

## ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

El reto para hacer operativas las obligaciones del Estado supone, como dijimos, el fortalecimiento de la política de descentralización. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente para cumplir con la meta de eficacia que se pretende.

De esta manera, se requiere potencializar las herramientas existentes en los municipios y gobernaciones para iniciar un proceso de fortalecimiento de las políticas de derechos y, en particular, de profundización de la fiscalización y participación ciudadana, así como de la proactividad de los gobiernos locales para promover el uso de los datos abiertos y su publicación periódica e interoperable. Esta tarea se encuentra orientada por la Constitución de forma genérica en su artículo 2°, sobre el principio de máxima publicidad para titular universal.

Estas herramientas en su fundamentación deben cruzar tres discursos, que se encuentran transversales en la labor de los mandatarios locales: el de los derechos en el ámbito internacional, derechos humanos, el de los derechos en el plano constitucional, derechos fundamentales, y el de las políticas públicas.

Hasta el momento, hemos revisado lo referente a los parámetros de la descentralización, falta por determinar la diferencia entre los discursos de los derechos humanos y los derechos fundamentales. Luego pasaremos a detallar los modelos estratégicos de operación y planeación como parte integral de aplicación.

## Los esquemas dinámicos de análisis de los escenarios locales

Los retos que plantea la elaboración de esquemas operativos de estas obligaciones se pueden recrear en tres esferas: la cultura política local, el grado de obligatoriedad de estos mismos contenidos normativos y las diferencias que existen entre regiones y municipios. Sobre las dos primeras ya nos hemos referido; se puede añadir respecto a la cultura política que esta se relaciona con las condiciones de gobernabilidad y la comprensión que tienen las instituciones y sus comunidades de esta circunstancia.

Por último, y quizás en nuestro concepto lo más importante, es crear un mecanismo de trabajo que pueda tomar en cuenta los diferentes grados de desarrollo, vulnerabilidad y comprensión de las políticas de derechos y, en especial, de la transparencia y el acceso a la información pública. A continuación, plantearemos las variables para determinar esta herramienta.

**Tabla 2.** *Determinación de estrategias*

	<b>Bajos índices de inclusión digital</b>	<b>Índices medios de inclusión digital</b>	<b>Altos índices de inclusión digital</b>
<b>Alta gobernabilidad</b>	-Medidas a tomar, por ciclo de política pública y nivel de obligaciones		-Prevención-promoción -Disfrute del derecho a la inclusión digital (bajo analfabetismo tecnológico y disponibilidad tecnológica) -Altos niveles de participación política
<b>Media gobernabilidad</b>		-Prevención-protección	
<b>Baja gobernabilidad</b>	-Asistencia-protección -Ausencia de medios tecnológicos -Alto analfabetismo digital -Bajos niveles de participación política		

**Fuente:** Elaboración propia.

Conforme a las obligaciones del Estado expuestas, podemos reagruparlas así:

### *Garantía*

- Desarrollar una política pública local proactiva de acceso a la información pública que recoja de forma transversal las acciones del municipio o departamento.
- Promover una cultura de la transparencia dentro de la administración local.
- Tomar medidas de protección de los derechos de aquellas personas o grupos vulnerables.
- Promover las investigaciones y sanciones para aquellos que infrinjan las normas protectoras de derechos que garantizan la transparencia y el acceso a la información pública (debido proceso, participación, derecho de petición, igualdad, etc.).
- Hacer esfuerzos por garantizar los mínimos de información disponible, su neutralidad e interoperabilidad.
- Establecer un esquema de archivo que garantice la captura y conservación de la información.
- Desarrollar una política pública que luche contra la desigualdad digital y promueva el derecho a la inclusión digital.

### *Respeto*

- Rechazar públicamente las acciones que vulneren los derechos de una persona o grupo en el marco del derecho de acceso a la información pública y del principio de transparencia.
- Abstenerse de tomar cualquier medida que afecte los derechos de una persona o grupo en el marco del derecho de acceso a la información pública y del principio de transparencia.
- Facilitar las investigaciones de aquellos que infrinjan las normas de protección y promoción del acceso a la información pública.
- Permitir a las víctimas de violación de estos derechos realizar sus reivindicaciones dentro del marco democrático.

- Abstenerse de publicar aquella información que no es de carácter público que puede afectar los derechos a la intimidad y buen nombre de ciudadanos.
- Permitir que los ciudadanos reutilicen de buena fe los datos abiertos para la prestación de servicios a la comunidad o el fortalecimiento de la democracia local.

Teniendo en cuenta estos elementos, desarrollaremos y explicaremos cada una de las variables de la matriz de estrategias y sus componentes.

