



## Publicidad y Estado Social de Derecho: El acceso a la información pública como derecho fundamental e instrumental para los derechos económicos y sociales en la Constitución Política de Colombia

Vivian Newman<sup>59</sup>

DOI: 10.53110/ZFGM8488

### A. Introducción:

El Estado social de derecho y el sistema democrático de gobierno suponen la publicidad de los actos de sus autoridades,<sup>60</sup> ya sea por divulgación proactiva o por respuesta a solicitudes de la ciudadanía. Con el acceso a la información pública se fortalece la legitimidad y la gobernabilidad de las democracias, se garantiza la transparencia en la gestión de cualquier gobierno, se promueve la rendición de cuentas y se previene la corrupción y el autoritarismo.<sup>61</sup> A pesar de esta obviedad, sólo hasta 2006, la Corte Interamericana reco-

<sup>59</sup> Vivian Newman, abogada, con maestría en Derecho público interno y Cooperación y desarrollo, es la directora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia. El presente texto es resultado de la investigación y el litigio estratégico en Dejusticia y recibió una valiosa contribución en insumos por parte de Daniel Ospina.

<sup>60</sup> La Asamblea General de la OEA reconoce al derecho de acceso a la información como “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2003).

<sup>61</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, pág. 4 y 5.



*gracias a este derecho, la ciudadanía puede cuestionar la vigencia de programas sociales que materializan los DESC, y adelantar el control o accountability sobre esos programas y sus criterios de implementación. Así podremos constatar el carácter instrumental de la información pública para el ejercicio de los DESC.*

noció la existencia del derecho de acceso a la información en poder del Estado al resolver un caso en el que el ciudadano Claude Reyes pretendía que el Estado chileno le entregara información sobre un proyecto de explotación forestal. En esa ocasión, la Corte IDH sostuvo que *“el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos (...) y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción”*.<sup>62</sup>

El fallo tuvo un impacto de grandes dimensiones y efectos inmediatos. En Chile aceleró la adopción de la ley de acceso a la información pública y la creación del Consejo para la Transparencia. En países de la región se fueron a su vez adoptando normas similares, de suerte que hoy más de 22 países de las Américas cumplen su obligación de normativa interna que garantice el acceso a la información pública y el sistema interamericano cuenta con estándares sistematizados.

En Colombia, la Asamblea Nacional Constituyente definió y aprobó las reglas de la comunidad política bajo la forma de un Estado Social de Derecho. En este esquema, integró la libertad informativa al texto constitucional en los artículos 20 y 74. Esto facilitó el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, con el impulso de los estándares del Sistema Interamericano y de la jurisprudencia constitucional colombiana.

A continuación, presentaré, como aporte al proceso constituyente chileno, la transición de una visión minimalista y opaca del acceso a documentos a una garantía constitucional del derecho a la información pública. Describiré el caso colombiano sobre el reconocimiento de este derecho como derecho fundamental en la Constitución Política de 1991, la evolución jurisprudencial que terminó por afirmar la independencia y autonomía de este derecho, así como sus principales contenidos que, más de 20 años después, fueron recogidos en una ley estatutaria de transparencia.

Asimismo, a partir del doble carácter del acceso a la información pública, como derecho en sí mismo y como derecho instrumental para el ejer-

---

<sup>62</sup> Claude Reyes y otros vs. Chile, 2006, pág. 86 y 87.

<sup>63</sup> Lanza, 2016, p. 9-13.

cicio de otros derechos, haré énfasis en el estudio de un caso donde se hace explícita la relación entre el derecho de acceso a la información pública y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), materializados en el goce igualitario del derecho al mínimo vital. Ello, al resaltar el valor de la transparencia sobre los criterios para definir los beneficiarios de programas de asistencia social en medio de la emergencia por el COVID-19. Este caso, igualmente, me permitirá exponer cómo, gracias a este derecho, la ciudadanía puede cuestionar la vigencia de programas sociales que materializan los DESC, y adelantar el control o accountability sobre esos programas y sus criterios de implementación. Así podremos constatar el carácter instrumental de la información pública para el ejercicio de los DESC.

