

De la buena administración y el acceso a la información pública en Colombia¹

Good administration and access to public information in Colombia

María Lourdes Ramírez Torrado²  & Claudia María Contreras Llanos³ 
Universidad del Norte - Colombia



Para citaciones: Ramírez Torrado, M., & Contreras Llanos, C. (2023). De la buena administración y el acceso a la información pública en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 15(31), 490-507. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.31-2023-4477>

Recibido: 20 de junio de 2023

Aprobado: 25 de agosto de 2023

Editor: Jorge Pallares Bossa. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2023. Ramírez Torrado, M., & Contreras Llanos, C. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

La buena administración no está reconocida de forma expresa en el ordenamiento jurídico, pero se deduce rápidamente al realizar una lectura sistemática del ordenamiento jurídico. La buena administración se manifiesta de distintas maneras, entre ellas con el derecho al acceso a la información pública. Para medir el cumplimiento de los sujetos obligados en esta materia, se creó el Índice de transparencia y acceso a la información a cargo de la Procuraduría (ITA). Así las cosas, el objetivo de esta investigación es determinar el alcance que tiene en Colombia el acceso a la información pública como elemento de la buena administración. Recurriendo para ello a la doctrina, la jurisprudencia y la normativa. Encontrándose como resultado principal que nos enfrentamos ante unos derechos que han sido reconocidos expresa y tácitamente por el ordenamiento jurídico, cuya herramienta para hacerle seguimiento y control es reciente. Debiendo continuar trabajando en la capacitación y divulgación de los instrumentos dispuestos, para ejercer los derechos políticos de los ciudadanos y en últimas fortalecer nuestra democracia.

Palabras clave: Administración; estado; buena administración; acceso a la información.

ABSTRACT

Good administration is not explicitly recognized in the legal system, but it may be quickly inferred from a systematic reading of the legal structure. Good administration is demonstrated in different ways, including the right of access to public information. In order to measure the compliance of the obligated subjects in this matter, the Transparency and Access to Information Index was created by the Attorney General's Office (ITA). Thus, the objective of this research is to determine the scope of access to public information in Colombia as an element of good administration. For this purpose, it resorts to doctrine, jurisprudence and regulations. The main result is that we are faced with rights that have been expressly and tacitly recognized by the legal system, whose tool for monitoring and control is recent. It is necessary to continue working on the training and dissemination of the instruments available to exercise the political rights of citizens and ultimately strengthen our democracy.

¹ Este artículo de investigación es resultado del proyecto de investigación titulado "Estado/administración en Colombia".

² Doctora en derecho administrativo, Universidad Carlos III (Madrid). Profesora investigadora de la Universidad del Norte. torradom@uninorte.edu.co

³ Magister en derecho, Universidad del Norte. cllanosm@uninorte.edu.co

Keywords: Administration; state; good administration; access to information.

INTRODUCCIÓN

Si bien la buena administración no tiene un reconocimiento expreso en la normativa nacional, una revisión global del mismo la respalda. Ello ha sido puesto en evidencia por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa. Contrario a ello, el derecho al acceso a la información sí tiene reconocimiento legal y jurisprudencial suficiente.

Estos derechos se encuentran íntimamente ligados, pues un individuo podrá interactuar asertivamente con la administración y volver efectivo su derecho a la buena administración; solo si conoce o puede acceder la información de la que es depositaria el respectivo ente.

Ahora bien, el acceso a la información ha sido regulado por la Ley 1712 de 2014, y a partir del 2018 se inició el proceso de medición de cumplimiento del acceso a la información pública, cuyo primer paso consiste en una autoevaluación de cada sujeto obligado a suministrar. Luego de ello, la Procuraduría podrá realizar auditorías, y si es del caso aperturar un expediente disciplinario.

Siendo este el panorama, el objetivo de esta investigación es determinar el alcance que tiene en Colombia el acceso a la información pública como elemento de la buena administración.

De esta manera, en primer lugar, se plantea el concepto de buena administración, su origen, concepto, las perspectivas en las que ha sido estudiado, entre ellos derecho a la buena administración, y su recepción en Colombia. En un segundo apartado, se trabaja el concepto del derecho al acceso a la información, para lo cual se aborda su sustento legal y posteriormente el desarrollo jurisprudencial. Por último, se aborda el índice de transparencia y acceso a la información (ITA), tratándose su objetivo, alcance, dinámica y sus consecuencias.

Hallándose principalmente que pese a ser reconocidos estos derechos y se haya implementado un modelo para hacerle seguimiento al cumplimiento del deber de permitir el acceso a la información pública; no es menos cierto que el estado debe continuar trabajando para que tanto sujetos obligados como comunidad conozcan el alcance de los derechos, (acceso a la información pública y la buena administración), con miras a fortalecer nuestra democracia.