Como definimos, la noción de gobernabilidad se encuentra unida a la de gobernanza, es decir, la capacidad de respuesta y la forma de esa respuesta. En este caso, nuestros indicadores clave se establecerán por una versión *prima facie* de esas condiciones de gobernabilidad, las cuales son:

- Existencia y funcionalidad de instituciones o sujetos obligados a la publicación de datos abiertos.
- Disponibilidad de oferta institucional de protección del derecho, especialmente, Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo y Personerías).
- No encontrarse en situación de quiebra.
- Existencia de expresiones organizadas de la sociedad civil (veedurías, juntas de acción comunal, colectivos, etc.).
- Contar con una política pública de promoción de la transparencia.

Por otra parte, el nivel superior referido a los niveles de protección del derecho a la inclusión digital y al desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación en el ámbito local, se enfocarán en las capacidades de ejercicio, no solo del derecho de acceso a la información, sino a la vista integral de otros derechos conexos a él:

- Número de conexiones y ancho de banda en el municipio.
- Número de incidentes y negaciones relacionados con la afectación al derecho de petición y de acceso a la información pública.
- Número de personas capacitadas en el uso de nuevas tecnologías.
- Número de equipos de computación disponibles en el municipio.
- Índice de Desarrollo Humano.
- Índice de participación ciudadana en los diferentes espacios sociales y políticos.

Una vez determinada la categoría del municipio dentro de las nueve opciones del cuadro se determinan las estrategias<sup>36</sup> para cada caso, teniendo claro que lo más probable es que sea la parte sombreada del cuadro la que más esfuerzos y énfasis requiera, puesto que en ella se encuentra un número considerable de municipios y departamentos. Así, estas acciones se pueden enmarcar en tres estrategias gruesas que recrean las acciones desde una perspectiva de la prevención, a saber:

- **Nivel 1. Asistencia-protección:** es el nivel de mayor vulnerabilidad y establece la priorización de acciones para la asistencia y la protección del derecho. Los programas de reacción son más fuertes y el seguimiento y el apoyo por parte de las gobernaciones y el ámbito nacional también son más fuertes. Los ciclos de política pública son más cortos o inexistentes y se plantean medidas de corto y mediano plazo. Probablemente, los niveles de inversión en recursos de todo tipo también son más altos. También se caracteriza por el escaso uso de la información pública como medio de promoción de las políticas públicas, y el inexistente o escaso número de organizaciones de la sociedad civil.
- **Nivel 2. Prevención-protección:** el nivel de vulnerabilidad es medio, al igual que el de gobernabilidad. Existen políticas públicas, pero su respuesta es limitada y de poco alcance. Se deben fortalecer las instancias locales de respuesta y fomentar una cultura de la prevención para mejorar la protección. Se requieren indicadores para el seguimiento de las políticas trazadas y asesoría técnica para el tema. Existen organizaciones de la sociedad civil, pero poco articuladas entre sí y con la lógica de la transparencia.
- **Nivel 3. Prevención-promoción:** es el nivel de menos vulnerabilidad, pero deben fortalecerse los escenarios de prevención de posibles eventos vulneratorios. Se establecen políticas de más largo aliento y se fomenta una cultura estructural y transversal de los derechos, que permite el logro de resultados sostenibles y de alto impacto. Existe una ciudadanía con alto nivel de inclusión digital y con organización, que participa en los asuntos públicos y utiliza los datos abiertos para fomentar el debate y el

.....  
36 Al respecto, se han tenido en cuenta los documentos citados de análisis de brecha y la propuesta de Conpes para la materia, en donde se determinan algunas acciones para el nivel local.

control ciudadano. El municipio es altamente proactivo en la publicación de información pública y se retroalimenta de los análisis locales.

#### **Énfasis en lo preventivo:**

- No hay restricción de los derechos que fomenten la participación y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Se adoptan las medidas necesarias para incluir en los planes de inversión social de los municipios recursos orientados a garantizar el impulso de los planes, programas y proyectos de visibilización de la población vulnerable o en estado de riesgo de inclusión digital, identificada por las administraciones locales.
- Se adoptan medidas tendientes a disuadir y neutralizar la acción y la capacidad de daño de funcionarios que afecten el acceso, o de redes clientelares que impidan tanto la publicación rogada y proactiva como la reutilización de los datos abiertos.
- Se informa a las autoridades competentes del Ministerio Público y al Gobierno nacional, a través de la Oficina de la Transparencia, o al Comité de la Transparencia Pública los avances del municipio o las amenazas al cumplimiento de la política.

#### **Énfasis en la protección:**

- Se adelantan acciones frente a las solicitudes de información y a la no publicación periódica de los datos obligatorios o aquellos útiles para fomentar la transparencia.