## I. La Asamblea Nacional Constituyente: el origen

El acceso a la información y a los documentos públicos fue reconocido como un derecho de los administrados o ciudadanos por la ley 57 de 1985, que fue la primera, con gran impulso del gremio periodístico, en reconocer el derecho a solicitar información pública en la región latinoamericana. *La Constitución Política de 1991, quizás el proyecto de sociedad mejor logrado en toda nuestra historia republicana,*<sup>64</sup> lo elevó al rango de derecho fundamental autónomo. ¿Cómo fue este tránsito hacia el nivel constitucional?

Para estudiar el tema de la información pública, la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente recibió múltiples propuestas de cartas de derechos tanto de constituyentes como de grupos políticos y económicos, y presentó el 10 de abril de 1991 una carta que reconocía un derecho de petición y un derecho a la información, sin hacer referencia al acceso a documentos públicos. Dicha comisión escuchó el 26 de abril de 1991 a varios representantes de medios de comunicación, incluyendo al expresidente Juan Manuel Santos por El Tiempo, Jorge Valencia del gremio Aso-medios y Rafael Serrano del Colegio Nacional de Periodistas. Luego de estas y otras discusiones, el 22 de mayo de 1991, el constituyente liberal Diego Uribe Vargas, quien también pertenecía a dicha Comisión Primera, presentó un nuevo proyecto.

En este proyecto, bajo el título "De la información y de la comunicación", Uribe Vargas incluyó un primer inciso con el texto de lo que hoy es el artículo 20 de la Constitución, sobre libertad de expresión y un inciso quinto con

## B.

---

### *Origen y evolución*

---

<sup>64</sup> García Villegas, 2020.



*gracias a este derecho, la ciudadanía puede cuestionar la vigencia de programas sociales que materializan los DESC, y adelantar el control o accountability sobre esos programas y sus criterios de implementación. Así podremos constatar el carácter instrumental de la información pública para el ejercicio de los DESC.*

lo que es hoy parcialmente el artículo 74, sobre acceso a documentos públicos. Este parece ser el texto aprobado por la Comisión Primera que pasa a debate (con modificaciones de una comisión accidental) a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente. En el primer debate de la Plenaria se aprueba en un mismo artículo la garantía de libertad de información y el acceso a documentos públicos, junto con el espectro electromagnético y otros bienes públicos, bajo el

título "Del patrimonio cultural". Hubo pocas discusiones sobre libertad de información y acceso a documentos, según se constata en su votación del informe de sesión del 18 de junio de 1991.<sup>65</sup>

No obstante, la Comisión Codificadora, que terminó con bastante poder para terminar tareas inconclusas, revolió el orden final de la codificación del texto constitucional sin mayores explicaciones. Como consecuencia, si bien ambos derechos quedaron consagrados en el Título II, "De los derechos, las garantías y los deberes", la libertad de expresión quedó en el artículo 20, que forma parte del capítulo I, "sobre derechos fundamentales", y el derecho de acceso a documentos públicos en el 74, que forma parte del capítulo II, "sobre los derechos económicos, sociales y culturales". Esta separación final se evidenció en el texto presentado por la Comisión Codificadora a la Plenaria de la Asamblea para el segundo debate. En un informe presentado ante la Plenaria el 30 de junio de 1991, Augusto Ramírez Ocampo, vocero de dicha comisión, indica que "se eleva a rango constitucional el derecho de acceder a documentos públicos, haciendo de la gestión oficial, una urna transparente".

