

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

MESA SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ¿Requiere Colombia una ley de Transparencia y Acceso a la Información?

Marzo 12 de 2009 – Hotel Cosmos 100

1. Introducción

Este documento contiene la memoria de la mesa sobre el acceso a la información realizada el día 12 de marzo bajo la coordinación de Transparencia por Colombia y con el apoyo de la Embajada de Holanda. Se presentan a continuación los objetivos de la mesa, el desarrollo de la reunión y las principales conclusiones. Se anexa el programa del evento y la lista de asistentes; adicionalmente en medio magnético se anexa la presentación realizada por Transparencia y los documentos que sirvieron de referente elaborados por consultoras para Transparencia por Colombia.

2. Objetivos

Los objetivos de la Mesa de Trabajo eran:

1. Compartir las principales conclusiones de la revisión de las legislaciones y Acuerdos Internacionales asociados a transparencia, rendición de cuentas y acceso a información
2. Compartir las principales conclusiones de la revisión de legislación y normatividad colombiana en contraste con las tendencias y prácticas internacionales en materia de transparencia, acceso información y rendición de cuentas
3. A partir de la información anterior y de la experiencia de los participantes, discutir en torno a las siguientes preguntas:
 - a. ¿Cuáles son los principales problemas existentes en el derecho a la información y en la oferta de información y facilidades de acceso? (Situación, causas, consecuencias)
 - b. ¿Qué objetivos adicionales debería fijarse el país en cuanto al acceso a la información?
 - c. ¿En qué medida los problemas existentes y el cumplimiento de estos objetivos requieren modificaciones en la legislación?
 - d. ¿Es conveniente y necesaria una ley compile las distintas disposiciones en la materia?
4. Esbozar los pasos a seguir

3. Desarrollo de la mesa

La reunión inició con una presentación de los participantes y una introducción a los antecedentes y objetivos de la mesa a cargo de Margareth Flórez, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia.

A continuación Alberto Maldonado hizo una presentación de las consultorías¹ realizadas sobre el tema del acceso a la información en América Latina y en Colombia y de algunos avances de la consultoría sobre una política de rendición de cuentas que adelanta actualmente Transparencia para el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Finalmente se abrió el espacio para las intervenciones de los asistentes sobre la necesidad y conveniencia de una ley de transparencia y acceso a la información, teniendo como referencia las preguntas orientadoras de la mesa. Se produjo una amplia participación de los asistentes que condujo a varias conclusiones y propuestas.

4. Conclusiones

Se presentan a continuación las conclusiones identificadas con base en los planteamientos de los asistentes.

a. Es necesario y conveniente promover una ley de acceso a la información

En términos generales hubo consenso sobre la necesidad y conveniencia de promover una ley de acceso a la información con base en los siguientes argumentos:

- Facilitar la comprensión y el conocimiento de las normas vigentes por parte de los ciudadanos, organizaciones sociales y otras entidades.
- Mejoramiento en la técnica jurídica al compilar y organizar la normativa actualmente dispersa en muchas leyes.
- Mejoramiento del contenido de las normas, haciendo cambios a algunos aspectos inconvenientes e introduciendo nuevas disposiciones.
- Facilitar el funcionamiento de la administración pública y el trabajo de los jueces.

Se planteó la conveniencia de hablar de una ley de derecho a la información que al mismo tiempo incluya las obligaciones de las entidades públicas y no gubernamentales que manejen recursos públicos en la materia.

Con respecto a la técnica jurídica se planteó la conveniencia de pensar en una ley estatutaria, que tiene una jerarquía superior y le daría mayor capacidad y estabilidad a la normativa sobre acceso a la información; igualmente se planteó que la compilación en

¹ Las consultorías son: Contreras, Yency, Transparencia y acceso a la información pública: el ámbito internacional. El caso de América Latina, 2008; González, Mabel, Documento-síntesis sobre el derecho a la información, el derecho a su acceso, los contenidos que comprenden y las tendencias de desarrollo del tema en Colombia, 2008.

un solo cuerpo normativo tiene ventajas evidentes en cuanto reducir la densidad normativa y ofrecer mayor claridad.