1. La buena administración. La buena administración hunde sus raíces, en la preocupación misma por el buen ejercicio del poder público, (Mantilla, 2019: 122), haciendo referencia a que: *“todo lo que tienda a destruir el principio de la sociedad y a detener la marcha de su progreso, será contrario a las reglas de*

buena administración”, (De Posada, 1843: 65). Iniciando el siglo XX, Hauriou hace mención al término, en clave de moralidad administrativa, trascendiendo de la mera ejecución de la Ley o deber u obligación jurídica para el Estado, (Ponce, 2016: 220-221). Con ello adaptándose a las nuevas realidades del Estado y su administración, (Ramírez, 2020: 125).

De todas maneras, será en los siglos XX y XXI, y más específicamente en este último que la buena administración (Mantilla, 2019: 12-13) adquiere *“dimensiones superiores y definitivas, asumiendo un valor de uso que posiciona y sustenta hoy su funcionalidad trascendental para el marco de ordenación jurídica de la Administración Pública”*. Cassese (2009:1037), considera el siglo XXI como *“el siglo de la buena administración”*, yendo de la mano de la globalización. A juicio de Durán (2010: 186 -189) el interés de la literatura jurídica por la buena administración es coincidente con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, expedida en Niza el 7 de diciembre del año 2000.

Es oportuno aclarar en este punto que cuando nos referimos a la buena administración no estamos ante un juicio de valor de buena o mala administración, sino sobre la adecuación del modo de administrar los fines que el ordenamiento jurídico destina al Estado, (Valencia y Hachem, 2018: 57). En opinión de Meilán (2013: 234-237), al utilizar el adjetivo bueno referido a la administración como actividad más que como estructura y organización, tiene connotaciones éticas, además de las implicaciones de carácter sociológico, político, económico, ético y jurídico.

1.1. Concepto de la buena administración. Para Rodríguez Arana (2011: 5), la buena administración es aquella que actúa al servicio del interés general, y se refiere al desarrollo de la actuación de la administración en su conjunto. Es decir, una administración pública que sirva a la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se oriente continuamente al interés general, (Rodríguez, 2013: 18). Es *“hacer efectivos los intereses generales que le vienen predeterminados a la Administración, por iniciativa del Gobierno y el aval del Parlamento”*, (Meilán 2013: 236) e implica que la Administración realice su cometido de modo adecuado a la política diseñada.

Del Delpiazzi comprende por la buena administración como *“la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer, siendo una nota propia de la función administrativa”*, (Delpiazzi, 2011: 43). Agregándole que busca dotar de alma a una Administración que, conceptualmente limitada al servicio objetivo y neutro de los intereses generales, y legitimada por el escrupuloso respeto de la norma habilitante, se había ido alejando de los ciudadanos a los que debe servir, (Tornos Mas, 2008: 6 - 14).

A su vez, la buena administración ha sido entendida, principalmente, en tres sentidos, como un principio general del Derecho, o como un deber jurídico, y finalmente como un derecho subjetivo (Ponce, 2011: 4). Como menciona Delpiazzo, además de ser un principio general es un deber que se concreta en hacer bien lo que hay que hacer (por parte de la Administración y sus funcionarios), y como derecho es una lógica consecuencia del deber que viene de señalarse y de la servicialidad connatural al ejercicio de la función administrativa, (Delpiazzo, 2011: 43).

Al referirse a que es un principio general, han comprendido que es un principio jurídico fuerte y no mero principio de las ciencias de la Administración, (Moscariello, 2012: 94). Otros le reconocen el carácter de principio plural y heterogéneo, que al mismo tiempo se traduce en un conjunto de principios de alcance más particularizado que aquél, así como de derechos de los administrados y deberes de la Administración Pública que lo concretan, (Mantilla, 2019). Implicando que *“las decisiones administrativas deben ser razonables, motivadas, además de consultadas e informadas a los ciudadanos involucrados”*, (Ortiz y Ordoñez, 2019, :181).

En el caso de la buena administración como derecho frente al poder, implica una serie de actuaciones y obligaciones exigibles a la Administración, (Mallen, 2004: 317). Algunos la consideran como un derecho síntesis, al hacer una amalgama de principios constitucionales que orienta a la función administrativa; derecho radicado en la persona que conlleva a una *“administración pública eficiente y eficaz, proporcional, cumplidora de sus deberes, con transparencia, motivación, imparcialidad y respeto a la moralidad, a la participación social y a la plena responsabilidad por sus conductas omisivas y comisivas”*, (Juárez Freitas, 2007: 20). En el caso de Aprile (2017: 3) la buena administración promueve la participación ciudadana, la protección y efectividad de los derechos humanos dentro de una nueva forma de relación entre la administración y los ciudadanos con énfasis en la centralidad de estos últimos. Afirmándose que la buena administración implica un cambio en la concepción de la Administración Pública, en armonía con la esencia misma del derecho a la buena administración, esto es, la centralidad en el ciudadano, (Rodríguez, 2012: 273).