El 28 de junio de 1991 la Plenaria aprobó lo que hoy conocemos como el artículo 20 constitucional (libertad de expresión) y al siguiente día aprobó lo que hoy conocemos como el artículo 74 (derecho de acceso a documentos públicos), sin que sepamos qué llevó a su separación. La Corte Constitucional, luego se encargaría de establecer que los derechos fundamentales

---

<sup>65</sup> Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pp. 64, 65 y 66.

lo eran sin importar el orden en el que se encontraban en la Carta, de manera que resultaba indiferente su ubicación.<sup>66</sup> También se encargaría la Corte de otorgarle autonomía al acceso a la información pública, no sólo respecto de la libertad de expresión, sino de otros derechos como el derecho de petición.<sup>67</sup>

## II. La evolución del derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia constitucional

Como se desprende del proceso constituyente, el derecho de acceso a la información pública encuentra gran parte de su fundamento en el artículo 74 de la Constitución, según el cual “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.<sup>68</sup> También se conecta con el derecho fundamental de petición del artículo 23 de la Carta que establece que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.<sup>69</sup> Finalmente, tiene relación íntima con el derecho a la libertad de expresión del artículo 20 constitucional que “garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación”,<sup>70</sup> pues la libertad de informar, opinar y expresarse conlleva la de recibir información que a su vez va de la mano de la libertad de difundir y divulgar las ideas.

El derecho de acceso a la información pública y la libertad de expresión comparten origen y se complementan funcionalmente. Los une, además de la fuente normativa en el nivel nacional, las fuentes internacionales derivadas del artículo 13 de la Convención Americana y los artículos 19 tanto de la Declaración Universal de Derechos Humanos como del Pacto Interna-

---

<sup>66</sup> Sentencia T-002 de 1992, MP Alejandro Martínez Caballero, considerando 2.2 (d).

<sup>67</sup> Sentencia C-274 de 2013, MP María Victoria Calle, considerando 3.1.1, “En la Asamblea Nacional Constitucional, los constituyentes abordaron el tema del acceso a los documentos públicos desde la perspectiva del derecho fundamental a la información y optaron por su consagración como derecho independiente del derecho de petición, con el propósito, de desterrar la llamada “cultura del secreto”, característica de sociedades de tendencia antidemocrática en las cuales no existe publicidad de los actos de las autoridades públicas, ya que toda información en poder del Estado es reservada, salvo algunas excepciones”.

<sup>68</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 74.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, artículo 23.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, artículo 20.

cional de Derechos Civiles y Políticos. Tienen además funciones complementarias, pues el ejercicio de un derecho contribuye directamente a garantizar el otro, más allá de la interdependencia clásica de los derechos humanos. La información es la materia prima para buscar la verdad que aparece como fruto de la contradicción de ideas, así como para producir noticias, artículos de opinión, y en general crear y ofrecer conocimiento que circule e informe. Igualmente, si no hay libertad de expresar las ideas, difícilmente se convertirán en información y conocimiento para que los individuos a su vez formen su personalidad y produzcan opiniones y expresiones.<sup>71</sup>

Sin embargo, a pesar de tener un marcado vínculo con los derechos de petición y libertad de expresión e información, el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho fundamental de carácter autónomo.<sup>72</sup> No siempre fue así, pues en diversas oportunidades la Corte Constitucional colombiana osciló y reconoció el acceso informativo como una manifestación del derecho fundamental de petición o como parte de la libertad informativa, junto con la libertad de expresión.<sup>73</sup>

Sin embargo, desde la sentencia C-491 de 2007,<sup>74</sup> la Corte reconoció de forma explícita la autonomía del derecho a la información pública como

---

<sup>71</sup> Uprimny, et al., 2006, pp. 6-7.

<sup>72</sup> En la Sentencia T-473 de 1992, MP Ciro Angarita Barón, considerando A, la Corte reconoce que “[e]l acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio”.

<sup>73</sup> Uprimny, y Newman, 2013.

<sup>74</sup> Sentencia C-491 de 2007, MP Jaime Córdoba Triviño (revisión de constitucionalidad de la ley 1097 de 2006 sobre reserva de gastos de inteligencia) considerando 12. “La Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública –o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información– cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información”.

derecho fundamental y recalcó su importancia para garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública en una democracia. Esta decisión tiene la virtud de haber recopilado los requisitos para que la restricción del derecho sea constitucional, tal y como habían sido desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y por la Corte Constitucional. Quienes aplican el derecho de acceso a la información y construyen política pública deben tener en cuenta estos principios.