No basta con la determinación de las estrategias, es necesario que cada acción tenga en cuenta, especialmente en la fase de implementación, los siguientes aspectos:

1. El contexto de vulneraciones y de actividad de factores de corrupción o restricción de la participación.
2. Mantener enfoques regionales para contar con mejores monitoreos.
3. Identificar y establecer figuras de mediadores a nivel local, quienes sirven de puente en situaciones de vulnerabilidad tales como Defensoría, Personería, ONG, Programas de Gobierno nacional.

Como se observa, cada uno de los paquetes de estrategias combina las obligaciones genéricas desarrolladas en acciones concretas dentro del esquema de

prevención, protección o asistencia planteado, las cuales a la vez pueden ser esbozadas en el desarrollo e implementación dentro de alguno de estos procesos.

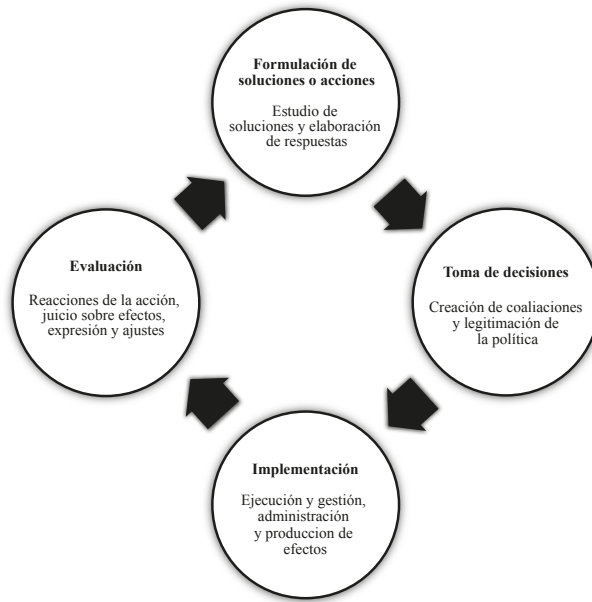
Estos criterios desarrollados se ven reforzados con los criterios que la misma ley colombiana desarrolla con respecto a los criterios de categorización de establecimiento de responsabilidades.

El artículo 10 de la Ley 1551 de 2012 señala:

Artículo 10. Factores para la delegación y asignación de atribuciones y funciones. Para efectos de la delegación y asignación de competencias y funciones se tendrán en cuenta los siguientes factores:

1. Recursos naturales
2. Niveles de necesidades básicas insatisfechas
3. Medios de subsistencia y capacidad económica de su población
4. Índices de crecimiento demográfico y la proporción en que se encuentran los sectores urbanos y rurales de su población
5. Tasa de desarrollo económico, desarrollo industrial y comercial
6. Situación geográfica y económica, extensión del territorio y la infraestructura vial y de comunicaciones que posea
7. Tasa de presupuesto-gasto por habitante-año
8. Servicios públicos municipales
9. Grado de educación de sus habitantes y la capacidad técnico-operativa de la administración municipal
10. Necesidad y posibilidad económica, social y administrativa de estimular el desarrollo local y regional
11. Apoyo, promoción y fortalecimiento de los organismos de acción comunal y de participación democrática

Con esta información podemos construir un gráfico de comprensión de la construcción de la política pública que fomente el derecho de acceso a la información pública y la transparencia.

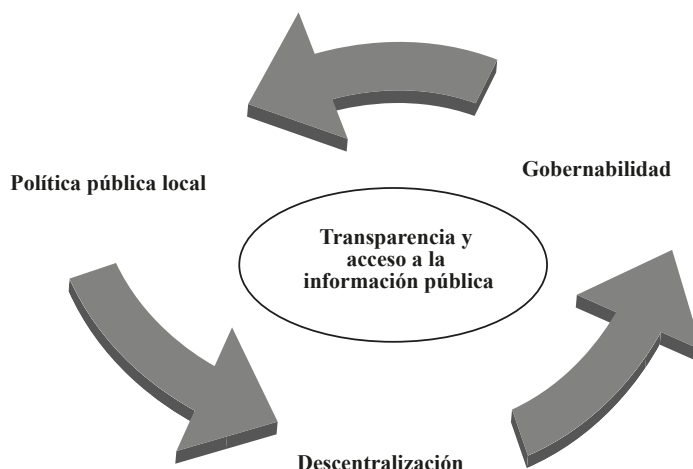


**Gráfico 1.** Elaboración propia.

La determinación de cada una de estas fases es importante en la implementación porque señala rutas, elementos jurídicos a tener en cuenta, herramientas teóricas en cada una de las fases y, en últimas, sirve como metodología para generar rutas para los municipios y las regiones con los que se trabaja.