La buena administración como deber legal se traduce en la obligación de los dirigentes políticos y técnicos y de todo el empleo público de disponer (en el marco de la Ley dentro de sus poderes discrecionales) la organización, los procedimientos y la gestión de recursos para que se realicen los principios de buena administración, (Prats, 2007:18). No basta que la Administración se ciña o subordine en su actuación a la Ley, sino que, además debe propender a la adopción de decisiones eficaces y eficientes que de manera efectiva sirvan a los ciudadanos, (Hernández 2012: 211). Imponiéndose el deber de la Administración de volver sobre la realidad de las cosas para solucionar problemas reales de los ciudadanos, (Moscariello, 2012: 21). Teniéndose que

elegir (Durán, 2010: 186 y 289) los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, a fin de obtener los resultados procurados con el menor costo posible. Debiendo acudir a un modelo de administración más participativo, que implica una democratización de la función administrativa, (Valle, 2011: 53 y 144).

Debiéndose diferenciar entre buena administración y buen gobierno, para ello Moreno Molina afirma: *“la idea de buen gobierno se refiere al modo cómo los Gobiernos y los altos cargos desarrollan sus funciones, mientras que la buena administración hace referencia a cómo son desarrolladas las funciones administrativas, siendo su opuesto el concepto de mala administración”* (Moreno, 2022: 18)

1.2. Derecho a la buena administración. El derecho a la buena administración nació en el ambiente del derecho comunitario europeo y fue posteriormente perfeccionado y robustecido por el derecho administrativo Iberoamericano, (Valencia y Hachem, 2018: 48).

La resolución del 6 de junio de 2000 expedida por el Parlamento Europeo da algunas claves de lo que posteriormente fue reconocido como el derecho fundamental a la buena administración. Es así como la Unión Europea en el año 2000 en su Carta de derechos fundamentales (Carta de Niza) reconoce la Buena Administración como derecho fundamental, capítulo V, artículo 41⁴.

En palabras de Fuentetaja (2008: 137) la innovación de esta decisión radicó en que *“se pasó de un principio objetivo (buena administración) a un derecho humano subjetivo y susceptible de ser exigido”*. En el caso de Iberoamérica no fue ajena a esta corriente, el CLAD expidió, en 2013, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP). Dicha carta promueve que: *“los ciudadanos exijan a las autoridades actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana”*,⁵.

La CIDYDCAP dispone que el derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y sus derechos componentes tendrán la protección

⁴ “Derecho a una buena administración: 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, -el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y debe recibir una contestación en esa misma lengua”.

⁵ En este sentido el preámbulo de la CIDYDCAP declara: “Buena Administración Pública es, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.

administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos.

Declaración que, en su capítulo tercero, artículos 25 al 46 desarrolla el derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados; derecho cuya titularidad está en cabeza de los ciudadanos, como eje central de la actividad pública. Y consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana y del que se derivan una serie de derechos como: motivación de la actuación administrativa, tutela administrativa efectiva, a ser oído antes de la adopción de medidas que lo afecten, como también el acceso a la información pública. En el artículo 38 contempla el *“derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos. Se facilitará el ejercicio de este derecho mediante medios electrónicos a través de portales de transparencia y acceso a la información de interés general”*.

La doctrina identifica seis (6) características de la buena administración como principio y derecho, a saber: la centralidad del ser humano, reconocimiento y respeto a la diversidad, metodología del entendimiento, la participación, una administración ética y por último la innovación y la sociedad del conocimiento, (Rodríguez, 2012, p.25).

Y su finalidad, para unos, consiste en agrupar todo el conjunto de derechos que tienen los ciudadanos frente a las Administraciones públicas, con el objetivo de garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, reinterpretar las potestades de los poderes públicos dentro de las democracias constitucionales”, (Valencia y Hachem: 2018, 49). Otros se concentran en el derecho a una buena administración como derecho procedimental, *“el derecho a una buena administración en realidad integra un conjunto de derechos procedimentales, que en última instancia se traducen en su mayor parte en derechos de defensa”*, (Barnes, 2018, p. 79); o como la justificación del poder político, enfocándose como un derecho que se ejerce frente y ante la Administración en el contexto del Estado social y democrático de Derecho, (Del Llano, 2012, p. 163 y 164).