Se planteó la necesidad de definir el alcance de la ley y precisar si se trata de una norma de acceso a la información o tiene un contenido más amplio como ley de rendición de cuentas y de transparencia.

b. Es necesario examinar la viabilidad política

Se planteó la necesidad de examinar la viabilidad política actual de promover y tramitar una ley de acceso a la información considerando que probablemente no existen condiciones para su aprobación o para su mejoramiento; incluso podría darse un cambio desfavorable. Esto debido a la consideración de algunos de los asistentes sobre el comportamiento de un gobierno que limita la libertad de expresión y restringe las manifestaciones de la oposición y los críticos.

c. Deben considerarse diversos aspectos en una ley de derecho a la información

Sobre los aspectos que deberían incluirse o precisarse en una posible ley de acceso a la información se plantearon los siguientes puntos:

- Concepto de información pública. Es necesario precisar el concepto de información pública ya que esta no se limita a la que producen las entidades estatales. Igualmente esta precisión debe servir para especificar el contenido del derecho y las características de las obligaciones estatales.
- Sujetos de obligaciones. Ampliar las obligaciones en materia de información por parte de los poderes legislativo y judicial e incluir obligaciones estrictas a los partidos políticos (cuyos recursos son 40% públicos), a las entidades que manejan recursos parafiscales y a las empresas que prestan servicios públicos.
- Lo asuntos objeto de reserva. Es necesario determinar con claridad el alcance de la reserva. Por ejemplo, el derecho de acceso a la información sobre las hojas de vida de los funcionarios públicos, que hoy se mantiene en reserva. O la reserva judicial que limita el conocimiento de los procesos. La reserva sobre las investigaciones estadísticas del DANE.
- Anonimato. El derecho de acceso a la información en forma anónima, con el fin de limitar los temores por represalias y estimular su ejercicio en forma más amplia.
- Costos de acceso a la información. Este es uno de los elementos a reglamentar, en algunos casos el costo es una barrera muy alta; incluso el DANE cobra por la información a otras entidades públicas.
- Institución que garantice el derecho. Es necesario pensar en la creación de una entidad dedicada a garantizar el cumplimiento del derecho a la información, similar al IFAI.

- Entidad estadística autónoma. La necesidad de un órgano estadístico estatal con mayor autonomía de los gobiernos. Esto implica una reforma de la naturaleza jurídica del DANE y la conformación de un órgano rector de la información.
- Marco internacional. Considerar y destacar los acuerdos y convenciones internacionales sobre derechos a la información, de forma tal que se introduzcan parámetros más exigentes en la ley.
- Contenido y calidad de la información. Plantear en forma más detallada las obligaciones en cuanto al contenido y la calidad de la información; en particular la información sobre los impactos de la gestión pública.
- Datos oficiales y metodologías. Precisar cuáles son los datos oficiales y ofrecer mayor transparencia sobre las metodologías de producción de la información con el fin de evitar su manipulación y reducir la desconfianza.
- Distribución de responsabilidades. Clarificar las responsabilidades de las entidades y de los distintos niveles de gobierno.

d. La ley es necesaria pero no suficiente

Aunque existió un amplio consenso sobre la necesidad y conveniencia de una ley de derecho a la información, algunos de los asistentes manifestaron que el problema no es exclusivamente y quizá no prioritariamente de normas; de hecho, aunque en forma dispersa, la legislación colombiana regula los aspectos básicos recomendados internacionalmente. En esta perspectiva se hicieron diversos planteamientos:

- Aún sin la ley es posible hacer una compilación de las normas vigentes que ofrezca este instrumento a los interesados.
- Es necesario concretar acciones del Estado para garantizar el derecho a la información.
- Prever incentivos para que la ciudadanía demande información. Se menciona el caso de México donde se promueve la “adopción” de servidores públicos
- Establecer instrumentos para estimular una cultura de uso de la información por parte de la ciudadanía. Igualmente se proponen acciones de capacitación, tanto para funcionarios públicos como para ciudadanos.
- Establecer sanciones más efectivas por incumplimiento de las normas y mejorar los esquemas de seguimiento al cumplimiento del derecho. En muchos casos los funcionarios saben que la probabilidad de sanción es muy reducida y demoran intencionalmente las respuestas.
- Conformar un esquema de seguimiento y evaluación al cumplimiento de las normas sobre información.
- Avanzar en la sistematización y gestión de la información.

