismo las denuncias no trascienden del ámbito periodístico. Hay complicaciones mucho más grandes en temas de control y vigilancia en asuntos, entidades y empresas que trascienden el entorno nacional, es decir, entidades que pertenecen a los ámbitos internacionales.

- **María Teresa Ramírez: veeduría en salud y vacunación de Facatativá**
¿De qué forma acceden a la información pública?

Se hace una solicitud de información al ingeniero de la obra o a la gerente de la institución ellos proveen información sobre estos procesos. Se hace una solicitud escrita, no se han generado dificultades en este proceso, por lo tanto, no se ha llegado a la situación de realizar un derecho de petición formal. No hemos encontrado muchas dificultades para realizar un ejercicio de control social en cuanto al acceso a la información pública, siempre se han tenido buenas condiciones en este proceso. Las personas de la personería conocen cómo desarrollar este proceso y nos capacitan constantemente.

Es posible considerar que los ciudadanos son apáticos a formar veedurías ciudadanas. A los ciudadanos no les gusta participar, la ciudadanía se queja, pero no participa. El desinterés ciudadano a participar se puede explicar tal vez por la corrupción en los dineros públicos. Esto frena a los ciudadanos en la medida que se sienten decepcionados de este proceso. La ciudadanía es buena para criticar, pero le falta tener razones y evidencias sobre lo que está ocurriendo, la información se difunde voz a voz, repitiendo lo que dice el vecino, sin ninguna prueba. Por lo que la participación permite estar dentro del proceso y reconocer qué es lo que está sucediendo. Luego de la participación estas opiniones críticas tienen fundamento, para esto se requiere de una persona experta para determinar si está o no ocurriendo lo que se afirma.

¿En cuanto a la calidad de la información que reciben se puede afirmar que es adecuada?

La información que hemos recibido en generales es correcta y adecuada para las veedurías, corresponde a la realidad de las cosas. Conozco de experiencias que en otras veedurías el alcalde no recibe a los veedores, porque estos proyectos deben ir al proyecto específico, no con el alcalde, en nuestro caso nunca hemos tenido estos inconvenientes. Sobre el tiempo de respuesta, este se da de 8 a 10 días, lo cual considero es adecuado.

¿Qué capacidades consideran que deben tener para poder hacer uso de la información pública?

En la veeduría había personas adecuadas que conocían del tema, y en la visita de campo se evidencia que realmente los hechos se están dando de forma correcta. De recursos, se tienen los compañeros que sirven de un apoyo y acompañamiento a los procesos, además de los recursos propios que depende de la voluntad particular o individual. No se ha tenido apoyo de recursos por parte de ninguna entidad. Principalmente se requiere de computador, para hacer cartas, costos de impresión, hay una ventaja hoy en día y es que todo se hace mediante correo electrónico por lo que se evita en esos costos de impresiones.

Cómo no somos ciudadanos con conocimientos especializados en temas de ingeniería civil, arquitectura o el manejo de esta cantidad de presupuesto, hemos requerido de la ayuda de otras personas expertas que nos asesores en ciertos procesos. Somos seis o siete veedores que realizan el ejercicio de veeduría. Nos encontramos en una situación donde ya no generamos ingresos y por esto dedicamos nuestro tiempo libre a estos procesos de control social. Como no se tienen muchos conocimientos se busca el apoyo de quien los tenga, inclusive para realizar el derecho de petición.

¿Qué considera podría mejorar en el acceso a la información pública?

Se espera que la información de los proyectos se publique de forma constante. Es decir, que las entidades publiquen de forma proactiva la información a la ciudadanía. En otras palabras, se espera que se pueda publicar cómo están realizando los procesos, saber en qué se está ejecutando el dinero. Las rendiciones de cuentas se han realizado, pero son periodos más largos. Se pide información constante y oportuna.

- **Nelson Julián Villamizar: veedor ciudadano al sistema distrital de discapacidad**

¿Qué opina sobre el estado actual del acceso a la información pública?