Varios de estos requisitos se materializan en el destacable principio de máxima divulgación o pro-transparencia, por virtud del cual toda la información en poder o bajo control de entidades públicas, que cumplan función pública o presten servicio público, debe ser de libre acceso, si no existe reserva legal o constitucional expresa y precisa, pues impera el derecho fundamental de acceso a la información. De este principio la propia jurisprudencia deriva tres consecuencias: i) El derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones consagradas en una ley en sentido material o en la propia Constitución; ii) la carga de la prueba del rechazo al acceso y la motivación escrita del mismo corresponden al sujeto obligado y no a la ciudadanía y iii) ante la duda, se privilegia el acceso a la información pública.

Ese mismo año, en sentencia T-1025 de 2007,<sup>75</sup> la Corte Constitucional reiteró los estándares anteriores y además exigió el test de proporcionalidad estricta cuando el acceso a la información pública puede entrar en colisión con otros derechos o valores fundamentales. Para la Corte, "[l]a negativa a suministrar nombres de la fuerza pública puede fundamentarse debidamente en razones de seguridad de los agentes o de sus familiares si hay un riesgo claro, presente y no evitable de otra manera menos restrictiva de derechos fundamentales". Esta exigencia es particularmente importante, pues no basta citar razones abstractas para rechazar el acceso a la información pública. La democracia debe estar bajo un riesgo cierto, concreto, que sea superior al daño que representa para la propia democracia mantener información bajo secreto y sin posibilidad de escrutinio por parte de la ciudadanía.

La evolución jurisprudencial y el reconocimiento a nivel legal estatutario de este derecho confluyen en la sentencia C-274 de 2013 que revisa la constitucionalidad del proyecto de ley que se convertirá en la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley TAIP).

---

<sup>75</sup> Sentencia T-1025 de 2007, MP Manuel José Cepeda. (Vulneración del derecho al acceso a la información pública por la negativa del ministerio de defensa de entregar datos sobre miembros de la fuerza pública que participaron en un operativo del que derivaron presuntas violaciones a los derechos humanos en la comunidad de paz de San José de Apartadó).





*El acceso a la información pública se define como el derecho de toda persona a “conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados” y solo podrá ser restringido por excepciones limitadas y proporcionales, contempladas en la ley o en la Constitución.*

De esta providencia rescato dos grandes avances. Por un lado, la Corte Constitucional declaró inexecutable el párrafo que pretendía excluir el acceso a información relacionada con defensa, seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales, por tratarse de una exclusión vaga y genérica que constituye negación del derecho a la información.<sup>76</sup> Por otro lado, se consagró la constitucionalidad de la inversión de la carga de la prueba cuando un sujeto obligado rechaza la entrega de información, requisito que el Ministerio Público había pedido declarar inexecutable. Veamos los avances que representa esta ley estatutaria.

### **III. La evolución legislativa: La Ley 1712 de 2014**

La Ley TAIP cristaliza tanto las reglas jurisprudenciales derivadas de la jurisprudencia constitucional mencionadas, como los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A pesar de que unos meses más tarde el congreso aprobó la Ley 1755 de 2015 sobre el derecho de petición, incluida la petición de información, apartándose de algunas de las excepciones de acceso a la información que había previamente regulado, la Ley TAIP sigue siendo la columna vertebral del sistema de acceso a la información pública en Colombia y representa su consagración más garantista.

Dicha norma regula el contenido del derecho, los principios, los sujetos obligados, las excepciones y el recurso judicial efectivo. *El acceso a la información pública se define como el derecho de toda persona a “conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados” y solo podrá ser restringido por excepciones limitadas y proporcionales, contempladas en la ley o en la Constitución.* Los sujetos obligados son todas las entidades públicas de las tres ramas del poder público en todos los niveles, al igual que los partidos/movimientos políticos o cualquier persona natural o jurídica que preste un servicio público, cumpla

---

<sup>76</sup> Párrafo del art. 5 del proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública aprobado por el Congreso de la República.

una función pública o maneje dineros públicos, respecto de la información directamente relacionada con la función, los servicios o el dinero de origen público. El recurso judicial efectivo es un mecanismo constitucional rápido conocido como acción de tutela que, salvo para la reserva de información de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales que se tramita a través de otro mecanismo conocido como insistencia, debe resolverse en el término de 10 días.