1.3. La buena administración en Colombia. La buena administración no está consagrada explícitamente en la constitución, como tampoco en su legislación como principio o derecho, (Consejo de Estado, 2016). Al no estar consagrada la buena administración en la Constitución como principio o derecho, ella se deduce de la interpretación del preámbulo de la Constitución Política y de sus artículos: 1, 2, 3, 83, 94, 209; de igual modo Ley 489 de 1998, Ley 872 de 2003, Ley 1437 de 2011, Ley 1757 de 2015, surgiendo de esta manera como derecho

exigible al Estado, (Consejo de Estado, 2016). Siendo para algunos la Ley 872 de 2003 la que promueve la buena Administración Pública en Colombia, determinando los requisitos mínimos que deben cumplir las entidades públicas para garantizar la satisfacción de los ciudadanos, (Valencia, 2018: 122).

En la mencionada sentencia el Consejo de Estado hace alusión a la cláusula de la buena administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano, definiendo además dicha categoría en los siguientes términos: *“que la Administración garantice los derechos de los administrados cuando entran en interacción con ella, ejecute de buena fe y bajo el estándar de la debida diligencia los deberes funcionales que el ordenamiento jurídico convencional, constitucional y legal le ha confiado y adopte las decisiones que correspondan de manera razonable y ponderada conforme a los valores, principios y reglas que se desprenden del marco jurídico legal, constitucional y convencional”*, (Consejo de Estado, 2016). Desarrollando además los elementos constitutivos del derecho a la buena administración, en los siguientes términos: a) la satisfacción de los derechos e intereses de los administrados; b) la concreción de los principios convencionales y constitucionales en el proceder de la administración acorde al estándar de la debida diligencia; c) principio de legalidad comprendido este desde una perspectiva sustancial y garantística; d) motivación de las decisiones; e) gestión oportuna y eficaz; f) principio de economía como criterio rector de la acción administrativa; g) transparencia en el obrar; h) los ciudadanos como titulares de derechos y, por consiguiente, merecedores de una gestión administrativa de calidad, (Consejo de Estado, 2016).

A parte de este pronunciamiento del Consejo de Estado el estudio del derecho a la buena administración se ha realizado en relación con la motivación de los actos administrativos. Y compele a la administración a realizar un examen acucioso de los fundamentos de las decisiones que proyecta, previniendo, de esta manera, que se adopten decisiones estudiadas de manera insuficiente o de dudosa justificación, (Consejo de Estado, 2016). Igualmente ha acudido a este concepto para indicar que los servidores obren con sensibilidad con aquellas personas que más necesitan a la administración, y les ayuden a superar las barreras que les impiden materializar sus derechos fundamentales, (Consejo de Estado, 2020).

Al revisar la normativa, el Decreto 1499 de 2017 promueve la buena administración, a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), definido en el artículo 2.2.22.3.2.⁶. En esta norma se contemplan las políticas

⁶El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio. Y en su artículo 2.2.22.3.3. señala como objetivos de MIPG, los siguientes: *“Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas. - Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos. -*

de Gestión y Desempeño Institucional, comprendiendo, entre otras, las siguientes: “1. Planeación Institucional, 2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público, 3. Talento humano, 4. Integridad, 5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción, 6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos, 7. Servicio al ciudadano, 8. Participación ciudadana en la gestión pública, 9. Racionalización de trámites, 10. Gestión documental, 11. Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea, 12. Seguridad Digital, 13. Defensa jurídica, 14. Gestión del conocimiento y la innovación, 15. Control Interno, 16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional”. Siendo uno de sus objetivos del MIPG: “facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas”, (Decreto 1499 de 2017, Art. 2.2.22.3.3), y aplicándose por los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva, (Decreto 1499 de 2017, Art. 2.2.22.3.4). Como lo señala Saavedra, (2021:40) el sistema de gestión de la calidad permite realizar los objetivos estatales; estableciendo la trascendencia de los principios de eficacia y eficiencia para la administración; a fin de asegurar los derechos constitucionales.

2. El Acceso a la información pública

2.1. Del desarrollo normativo

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre de 2000, emitió la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”, en la que dispone, entre otras, que: “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la Ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

En la Ley 1712 de 2014, art. 4, “en ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la Ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública”. Contemplando el del Derecho de acceso a la información,

Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua. -Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas. - Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño”.

de la siguiente manera: *“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta Ley y la Constitución”*, art. 24.

La Ley 1712 de 2014 busca posicionar este derecho (acceso la información) como derecho fundamental; siendo reglamentada inicialmente por el decreto 103 de 2015, el Decreto 1081 de 2015, la Resolución 3564 de 2015 expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Resolución 1519 de 2020.

Esta Resolución del 2020 define los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos. Estableciendo la prohibición de los sujetos obligados de no eliminar información publicada en sus sitios web y asegurando la preservación de documentos en ambientes electrónicos.

Los principios asociados a este derecho son: el de la máxima publicidad, transparencia, buena fe, facilitación, de no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, de la divulgación proactiva de la información y de responsabilidad en el uso de la información.