- Es necesario considerar el tema de la capacidad institucional y de los recursos financieros; las normas exigen un conjunto amplio de procedimientos de recolección y manejo de información pero no se asignan los recursos financieros requeridos. En el caso de los municipios, especialmente los más pequeños, las exigencias pueden desbordar la capacidad institucional para el manejo de la información.
- Es necesario facilitar el acceso de los ciudadanos al conocimiento de la forma en la cual se toman las decisiones y a los espacios de debate de las corporaciones públicas, que actualmente están muy restringidos.

5. Pasos a seguir

En desarrollo de la mesa surgió la propuesta de impulsar desde la sociedad civil la elaboración y promoción de una ley de derecho a la información. Se propuso establecer alianzas entre distintas organizaciones interesadas en el tema con el fin consolidar la propuesta y analizar su viabilidad técnica y sobre todo política. Algunos de los asistentes plantearon la conveniencia de trabajar en esta iniciativa desde el comienzo en forma conjunta con entidades estatales responsables en la materia y con los funcionarios correspondientes, de tal forma de ampliar alianzas y buscar un mayor compromiso público con la iniciativa.

Anexos

1. Programa de la mesa
2. Lista de asistentes

Anexo en medio magnético

1. Contreras, Yency, Transparencia y acceso a la información pública: el ámbito internacional. El caso de América Latina, 2008;
2. González, Mabel, Documento-síntesis sobre el derecho a la información, el derecho a su acceso, los contenidos que comprenden y las tendencias de desarrollo del tema en Colombia, 2008
3. Transparencia por Colombia, ¿Requiere Colombia una ley de transparencia y acceso a la información?, Presentación en power point, Alberto Maldonado, 12 de marzo de 2009

¿Requiere Colombia, una Ley de Transparencia y Acceso a la Información?

Mesa de Trabajo número 1

Consideraciones previas

Transparencia por Colombia con el apoyo de la Embajada de Holanda, ha iniciado una serie de trabajos que buscan responder a las siguientes preguntas: i) ¿Requiere Colombia, una ley de Transparencia y Acceso a la Información?; ii) ¿Cuál sería el contenido de la ley?; iii) ¿Cómo promover su impulso y adopción?

Para avanzar en esta dirección, Transparencia por Colombia realizó una revisión de los Acuerdos Internacionales suscritos sobre la materia (incluida alguna jurisprudencia), las Constituciones y leyes existentes en América Latina y en algunos países europeos sobre transparencia y acceso a información, con el fin de presentar en términos generales las transformaciones de los conceptos y la evolución de la legislación internacional sobre el tema y aportar algunas conclusiones para la revisión del caso colombiano². Esta revisión permitió constatar, en primer lugar que en el marco de la legislación, la transparencia es abordada fundamentalmente como un principio de la gestión pública, que se expresa a través del derecho de acceso a información como condición necesaria para garantizar el interés público, el control ciudadano y la rendición de cuentas. En esta medida, el contenido fundamental de estas legislaciones está orientado a la promoción de herramientas para garantizar el acceso a información como derecho de todo ciudadano, más que un privilegio limitado. En términos generales, en los contenidos de las Leyes de Acceso a la Información no se relacionan directamente mecanismos que desarrollen un concepto de transparencia y/o rendición de cuentas.