Es uno de los obstáculos más grandes que se ha tenido para la veeduría es acceder a la información por parte de los funcionarios públicos del distrito. Estos funcionarios se han convertido en micropoderes en grupos élites, que tienen 20 o 25 años trabajando y han formado un poder cerrado y absolutista dentro del sistema distrital de discapacidad,

acceder a la información se ha convertido en una lucha muy fuerte para este proceso. Se usan los derechos de petición y acciones de tutelas. Aunque exista la ley que asegura la transparencia y el derecho de información, es algo que ha sido muy difícil. Hoy en día es difícil acceder a la información sobre el monto de la inversión pública, la cantidad de contratos. En el gobierno de Samuel Moreno se desarrolló un proceso de corrupción muy grande que fue denunciado y se logró terminar este cartel de corrupción, este es un ejemplo que se ha tenido que denunciar. Se abren procesos, pero con el corrido del tiempo dos o tres años, quedan exonerados por falta de pruebas, aunque muy fácilmente cualquier persona puede comprobar este factor revisando los costos del contrato y los costos del mercado.

Las veedurías no persisten porque no llegan a grandes resultados, y no se logran sanciones contundentes que justifiquen el ejercicio. Las sanciones se limitan a memorandos o una copia a la hoja de vida, se siguen viendo los mismos funcionarios y se gana la enemistad de estos para luego que ellos ejerzan su poder en contra de los que realizan la veeduría, cerrando las puertas, las posibilidades para seguir investigando, como también oxigenarse mediante recursos. No existe voluntad política de los funcionarios para ayudar a la ciudadanía.

El veedor debe convertirse en un ciudadano con mucho conocimiento, se obliga a los veedores que se conviertan en expertos en temas especializados. Ellos reciben un derecho de petición y lo que se incluye en este derecho es lo que estrictamente posible. Si es posible, buscan argucias para demorarse o para entregar información parcial. Cuando se hace el reclamo de falta de información la justificación es que el veedor no se lo solicitó. Buscan la forma de hacerle el quiebre a los procesos de investigación. La entrega es muy parcial, demorada y a cuenta gotas. Esto es lo que impide que se pueda adelantar con mayor eficiencia el ejercicio de control ciudadano.

Los funcionarios adquieren mañas, conocen bien el manejo de lo público, y de tanto evadir a las veedurías públicas, tanto a los ciudadanos, como a los órganos de control. Ya son personas curtidas sobre cómo hacer el quite a los ejercicios de control. De ahí se deriva la actitud pesimista donde se ven muchas frustraciones y es la paciencia y la persistencia la que debe estar a toda prueba es el mayor recurso para realizar el ejercicio de control social.

¿Sobre la calidad de la información que se recibe si es posible considerar que se cumplen con los principios de calidad?

La información para personas en estado de discapacidad no es adecuada, si se solicita información esta se entrega en papel. Los funcionarios obligan a pagar la reproducción de la información, es decir, fotocopias, los funcionarios entregan mucha información impresa, para leerla y trabajarla es exhaustivo y termina excediendo la capacidad del veedor. Hay dos formas de reaccionar de forma inadecuada a la información primero porque se niegan a entregar un documento en específico o cuando piden información general dan una respuesta general. Entregan 1500 folios, y cada uno vale 200 pesos, se requiere de 300.000 pesos para acceder a la información. En este sentido no es gratuito este proceso.

Para personas ciegas el medio más adecuado es por medio digital, porque puede leerse mediante el lector de pantallas. Pero sin embargo no se entrega de esta forma. Primero porque eso no se ha habilitado y segundo se comenta que la información solamente está en archivo físico y que vale tanto dinero la impresión. Para personas ciegas el formato más adecuado debe ser Word, el .pdf o una la imagen no puede ser leídos por los programas lectores de pantalla. Mucha información se entrega en .jpg o .pdf por lo que es inaccesible. Como respuesta a esto las veedurías deben conforman equipos de personas que ven y personas que no ven. En personas de situación de discapacidad el formato en el que este dispuesta la información es central.

Los funcionarios no es que tengan una dedicación de responder a los ciudadanos que hacen veedurías, y los términos que utilizan son términos técnicos. Tienen formas de mantener oculta la información.

¿Qué capacidades considera que son requeridas para acceder a la información pública?

El ejercicio de control social ha obligado a la especialización de los veedores. Como por ejemplo sobre el conocimiento de la ley, hay muchos veedores que tienen un conocimiento amplio de esto, como si fueran abogados.

Los órganos de control han pasado por muchos taller y cursos, que con el corrido del tiempo les han permitido tener una formación importante. Esto los diferencia entre las veedurías nuevas, en donde los funcionarios les dan tres vueltas, les dan cualquier

información y quedan satisfechos, pero luego reconocen que no les dieron la información adecuada. Son los más experimentados los que detectan estas situaciones y reconocen factores como la falta de pruebas o evidencias. Las veedurías jóvenes no logran mucho, lamentablemente no tienen la capacidad, ya que estas se estrellan con las grandes capacidades de los funcionarios corruptos para seguir con su ejercicio de corrupción.