A su vez la Ley establece como sujetos obligados: a) Los obligados tradicionales (art. 5 a y b)⁷, b) Los sujetos obligados no tradicionales (arts. 5 c, d, g⁸); y c). Sujetos obligados partidos políticos (art. 5 f)⁹.

La Ley 1712 de 2014 exige a los sujetos obligados a: tener a disposición del público la información a la que hace referencia la presente Ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Debiendo tener a disposición de las personas interesadas dicha información en la web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones, (art. 7). Constituyéndose así en una obligación a cargo del Estado la de difundir y comunicar la información sobre su gestión administrativa. Además de lo anterior establece información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado, respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado (arts. 9, 10, 11).

Y toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado (art. 24) y a obtener respuesta a su petición de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado debe responder

⁷ Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital. Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.

⁸ Toda persona natural o jurídica privada que desempeñe o preste función pública, servicio público, gestione recursos públicos o instituciones parafiscales.

⁹ Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.

materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública (art. 26). Aquí la transparencia se caracteriza como un derecho de la ciudadanía. Siendo la Procuraduría General de la Nación, el ente encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados.

Se comprende como información pública, toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal, (art. 6). A manera solo enunciativa son ejemplos de información pública: decretos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones, reglamentaciones, proyectos, contratos, planes de desarrollo, de acción, de mejoramiento, presupuestos anual, ejecuciones presupuestales, actas, independiente de su soporte sea este escrito, magnético.

La información pública de que trata la Ley 1712 de 2014 debe ser publicada en las páginas oficiales de los sujetos obligados tanto tradicionales, no tradicionales y partidos políticos. Para el primero de los casos el dominio de la paginas termina en gov.co., y en ellas debe estar un enlace o link denominado Transparencia que debe ser de fácil ubicación y acceso por parte de los interesados en consultarla la información, debiendo además cumplir con los requisitos técnicos de accesibilidad establecido en la resolución 1519 de 2020 de MinTIC.

Se menciona que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de la estrategia de Gobierno en Línea es el encargado de expedir los lineamientos que deben atender los sujetos obligados para cumplir con la publicación y divulgación de la información señalada en la Ley 1712 de 2014, con el objeto de que sean dispuestos de manera estandarizada (Decreto 103 de 2015, art. 3).

Entonces mínimamente las personas obligadas en la Ley 1712 del 2014 deben identificar la información que reposa en estos y habilitar los enlaces para permitir su acceso; igualmente el Registro de Activos de Información. Debiendo publicar en su sitio web las siguientes categorías de información: información de la entidad, normativa, contratación, planeación, presupuesto e informes, trámites, participación, datos abiertos, información específica para grupos e interés y obligación de reporte de información. Y para entidades territoriales información tributaria.

Las personas a las que se refiere Ley 1712/2014 deben divulgar en el sitio web oficial, en medios de comunicación física y en otros canales de comunicación habilitados por el mismo, los números telefónicos y las direcciones físicas y electrónicas oficiales destinadas para la recepción de las solicitudes de información pública (Decreto 103 de 2015, art. 15).

Se anota como desde el primero de enero del 2022, los sujetos obligados deberán dar cumplimiento a los estándares AA de la Guía de Accesibilidad de

Contenidos Web (Web Content Accessibility Guidelines - WCAG) en la versión 2.1, expedida por el World Web Consortium (W3C), (conforme con el Anexo 1 de Resolución 1519 de 2020), del Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones), aplicable en todos los procesos de actualización, estructuración, reestructuración, diseño, rediseño de sus portales web y sedes electrónicas, así como de los contenidos existentes en éstas.

2.2. Del desarrollo jurisprudencial

En cuanto al acceso a la información pública, la Corte ha expresado: *“la que, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la Ley, puede ser obtenida y divulgada sin reserva, categoría a la que pertenecen los documentos públicos, las sentencias ejecutoriadas, los datos sobre el registro civil o sobre la conformación de la familia. Esta información puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin cumplir requisito alguno”*, (Corte Constitucional, Sentencia, C-276/2019).

El acceso a la información pública posee un alcance autónomo, y se concreta en la consulta del contenido de documentos que se encuentren en poder de autoridades estatales, sin necesidad de que ese procedimiento sea provocado o finalice con una petición formal de información. Pudiendo una persona verificar el contenido de un documento oficial, a fin de corroborar o precisar el contenido de una información que previamente poseía, (Corte Constitucional, Sentencia, C-017/2018).