En segunda instancia y como complemento del ejercicio anterior, se analizó la legislación y jurisprudencia existente en Colombia en materia de derecho de acceso a información³. A diferencia de muchos otros países de la región, y del mundo, en Colombia, el derecho a la información y a su acceso no se encuentra regulado en una sola pieza normativa. Por el contrario, para analizar su contenido y alcance, es necesario remitirse al estudio de un número importante de leyes, decretos y regulaciones administrativas, promulgadas en diferentes periodos y que tratan sobre diferentes asuntos, así como a la producción jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia. El carecer de una ley específica que regule el contenido y ejercicio de estos derechos, no ha significado, sin embargo, que el derecho a la información y a su acceso, incluyendo el derecho al acceso a documentos públicos, no sea considerado como un pilar fundamental para el ejercicio de otros derechos y para la construcción de un Estado de Derecho basado en principios como la transparencia y la participación ciudadana. En términos generales, el país cumple con los estándares internacionales en la materia. Sin embargo, este análisis también deja entrever algunos campos donde se requiere avanzar, y donde la norma podría impulsar dicho avance.

² Transparencia y Acceso a la Información Pública: el ámbito internacional, documento elaborado por Yency Contreras

³ Documento síntesis sobre el concepto de acceso a la información, los contenidos que comprende y las tendencias de desarrollo del tema en Colombia, documento elaborado por Mabel Paola G.

Objetivos

Los objetivos de la Mesa de Trabajo son:

1. Compartir las principales conclusiones de la revisión de las legislaciones y Acuerdos Internacionales asociados a transparencia, rendición de cuentas y acceso a información
2. Compartir las principales conclusiones de la revisión de legislación y normatividad colombiana en contraste con las tendencias y prácticas internacionales en materia de transparencia, acceso información y rendición de cuentas
3. A partir de la información anterior y de la experiencia de los participantes, discutir en torno a las siguientes preguntas:
 - a. ¿Cuáles son los principales problemas existentes en el derecho a la información y en la oferta de información y facilidades de acceso? (Situación, causas, consecuencias)
 - b. ¿Qué objetivos adicionales debería fijarse el país en cuanto al acceso a la información?
 - c. ¿En qué medida los problemas existentes y el cumplimiento de estos objetivos requieren modificaciones en la legislación?
 - d. ¿Es conveniente y necesaria una ley compile las distintas disposiciones en la materia?
4. Esbozar los pasos a seguir

Fecha y lugar

Marzo de 2009 entre 8:30 y 12:30 a.m,

Participantes en la mesa

La Mesa de Trabajo contará con la participación de estudiosos del tema, instituciones públicas y civiles con competencia en la materia, y agencias de cooperación con acciones en esta línea, así: Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo, Función Pública, COINFO, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comunicaciones, Agenda de Conectividad, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Administrativo de la Función Pública, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, FLIP, FNPI, Consejo de Redacción, CIDER, CIJUS, Universidad de la Sabana, Consejo Británico, Embajada Británica, Embajada de Holanda, Foro por Colombia, Corporación Región, Funcicar, Concejo como vamos, Bogotá como vamos, Consejo Nacional de Planeación, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Corona.

Agenda

8:30 a 8:50 am.: Apertura y presentación de participantes

8:50 a 9:50 am.: Exposición de los hallazgos de la revisión internacional y nacional de las legislaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas

9:50 a 10:20 am.: Preguntas y comentarios

10:20 a 10:30 am.: Café

10:30 a 11:00 am.: ¿Cuáles son los principales problemas existentes y qué objetivos debería fijarse el país?

11:00 a 11:30 am.: ¿Se requieren modificaciones a la legislación?

11:30 a 12:00 am ¿Es necesaria una ley que compile la temática?