Aunque la Ley TAIP consagra múltiples principios orientadores, tanto el principio de máxima divulgación o transparencia como la inversión de la carga de la prueba en caso de negación del acceso se encuentran en la base de la interpretación y aplicación del derecho. Así, se exige al sujeto obligado que quiere negar el acceso a la información, una alta carga argumentativa que incluye a) la mención a la ley específica que consagra el objetivo legítimo de secreto, b) la categoría excepcional previamente consagrada y c) un test de daño presente, probable y específico. Las anteriores excepciones no operan frente a violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

La obligación de informar tiene dos facetas: la transparencia activa y la transparencia pasiva. La primera, también conocida como dimensión objetiva, se refiere a la obligación de las entidades públicas de divulgar, de forma proactiva o de oficio la información pública. Mientras que la segunda, también conocida como dimensión subjetiva, se refiere a la obligación de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información presentadas por la ciudadanía. En ambas dimensiones, la información debe ser oportuna, completa, accesible y actualizada, lo que incluye un lenguaje no técnico ni complejo para la ciudadanía.<sup>77</sup> Una información demasiado especializada o sin criterios diferenciales de accesibilidad puede resultar discriminatoria pues atentaría contra el principio de igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, pág. 24 y 32.

<sup>78</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin fecha, Principio 2.

## C. I. El acceso a la información pública, ¿para qué?

### **El acceso a la información pública para la garantía de los DESC**

Tanto nuestra jurisprudencia constitucional como los estándares interamericanos reconocen que el acceso a la información pública cumple tres funciones primordiales: i) promueve la participación democrática y la garantía de los derechos políticos;<sup>79</sup> ii) garantiza la transparencia en la función pública, lo que incluye exigir rendición de cuentas, evaluar el funcionamiento del Estado y la gestión pública, controlar los excesos y prevenir la corrupción;<sup>80</sup> y iii) es instrumento para el ejercicio de otros derechos constitucionales<sup>81</sup> y para la garantía de realización de otros derechos humanos,<sup>82</sup> incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Así lo ha reconocido la propia CIDH al mencionar que este derecho “*impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa*” en cuanto a “*la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos [y] la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo*”.<sup>83</sup>

Insisto en esta última función. La Comisión Interamericana ha reconocido el valor que tiene el derecho de acceso a la información pública como derecho instrumental para la realización de los derechos sociales, pues permite acceder a datos o documentos necesarios para su satisfacción y conocer las condiciones de su ejercicio. Esto aplica, por ejemplo, cuando se pretende asegurar que las autoridades y agencias estatales expliquen públicamente las decisiones adoptadas e informen sobre los criterios utilizados para ello. También aplica para la realización de programas sociales en los que la ciudadanía tiene un claro interés de beneficiarse. Sin información pública no hay garantía de derechos en tanto las personas no tienen la posibilidad de conocer si los criterios para la toma de decisiones que involucran la distribución del patrimonio colectivo son adecuados y producen resultados justos de suerte que puedan vivir una vida mínimamente aceptable.<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El derecho de acceso a la información cit., párr. 4.

<sup>80</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párrs. 76 y 78.

<sup>81</sup> Sentencia T-828 (2014) Corte Constitucional de Colombia. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>82</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2008, párr. 147. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

<sup>83</sup> Op. Cit., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, párr. 32.

<sup>84</sup> Sen, 2002.

## II. Sobre cómo un programa social no llega a sus destinatarios por fallas en el acceso a la información pública

En el contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus, el gobierno colombiano expidió el Decreto-ley 518 de 2020 que crea el Programa Ingreso Solidario (PIS). Este programa busca, entre otras, realizar transferencias monetarias periódicas provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias, en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de otros programas sociales.<sup>85</sup> El decreto establece que se determinará el listado de beneficiarios del PIS, teniendo en cuenta los hogares y personas pobres y vulnerables registrados en el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) junto con otras fuentes de información que puedan mejorar la focalización e identificación de los más vulnerables. Sin embargo, las autoridades encargadas de ejecutar el PIS no han publicado los criterios de selección de beneficiarios del PIS derivados del Sisbén o de cualquier otra fuente de información, por lo que los potenciales beneficiarios no saben por qué son o no son seleccionados.