El acceso a la información pública y la democracia están estrechamente relacionados, tanto así que la publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209) es condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; tanto así que su eficacia es un presupuesto del orden democrático. *“Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*, (Corte Constitucional, Sentencia, C- 038/1996). Como lo expresado la Corte, se *“parte de la base de la necesidad de divulgación ilimitada de dicha información”*, (Corte Constitucional, Sentencia C-276/2019). Este derecho materializa el principio de democracia participativa sobre el cual se estructura el Estado colombiano, que a su turno fortalece el ejercicio de la ciudadanía; en tanto permite *“formar “un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico” que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado”*, (Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013)

Este escenario, va de la mano de la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos, por el principio de máxima divulgación, vinculado con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos, (Corte Constitucional, Sentencia C-276/2019).

Entre las finalidades del derecho de acceso a la información, se cuentan: garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; es un instrumento que le permite a los ciudadanos conocer las condiciones para el ejercicio de otros derechos; y una garantía de transparencia de la gestión pública y mecanismo de control ciudadano, a partir de la publicidad y transparencia de la información pública, (Corte Constitucional, Sentencia C-644/2017). Permittedose asegurar que las autoridades estatales *“expliquen públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder que han delegado en ellos los ciudadanos, así como el destino que le han dado a los recursos públicos”*, (Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013).

El acceso a la información está regido por una serie de principios como: 1. La regla general es el derecho del acceso a la información, y el secreto la excepción, debiendo ser la limitación necesaria, proporcional, perseguir un fin legítimo, establecido por Ley, y de interpretación restrictiva; 2. La carga probatoria está a cargo del Estado, de las razones que justifican la limitación; 3. Toda decisión que niegue el acceso a la información pública, debe ser motivada; 4. Se presume la publicidad de la información pública, incluso aquella que tenga carácter personal, (Corte Constitucional, Sentencia C-276/2019); 5. Las autoridades públicas deben entregar informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas, sobre cualquier actividad del Estado a quien las solicite, (Corte Constitucional, Sentencia C-276/2019); 6. Principio de gratuidad, para determinar el alcance del derecho de acceso a la información, (Corte Constitucional, Sentencia C-516/2016); 7. Las autoridades deben actuar de buena fe, en la medida en que deben promover una cultura de transparencia de la gestión pública y actuar con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional, (Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013); 8. Velar por la conservación y mantenimiento de la información relativa a sus actividades, (Corte Constitucional, Sentencia C-644/2017); 9. A falta de normas o conflictos normativos, es preeminente el derecho de acceso a la información.

Ahora bien, aunque la regla sea el acceso a la información, esta regla tiene su quiebre. De manera que, la Corte Constitucional ha exigido, en temas de reserva de la información pública, tres cuestiones a saber: a. la restricción de estar establecida por Ley; b. Para que apliquen se deben sujetar a los postulados de razonabilidad y proporcionalidad, y deben estar relacionadas con la protección de derechos fundamentales; y c. Deben ser temporales, (Corte Constitucional, Sentencia C-221/2016). Añadiendo que se pueden limitar cuando se deban proteger principios, derechos o valores constitucionales, (Corte Constitucional, Sentencia C-276/2019)¹⁰. Para negarse, deberá manifestarse por escrito y de manera motivada; interpretándose de manera estricta, (Corte Constitucional, Sentencia C-559/2019). En el caso de una información pública clasificada y pública reservada el acceso a ella podrá ser rechazada de manera motivada y

¹⁰ Sobre asuntos relacionados con la seguridad y defensa nacional, (...) Sin embargo, en cada caso es necesario “acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener la reserva”, (Corte Constitucional, Sentencia C-144/2018).

por escrito, *“siempre que se indiquen tanto los riesgos reales, probables y específicos de dañar el interés protegido, como en qué sentido el acceso a la información produce un daño significativo”*; debiéndose resolver en cada caso en concreto, (Corte Constitucional, Sentencia C-144/2018). Vale mencionar, que no es admisible restricción alguna al acceso a la información pública relacionada con violaciones a los DDHH y delitos de lesa humanidad, (Corte Constitucional, Sentencia C-017/2018).

Como derecho fundamental el acceso a la información pública se encuentra protegido en la constitución, art. 74, garantizando el ejercicio de los derechos políticos; además cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales; promueve la transparencia de la gestión pública; y se encuentra ligado al derecho de petición y al derecho a obtener información, (Corte Constitucional, Sentencia C-274/2013). A su vez, el acceso a la información pública permite el ejercicio de otros derechos constitucionales. Así por ejemplo, en relación con los derechos de las víctimas, la Corte Constitucional reconoció que el derecho a acceder a documentos públicos es *“una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad.”* (Corte Constitucional, Sentencia C-274/2013).

3. El índice de transparencia y acceso a la información (ITA). El sistema de sistema de información que permite medir el nivel de cumplimiento del acceso a la información pública, se denomina índice de transparencia y acceso a la información (ITA)¹¹. Índice que mide exclusivamente el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicar, derivadas de la Ley 1712 de 2014. No conformando estos datos un ranking, en la medida que son una evaluación individual por parte de cada sujeto obligado.