12:00 am.: Conclusiones

12:30 Cierre

MESA DE TRABAJO: ¿LEY DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS? - 12 DE MARZO DE 2009 - HOTEL COSMOS 100

No.	ENTIDAD U ORGANIZACIÓN	REPRESENTANTE	CARGO	CORREO ELECTRÓNICO
1	FLIP	Adriana Blanco	Coordinadora proyectos	adriana@flip.org.co
2	PPLC	Adriana Posada	Asesora	adrianaposada@presidencia.gov.co
3	Transparencia	Alberto Maldonado	Consultor	amaldonadoc@gmail.com
4	DANE	Alejandro Ramos	Asesor Dirpen	raramosh@dane.gov.co
5	Concejo como Vamos	Alexandra Rodriguez	Coordinadora	arodriguez@comovamos.org
6	Transparencia	Ana María Páez	Coordinadora	ampaez@transparenciacolombia.org.co
7	Procuraduría	Carlos Antonio Vanegas Leon	Abogado	cvanegas@procuraduria.gov.co
8	Bogotá Como Vamos	Carlos Córdoba	Coordinador de Proyecto	ccordoba@comovamos.org
9	Procuraduría	Cesar Alfonso Moreno León	Representante de la oficina de la Procuradora delegada para la vigilancia preventiva	cmoreno@procuraduria.gov.co
10	British Council	Daniel Vargas	Director Asistente de Operaciones	Daniel.Vargas@britishcouncil.org.co
11	DNP	David Quintero	Dirección de evaluación de políticas públicas	dquintero@dn.gov.co
12	Procuraduría	Diana Marcela Bravo	Oficina delegada para la Vigilancia preventiva de la Función Pública	dbravo@procuraduria.gov.co
13	Contraloría	Diego Francisco Álvarez		dfalvarez@contraloriagen.gov.co
14	Gobierno en Línea	Eliecer Vanegas		Eliecer.vanegas@gobiernoenlinea.gov.co
15	DAFP	Elsa Yanuba Quiñonez	Dirección de Empleo Público	equinones@dafp.gov.co
16	Foro Nacional por Colombia	Fabio Velázquez	Investigador	fvelasquez@foro.org.co
17	Congreso Visible	Felipe Cardona	Investigador	juanfelipecardona@gmail.com
18	Transparencia	Fernando Segura	Profesional - investigador	fsegura@transparenciacolombia.org.co
19	DNP	Gabriel Jurado	Secretaría técnica del Comité Técnico	gjurado@dn.gov.co
20	Unisabana	Hernan Olano	Profesor - Investigador	Hernan.olano@unisabana.edu.co
21	GTZ	Ismael Contreras	Asesor	ismael.contreras@gtz.de
22	CIDER	Jaime Torres	Profesor - Investigador	jatorres@uniandes.edu.co

23	DNP	Javier Moreno		jmoreno@dnp.gov.co
24	Embajada Británica	Juan Carlos Lozano	Gerente de Cooperación	juancarlos.lozano@fco.gov.uk
25		Juan Carlos Tomas	Consultor	siviuda@yahoo.com.mx
26	Cámara de Comercio de Bogotá	Juanita Saenz	asesora	seguimiento@ccb.org.co
27	DNP	Marcela Martínez	DEPP	fmartinez@dnp.gov.co
28	DNP	Marcela Ramirez	Jefe Oficina Informática (Secretaria Técnica).	mramirezv@dnp.gov.co
29	Transparencia	Marcela Restrepo	Coordinadora	mrestrepo@transparenciacolombia.org.co
30	Transparencia	Margareth Florez	Directora	mflorez@transparenciacolombia.org.co
31	Transparencia	María Angélica Sánchez	Asistente Técnica de la Dirección	transparencia@transparenciacolombia.org.co
32	Transparencia	Marta Pilonieta	Investigadora Índice	mpilonieta@transparenciacolombia.org.co
33		Martha Badel	Consultora	marthabadel@msn.com
34	OCASA	Nicolás Hernandez	Director	nicolas.hernandez@ocasa.avanza.org.co
35	DANE	Omar Darío Peña	Asesor Dirpen	omardariopena@yahoo.com
36	Minhacienda	Oscar Villegas	Jefe Oficina Control Interno	ovillega@minhacienda.gov.co
37	DNP	Paola Portilla	Abogada asesora secretaria técnica Coinfo	pportilla@dnp.gov.co
38	PAN	Paola Valderrama	Coordinadora	coordinacionpan@flip.org.co
39	Transparencia	Paola Zuñiga	Coordinadora	pzuniga@transparenciacolombia.org.co
40	DEJusticia	Rodrigo Uprimny	Director	ruprimny@yahoo.com
41	Corporación Región	Rubén Fernández	Corporación Región	coregion@region.org.co ; corpregion@geo.net.co ; presidencia@region.org.co
42	PPLC	Susan Suarez	Asesora	susansuarez@presidencia.gov.co