En este contexto, 24 mujeres cabeza de hogar, apoyadas por Dejusticia, ejercieron su derecho de acceso a la información para conocer el detalle del mecanismo de inclusión y exclusión del programa, pues no han recibido la ayuda del PIS, a pesar de que están en situación de vulnerabilidad socioeconómica y no son beneficiarias de otros programas sociales. Ante la ausencia de respuesta en tiempo, interpusieron una tutela, para con ello acceder al PIS.<sup>86</sup> Las accionantes consideran que, además de que se ha violado su derecho a la información (*C. P. arts. 20 y 74*), su exclusión del PIS afecta sus derechos a la vida digna (*C.P. art. 11*), el mínimo vital (*C.P. art. 2, 53*), la salud (*C.P. art. 49*), la seguridad alimentaria (*C.P. art. 2, 44, 49*), la vivienda (*C.P. art. 51*) y la igualdad (*C.P. art. 13*).

Gradualmente comenzaron a recibir algunas respuestas divergentes a sus solicitudes de información y constataron que el PIS tiene defectos de actualización, rigidez y falta de verificación, lo que afecta su posibilidad de ser beneficiarias. Igualmente, confirmaron que continúa el problema de transparencia frente a los criterios y la forma en que operan.

Así, la implementación del PIS impone barreras a la garantía efectiva de los DESC de las 24 mujeres tutelantes. En primer lugar, la información

---

<sup>85</sup> Decreto 518 de 2020.

<sup>86</sup> En enero de 2021, en una decisión muy pobre jurídicamente, el Tribunal Superior de Bogotá falló negativamente esta tutela en una segunda instancia por lo que Dejusticia presentará solicitud de revisión ante la Corte Constitucional.

sobre los requisitos específicos para la selección de los hogares beneficiarios no se publicó debidamente. Con ello se viola el acceso a la información pública porque incumple el principio de publicidad proactiva por falta de publicidad de los criterios de selección y por falta de calidad de la información, pues al no entregarse oportunamente, impide que las personas puedan saber cuándo pueden o no acceder al programa. En segundo lugar, la metodología de inclusión y exclusión de beneficiarios del PIS, que se conoce sólo cuando se dan respuestas concretas a solicitudes de información individuales, vulnera el derecho a la igualdad, y con ello los derechos a la vivienda, a la seguridad alimentaria y al mínimo vital. El programa se implementa siguiendo criterios provenientes del Sisbén que está desactualizado. Estos criterios resultan inadecuados –en particular a medida que avanza el tiempo–<sup>87</sup> para cumplir la finalidad del PIS, es decir, atender las necesidades de las personas y hogares más vulnerables, en particular las atravesadas por las dinámicas de género de un país como Colombia.

La ciudadanía no tiene acceso a los criterios utilizados por la Administración para incluir o excluir personas como beneficiarias del PIS. Tampoco existe información disponible que permita saber cómo se realiza el cruce de las bases de datos para determinar las personas beneficiarias.

Las autoridades tienen la obligación de difundir y poner a disposición de la ciudadanía toda su información pública y, especialmente, aquella relacionada con un programa social que es fundamental para el ejercicio de los derechos humanos de la población más vulnerable del país, e incluso para su supervivencia. La información divulgada por las accionadas debe además ser comprensible, completa, clara y actualizada, para informar a la ciudadanía de los requisitos y particularidades del subsidio en cuestión.