El piloto de la implementación del mencionado índice inició en el año 2018 con los departamentos, órganos y entidades de orden nacional. El ejercicio se extendió a todos los obligados por la Ley a partir del año 2019.

La Procuraduría General de la Nación es la responsable del manejo del índice ITA, (art.23), y en concreto la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público y la Transparencia y la Integridad Resolución 226 de 2018, art. 1). Siendo los sujetos obligados a cumplir con esta Ley: *“a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital, b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control, c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que*

¹¹Las mediciones de forma periódica a la totalidad de los sujetos obligados para determinar el Índice de Transparencia y Acceso a la Información se iniciaron a partir del año 2019, por tal motivo la información encontrada en <https://apps.procuraduria.gov.co/ita/login/>, corresponde a dicho año. Consulta 23 de mayo de 2020.

presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público, d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función, (...) f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público” (art. 5).

La Procuraduría estableció una metodología a efectos de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones (Ley 1712 de 2014 art. 23 i) derivadas de la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Esta metodología crea un sistema de información que sintetiza, mediante preguntas, todas las categorías de la información, que legalmente deben ser publicadas, por los sujetos obligados.

Entonces, la matriz de cumplimiento es una herramienta auxiliar, en formato Excel, que contempla los ítems o requisitos que los sujetos deben cumplir. Contemplando ciento cincuenta y dos (152) ítems, y para las entidades territoriales ciento setenta y cinco (175) ítems a completar. Siendo los niveles de: participa, información de la entidad, datos abiertos los que contemplan, en su orden, más ítems.

La Matriz de Cumplimiento se encuentra estructurada por niveles, secciones y anexos, que a su vez se agrupan por temáticas, que describen el cumplimiento del sujeto frente a las obligaciones de la Ley. Siendo un solo tipo de matriz de cumplimiento para todos los obligados; teniendo como posibles respuestas las opciones SI, NO, o NO APLICA (N/A).

El resultado de la matriz de cumplimiento determina el ITA; generando a partir del porcentaje de cumplimiento derivado del autodiligenciamiento por parte de los sujetos obligados. La Procuraduría resalta que el ITA es producto de la autoevaluación y no una calificación de lo evaluado.

El plazo para el cargue del autodiagnóstico ha variado entre un mes a mes y medio; ello debe darse entre los meses de septiembre, octubre y noviembre. En el 2022 el diligenciamiento se estableció del primero al treinta de septiembre.

La Procuraduría consolida el resultado del autodiagnóstico de los sujetos obligados tradicionales y genera un informe acerca del ITA correspondiente al respectivo año. Es necesario precisar que la información que alimenta la matriz de cumplimiento debe estar disponible permanentemente para su consulta en la página web oficial de los sujetos obligados.

Ahora bien, los resultados de la autoevaluación, son sujetos a una auditoría a fin de verificar los resultados de la autoevaluación. A lo que se suma que la

Procuraduría delegada para la defensa del patrimonio público, la transparencia y la integridad tendrá competencia disciplinaria que le permite atender los casos de desatención por parte de los sujetos obligados a las disposiciones consagradas en la Ley 1712 de 2014, (Resolución 831/2019, art. 1).

Finalmente, se anota, como desde el segundo semestre del 2021 y el primer semestre del 2022, se realizaron capacitaciones y socializaciones a los sujetos obligados y/o a la ciudadanía en general, en materia de diligenciamiento de la nueva Matriz de Cumplimiento ITA, así como, la adecuación en el aplicativo de las nuevas preguntas y adecuación de la herramienta de seguimiento y vigilancia, (Circular 018 de 2021, de 22 de septiembre).

A modo conclusión

Si bien el derecho a la buena administración y el acceso a la información pública se han desarrollado a distintas velocidades en el país, no es menos cierto que los dos tienen plena vigencia en el ordenamiento nacional y se encuentran íntimamente relacionados. Esto último, en tanto que el individuo al poder acceder a la información pública, estará en capacidad de interactuar mejor con la Administración, ejerciendo de una mejor manera sus derechos políticos y en últimas fortaleciendo los procesos democráticos del Estado.

Unido a lo anterior, desde hace cuatro (4) años se ha iniciado la implementación de una matriz de cumplimiento del acceso a la información pública, a cargo de la Procuraduría. Matriz que alimenta el Índice de transparencia y acceso a la información. Ahora bien, como este instrumento se realiza a partir de la autoevaluación de los sujetos obligados, serán, entonces, los procesos de auditoría de la Procuraduría los que realmente determinarán que tanto se está cumpliendo o no este deber. Ello no es óbice para que se continúen organizando jornadas de capacitación con los sujetos obligados a suministrar la información; y al mismo tiempo se divulgue e instruya a la comunidad del alcance del derecho a la buena administración y del acceso de la información pública para que estos puedan lograrse plenamente. Pues si bien el proceso de autoevaluación es interesante, no es menos cierto que no basta por sí mismo para garantizar que el derecho se garantice.