¿Cómo influyó la pandemia el derecho de acceso a la información?

El ejercicio de veeduría durante la pandemia era más difícil. Todo tuvo que hacerse por internet. Era difícil encontrar a los funcionarios públicos. Durante la pandemia fue muy difícil, fue casi inaccesible la información porque no se podían encontrar presencialmente, ni mucho menos por medios virtuales.

¿Qué considera que se debería mejorar en el acceso a la información pública?

Afortunadamente se han ido especializando las herramientas tecnológicas. Ejemplo el SECOP esto obliga a que los funcionarios suban información, esto facilita la labor de la veeduría. Entonces, en la medida que la tecnología, codifique, y se vayan cerrando a partir de un cerco tecnológico la función de las autoridades públicas se mejora a los organismos de control y ciudadanos la posibilidad de acceder a una información de primera mano, para acceder a la información sin depender de la voluntad de los funcionarios. La tecnología también está permitiendo que haya mejoras en el acceso a la información dejando de acceder a la información en papel y que se pueda acceder mediante la computación. Hay un problema en particular para los ciegos es que las páginas web no son accesibles, esto es un factor que perjudica de forma contundente.

- **Ana María Monsalve: veedora distrital con más de 10 años de experiencia**

¿Qué opinas sobre el estado del derecho de acceso a la información pública en Colombia?

Sobre esto en mi experiencia he evidenciado que hay funcionarios que proveen respuestas genéricas o respuestas que no corresponden a la realidad debido a la falta de voluntad política y la desidia de los funcionarios públicos en no contestar o para no meterse en problemas. La legislación que aprobaba el derecho de acceso a la información ayudó en el ejercicio de veeduría ciudadana y también fue fundamental el apoyo de la personería del pueblo para mejorar este proceso. Es necesario mencionar que se han presentado

amenazas a causa del ejercicio de veeduría, las llamadas de amenazas son un asunto normal en este tema.

Sobre el cómo se da este acceso, se utiliza el derecho de petición para acceder a la información y también los sistemas informáticos como el SECOP 1 y 2, además de las páginas web de las entidades. Estas páginas proveen un buen material probatorio. Eso si el acceso a estas plataformas no es sencillo hay que tener una preparación y en algunos casos hay que tener una cuenta específica para hacerlo.

¿La información a la que se accede si cuenta con una buena calidad?

La calidad de la información no es buena, primero, no se encuentra disponible, segundo no es completa. Es decir, la información no se encuentra disponible, por eso toca pedir el derecho de petición. Aquí se presenta que la información está disponible en las entidades, pero no se sube a las plataformas y páginas web, es decir, no se aplica el principio de transparencia activa. La claridad de la información depende de lo que se necesite y lo que se esté buscando, además de lo que se quiera encontrar.

El principio de gratuidad de la información no se cumple, el solicitar una inversión monetaria para la solicitud de la información es una estrategia para frenar el trabajo de los funcionarios públicos. Esta es una de las barreras que ponen para acceder a la información pública. Y por último, muchas circunstancias también se presenta la noción de que la información no es completa.

¿Los veedores ciudadanos cuentan con las capacidades necesarias para hacer uso de la información pública?

No todos los veedores están capacitados para acceder a la información. Es necesario que los veedores estén capacitados o que tengan experiencia y conocimiento para acceder de manera adecuada a la información. Porque muchas veces se cometen errores básicos, en muchas situaciones se presentan cosas como solicitar información que no se necesita o que no sirve, debido a que no va a llevar al ejercicio de veeduría a ningún camino. Entonces el veedor debe saber qué pedir. Todo veedor tiene que tener claro qué información necesita y el para qué la necesita. El veedor al no saber pedir la información los funcionarios, contratistas y todos aquellos responsables pueden envolver a los veedores.

En cambio, al llegar con información clara el veedor reconoce qué está ocurriendo y entiende qué debe exigir.