*Las autoridades tienen la obligación de difundir y poner a disposición de la ciudadanía toda su información pública y, especialmente, aquella relacionada con un programa social que es fundamental para el ejercicio de los derechos humanos de la población más vulnerable del país, e incluso para su supervivencia. La información divulgada por las accionadas debe además ser comprensible, completa, clara y actualizada, para informar a la ciudadanía de los requisitos y particularidades del subsidio en cuestión.*

Sólo si se subsanan las fallas referidas se garantiza que la ciudadanía pueda: (i) gozar de los derechos económicos y sociales que se reconocen y concretan con este programa, (ii) participar activamente en el control democrático del funcionamiento de este programa de asistencia del Estado, y en la correcta y transparente asignación de los recursos públicos y (iii) evaluar si su implementación es adecuada, si respeta o no el principio de igualdad y no discriminación y si está o no vulnerando otros derechos fundamentales. La revisión de la Corte Constitucional del hasta ahora negativo fallo frente a la acción interpuesta sería pues una evidencia adicional de la concreción del derecho de acceso a la información pública en favor de estos objetivos ciudadanos.

El derecho de acceso a la información pública como derecho constitucional fundamental resulta de gran valor. Por un lado, en su faceta de transparencia activa brinda transparencia a los criterios que moldean tanto el diseño como la implementación de la política de ingreso solidario y permite la participación ciudadana para conocerlos, monitorearlos, cuestionarlos e incluso mejorarlos. Sólo con la divulgación integral tanto de los elementos del diseño como de implementación de la política se podrá cumplir con este objetivo constitucional.

Por otro lado, en su faceta de transparencia pasiva o de respuesta a solicitudes, la información es crucial para la vital subsistencia de ciudadanas vulnerables y de especial protección constitucional históricamente ignoradas.

En ambas facetas, el acceso a la información pública contribuye al conocimiento necesario para comprender si las decisiones tomadas en la creación de un programa social son justas y garantizan los DESC. En ambas facetas, contribuye a cumplir con los objetivos de reducción de las desigualdades sociales y repartición equitativa del patrimonio colectivo que inspiraron la redacción de la Constitución colombiana de 1991, objetivos que sin duda acompañan las aspiraciones de la constituyente chilena, respetuosa de la institucionalidad latinoamericana y en búsqueda de un proyecto de sociedad más igualitario.

**D.**

---

## **Conclusión**

# • BIBLIOGRAFIA

---

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (2003)

Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. Res. AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03).

Asamblea Nacional constituyente (1991)

Informe de la sesión plenaria del 18 de junio de 1991.

Disponible en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/187/rec/2>

(Consulta: 10 abril 2021).

Colombia (2020)

Decreto 518 de 2020. Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039043>  
(Consulta: 1 abril 2021).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010)

El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (sin fecha)

Declaración de principios sobre libertad de expresión.

Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>  
(Consulta: 1 abril 2021).

Comité Jurídico Interamericano (sin fecha)

Principios sobre el derecho de acceso a la información.

CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Principios\\_CJI.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Principios_CJI.pdf)  
(Consulta: 1 abril 2021).

Constitución Política de Colombia (1991)

Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)  
(Consulta: 4 enero 2021).

García Villegas, M. (2020)

El país de las emociones tristes. Una explicación de los pesares de Colombia desde las emociones, las furias y los odios. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

La Opinión (2020)

‘La pandemia no ha permitido al Sisbén encuestar a 458.500 ciudadanos’, La Opinión, 23 de junio.

Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/la-pandemia-no-ha-permitido-al-sisben-encuestar-458500-ciudadanos> (Consulta: 24 agosto 2021).

Lanza, E. (2016)

‘Prólogo’, en Consejo para la Transparencia, A 10 años del fallo Claude Reyes: Impacto y desafíos, pp. 9-13.

Disponible: [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/revista\\_web.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/revista_web.pdf) (Consulta: 1 abril 2021).

Sen, A. (2002)

Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos.

Bogotá: Universidad Externado de Colombia

(Trad. Everaldo Lamprea Montealegre).

Uprimny, R. et al. (2006)

Libertad de prensa y derechos fundamentales. Análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992-2005).

Bogotá: Legis S.A.

Uprimny, R. y Newman, V. (2013)

Subreglas para acceder o rechazar el acceso a la información judicial y de seguridad nacional. Sistematización de la jurisprudencia constitucional en Colombia (2006-2012).

Colección Más información más derechos 2013.

Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_301.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_301.pdf)

(Consulta: 28 diciembre 2020).