BIBLIOGRAFÍA

- Aprile, N. (2017). El derecho a una buena administración: un derecho fecundo en Latinoamérica. En: M. Restrepo, (Ed.). Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas. (pp.3-33). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Barnes, J. (2018). Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo. *Revista Digital De Derecho Administrativo*, (21), 77-123.
- Cassese, S. (2009). Il diritto a la buona amministrazione. *European Review of Public Law*, 21, núm. 3, 1037 y ss.

- Del llano, C. (2012). La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder. *Pensamiento Constitucional*, Año XVI (16), - 171.
- Delpiazzo, C. (2014). La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados. *Revista de derecho*, 9(10), 41- 57
- Duran, A. (2010). *La buena administración. Estudios de Derecho Administrativo*, La Ley. Montevideo, 173-193.
- Fuentetaja, J. (2008). El derecho a la buena administración en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *Revista de derecho de la Unión Europea*, 15,137 -154.
- Hernández, J. I., (2012). El concepto de administración pública desde la buena gobernanza y el derecho administrativo global. Su impacto en los sistemas de derecho administrativo de la américa española, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 16, 197-224.
- Freitas, J., (2009). *Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. Malheiros, Sao Pualo, 30, y sgtes.
- Tomas Mallen, B. (2004). La publicación de los actos jurídicos de la Unión europea como elemento esencial de su apuesta constituyente. En V. Garrido (Ed.), *Comentarios a la Constitución Europea* (pp. 403-423). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Matilla, C. (2019). La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual. *Revista Derechos en Acción*, 4, (10), 110-160.
- Meilán, J. (2013). El paradigma de la buena administración. *Anuario da Faculta de Dereito da Universidad de A Coruña*, 233-257
- Moreno Molina, J. (2022). *El derecho a una buena administración*. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla la Mancha, 55.
- Moscariello, A. (2012). Buena Administración y buen Gobierno en el derecho argentino. *El Rol del Abogado del Estado*. *Ars Iuris*, 48, 93-136.
- Ortiz Escobar, d. y Ordóñez Beltrán, S. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 21, 179-199.
- Prats I Català, J. (2007). La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración. *Cuadernos de Derecho Público*, 31, 13-29.
- Ponce, J. (2016). El derecho a una buena administración y el derecho administrativo Iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción. En: *El control de la Actividad*

Estatal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (23-24). Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Ramírez Torrado, M. (2020). Dinámicas entre el Estado y la administración pública en el marco de la administración liberal, prestacional y garante, *Prolegómenos*, 23(45), 123-136.

Rodríguez Arana. J. (2011). El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. En: *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*, (407 -427). A Coruña: Anuario da Facultad de Dereito da Universidad de A Coruña

Rodríguez Arana. J. (2012). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Anuario da Facultad de Dereito da Universidad de A Coruña*, 16, 247 -273.

Rodríguez Arana. J. (2013) La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6, 23 – 56.

Saavedra Ramírez, L. (2021). El principio de la buena administración en el procedimiento administrativo colombiano (tesis de maestría). Universidad Santo Tomás. Bogotá.

Tornos M., J, (2008). El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública. En *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo / Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga (col.)*, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (hom.), Vol. 1, (629-642). España: El Justicia de Aragón.

Valencia-Tello, d. Y Wunder Hachem, D. (2018). La buena administración pública en el siglo XXI: análisis del caso colombiano. *Veredas do Direito*, v. 15 n.33.

Valle, V.R.L. (2011). *Direito fundamental à boa administração e governança*. Editora Fórum: Belo Horizonte, 254.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sentencia C-038/1996

Corte Constitucional, Sentencia C-274/2013

Corte Constitucional, Sentencia C-221/2016

Corte Constitucional, Sentencia C-516/2016

Corte Constitucional, Sentencia C-644/2017

Corte Constitucional, Sentencia C-144/2018

Corte Constitucional, Sentencia C-017/2018

Corte Constitucional, Sentencia C-276/2019

Corte Constitucional, Sentencia C-559/2019

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (18 de noviembre de 2020).
Expediente 0891-19 Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (10 de octubre de 2016).
Expediente 55813. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Normativa

Resolución No. 138 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación.

Resolución No. 226 de 2018. Procuraduría General de la Nación.

Resolución No. 831 de 2019. Procuraduría General de la Nación.

Resolución 3564 de 2015 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las
Comunicaciones

Resolución 1519 de 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las
Comunicaciones.

Decreto 103 de 2015, de enero 20.

Decreto 1499 de 2017, de 11 de septiembre.

Ley 1712 de 2014.