Cuando se quiere hacer veeduría se tienen que tener grandes amigos, un abogado, un ingeniero y un arquitecto... y un político que sepa mucho del tema social. El veedor necesita el material probatorio para llegar a donde se quiere llegar. Primero se llega a la comunidad y se recoge todo lo que las personas opinan. La misma comunidad es la mejor fuente de información, tienen los datos de lo que ocurrió en una determinada situación. Es necesario tener estos contactos para tener conocimientos técnicos sin los cuales no es posible realizar una veeduría adecuada. Los veedores deben estar muy bien capacitados, para entender toda la información para darle un sentido y ahí encontraría el vacío o el problema de la situación.

El veedor se vuelve investigador, abogado, arquitecto, ingeniero. Todos estos conocimientos son necesarios para ejercer la veeduría antes no.

En muchos casos las personas que se consideran veedores en realidad no lo son. En muchos casos, ellos no tienen las capacidades para realizar realmente una veeduría. Tampoco conocen que la información puede ser confidencial y esto puede traer problema. La veeduría ciudadana es una disciplina compleja y requiere que los veedores sean clasificados en diferentes niveles.

¿Qué considera puede mejorarse en cuanto al derecho de acceso a la información?

Yo sí creo que las entidades tienen que empezar a entregar la documentación que es como es, en los tiempos que tienen que ser. Es fundamental para que todas las personas estén enteradas y sea un tema de transparencia. Mientras esto no se haga, se mantendrán situaciones de corrupción y robo de dineros públicos. Al tener una información clara, de la mejor manera y de forma veraz, el veedor estaría tranquilo porque tendría conocimiento de todo. Pero al no tener esta información, ahí es cuando se empieza a investigar y preciso se encuentra el pedacito que le faltaba al tema y se entera de los problemas. Otro factor tiene que ver con la desidia de la comunidad, esto ayuda a que los funcionarios no tengan la información clara y transparente.

Bibliografía

- Ackerman, J., & Sandoval, I. E. (2008). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5301>
- Alcántara, M., & Marenghi, P. (2007). Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Revista derecho electoral*, 1-26.
- Alianza Regional. (2016). *Saber más VIII: Una década de acceso a la información en las américas*. Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.
- Alianza regional. (2020). *Acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria*. Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.
- Alianza Regional. (2020a). *Acceso a la información y la transparencia activa: Grupos vulnerables en la pandemia del COVID-19*. Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. <https://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/2020/09/FINAL-Informe-transparencia-activa-COVID-19.pdf>
- Alianza Regional. (2020b). *Saber mas XI: El impacto de COVID-19 sobre el derecho de acceso a la información en la región* (p. 65). Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. <https://www.alianzaregional.net/saber-mas-xi-el-impacto-de-la-pandemia-de-covid-19-sobre-el-daip-en-la-region/>

- Alianza Regional. (2021). *SABER MÁS XII: El acceso a la información: ¿una víctima más de la pandemia?* <https://www.alianzaregional.net/saber-mas-xii-el-acceso-a-la-informacion-una-victima-mas-de-la-pandemia/>
- Baños, J. (2006a). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 2(4), 35. <https://doi.org/10.29092/uacm.v2i4.505>
- Baños, J. (2006b). Teorías de la democracia: Debates actuales. *Revista de Investigación Social*, 2, 35-58.
- Becerra, J., Velandia, J., & León, i. (2018). Un modelo para la implementación de la ley de transparencia en Colombia: el software *transparenci@*. *Utopía y praxis latinoamericana*, 23(especial 2), 99-112. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1799996>
- Bermúdez Soto, J., & Mirosevic Verdugo, C. (2008a). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 31, 439-468. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512008000200012>
- Bermúdez Soto, J., & Mirosevic Verdugo, C. (2008b). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 31, 439-468. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512008000200012>
- Bobbio, N. (1984). Democracia representativa y democracia directa. En *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura económica.
- Calderón, J. R. L. R. (2007). Acceso a la información pública: Una incógnita para especialistas en rendición de cuentas en las democracias. *Iberoamericana (2001-)*, 7(26), 183-189.

- Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de ciencias sociales*, 25(2), 178-191.
- Cunill, N. (2000). Responsabilización por el Control Social. En *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana* (pp. 269-327).
- Delpiazzo, C. E. (2008). Acerca del control social de la gestión pública. *Revista do Direito*, 29, 116-128. <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i29.672>
- Duque, I. (2018, mayo). *Entre espacios invitados y espacios inventados: Hacia una democracia participativa de alta intensidad*. XV coloquio internacional de geocrítica, Barcelona, España.
- Esquivel, L. (2021). *Acceso a la Información en el Siglo XXI: Estado de situación y lecciones aprendidas en Latinoamérica* (p. 33). Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.
- Farioli, M. I. (2015). *La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Argentina*. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/handle/11185/711>
- FUNDAPI. (2021). *Acceso a la información pública en Lationamérica*. FUNDAPI.
- Held, D. (2008). *Modelos de democracia*. Alianza.
- Herrera, L., Murgueitio, J., & Ortiz, S. (2019). *Las TIC y la Sociedad Digital. Doce años después de la ley*. (Universidad Externado de Colombia).
- Hurtado, A., & Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12, 59-76.
- Kalitenko, O., Anikinar, G., Spasova, E., & Shahaka, O. (2021). The restrictions of the freedom of information during the Covid-19 pandemic. *Cuestiones Políticas*, 39(70), 426-445. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3970.26>

- López, J. (2007). Acceso a la información pública: Una incógnita para especialistas en rendición de cuentas en las democracias. *Iberoamericana*, 26, 183-189.
- Massal, j. (2012). Constitutional change ¿factor democratization? *Análisis político*, 25(75), 29-45.
- Mendo, C., Ramos, L. F., Arquero, R., Valle-Gastaminza, F. D., Botezán, I., Sánchez, R., Tejada, C., Peón, J. L., Cobo, S., & Sala, A. (2013). Del acceso a la reutilización, del dato al documento: Una visión conceptual de la información pública. *Revista Española de Documentación Científica*, 36(3), Art. 3. <https://doi.org/10.3989/redc.2013.3.957>
- Min TIC. (s. f.). *La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública | páez álvarez | Ra Ximhai*. Recuperado 3 de octubre de 2021, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rxm/article/view/6894>
- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44, 145-1174.
- Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24, 341-356.
- Montero, I., Carneiro, M., Cordero, C., & Cordero, J. (2021). *Transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la COVID-19* (N.º 46). EUROsocial+.
- Orme, B. (2017). *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina* (p. 26). UNESCO.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democracy theory*. Cambridge University Press.

- Red de transparencia legislativa. (2014). *El Enfoque de Transparencia y Acceso a la Información en América Latina*. Red Latinoamericana por la transparencia legislativa. http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/2012/05/120424_GOV_TraAcclnf_GUIDE_Esp.pdf
- Rodríguez Pico, C. R. (2020). *Ganó el No perdió Colombia: La refrendación de la paz cuatro años después*. (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia).
- Romero, L. F. (2020). Transparencia y Gobernanza en la Gestión de la Crisis de COVID-19. *Cuestiones Políticas*, 39(68), 23-50.
- Sabbagh, P. (2015). *Condiciones institucionales y prácticas de apertura informativa en 28 municipios de Colombia*. Universidad de los Andes.
- Sanhueza, A. (2004). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Cooperación participa.
- Santos, B. de S., & Avritzer, L. (2004). Introducción: Para ampliar el canon democrático. En *Democratizar la democracia los caminos de la democracia participativa* (pp. 35-74). Fondo de Cultura económica.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8, 69-92.
- Toquero, M. A. M. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista jurídica de Castilla y León*, 33, 5-24.
- Transparencia por Colombia. (2004). *El control social a la administración pública en Colombia—Aproximaciones—* (p. 74).
- Transparencia por Colombia. (2021). *Avances y Debilidades para la garantía del derecho de Acceso a la Información en Colombia* (p. 36). Transparencia por Colombia.

<https://transparenciacolombia.org.co/2021/09/28/avances-y-debilidades-para-la-garantia-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-colombia/>

Urrego, Á. (2016). *Estado del arte del Control Social—Ciudadano a la Gestión Pública*.

Velásquez C., F. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (Vol. 1-3). Fundación Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F. E. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: Notas para su interpretación. *Política & Sociedade*, 10(18), 155-186.
<https://doi.org/10.5007/2175-7984.2011v10n18p155>

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (Vol. 2). Azoma Criterio.

Welp, Y. (2018). *Todo lo que necesitas saber sobre la democracia del siglo XXI*. Paidós.

Normativa

Constitución Política de Colombia [Constitución]. Art. 20 – 23 - 74. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Ley estatutaria 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. 6 de marzo de 2014. D.O. No. 49.084

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. D.O. No. 47.956

Ley estatutaria 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 30 de junio de 2015. D.O. No. 49.4559

Decreto 1081 de 2015 [Presidencia de la República]. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015.

Resolución 1519 de 2020 [Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones] Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos en materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos. 24 de agosto de 2020.