De esta manera, las obligaciones de protección del derecho como parte de las competencias locales deben orientarse en cada caso a momentos de la política pública local, los cuales se determinan en los planes de acción para cada municipio, y en donde el Plan de Desarrollo sirve como orientador de las acciones regionales y locales. Ahora bien, la política pública no se entiende únicamente como el momento de elaboración de los planes de desarrollo, sino como un proceso más complejo y diferenciado. Es un análisis desde las acciones de respuesta del gobierno hacia las necesidades y agendas locales.





**Gráfico 2.** Elaboración propia.

El anterior esquema reconstruye las relaciones necesarias para el fortalecimiento de los programas que fomentan la transparencia y el acceso a la información pública en lo local, así como permite construir las condiciones para la implementación de estrategias que favorezcan el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano frente a los derechos y la democracia.

Los pasos para integrar dichas obligaciones y construir una política pública en materia de gobierno abierto, transparencia y acceso a la información deberían contener los siguientes elementos:

- a) Publicación de la información gubernamental.
- b) Mejora de la calidad de la información pública maximizando calidad, objetividad, utilidad e integridad de la información.
- c) Creación e institucionalización de una cultura del gobierno abierto.
- d) Creación de un marco normativo para el aprovechamiento de los nuevos canales de comunicación entre ciudadanos y administración.

### **Herramientas municipales para la ejecución de las obligaciones frente a la transparencia y el acceso a la información pública**

A continuación, nos referiremos a los principales instrumentos legales con los que cuentan los mandatarios locales para el desarrollo de sus funciones respecto

a los derechos, conforme a las obligaciones que imponen los tratados internacionales sobre derechos y la legislación colombiana en particular.

**Tabla 3.** *Las competencias y obligaciones generales en la legislación colombiana de los mandatarios locales*

<b>Norma</b>	<b>Materia</b>	<b>Contenido y obligación conexas</b>
Art. 298 de la Constitución Nacional (C.N.).	Autonomía, asuntos regionales y complementariedad con los municipios	Las gobernaciones y alcaldías definen sus políticas públicas, por tanto, se hacen responsables de las obligaciones del Estado respecto a la promoción de respeto y garantía de los derechos, en cuanto en ellos se radica la dirección del desarrollo local.
Art. 311 de la C.N.; en el mismo sentido, art. 1° de la Ley 136 de 1994.	El municipio como entidad fundamental del Estado	Compete el desarrollo local y este desarrollo está íntimamente ligado a la materialización de los derechos como eje del Estado social de derecho.
Art. 315 de la C.N. Ver numerales 1, 2, 3 y 5.	Atribuciones del Alcalde	Igual que al gobernador, le competen el cumplimiento de la ley y la Constitución, lo que implica el deber absoluto del cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que tiene el Estado colombiano respecto a los derechos.
Art. 339 de la C.N.	Planes de desarrollo	Las entidades territoriales elaboran su propio plan de desarrollo para que puedan cumplir con sus obligaciones y metas. Es claro que este plan se erige como una herramienta excepcional para el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía.
Art. 3° de la Ley 136 de 1994.	Funciones de los municipios	Para destacar el desarrollo territorial y la prestación de servicios públicos constituyen dos herramientas fundamentales para el cumplimiento de las obligaciones, en especial las de garantía. Cabe recordar que los servicios públicos de educación, internet y electricidad permiten la materialización de los derechos de la transparencia. Es importante que los municipios comprendan esta relación intrínseca entre derechos y sus competencias.

<p>Art. 5° de la Ley 136 de 1994.</p>	<p>Principios rectores de la administración municipal</p>	<p>Si bien todos resultan importantes, son para destacar respecto a los derechos los principios de moralidad, responsabilidad, transparencia e imparcialidad, que tienen una relación directa con el desarrollo de las obligaciones sobre los derechos.</p>
<p>Art. 84 de la Ley 136 de 1994.</p>	<p>Reitera la naturaleza del cargo del Alcalde</p>	<p>Es el responsable principal de las acciones del Estado en el nivel municipal.</p>
<p>Art. 91 de la Ley 136 de 1994, Conc. Ley 1551 de 2012.</p>	<p>Funciones del Alcalde</p>	<p>Se destacan la presentación del plan de desarrollo, las atribuciones respecto al orden público y la restricción de derechos, como a la circulación, dictar reglamentos de policía y decretar el toque de queda. Todas estas funciones tienen una relación directa con el respeto de los derechos de los ciudadanos.</p> <p>Respecto a las obligaciones referidas al control de las actividades de los funcionarios y la ocurrencia de violaciones de derechos, el Alcalde tiene no solo la responsabilidad de colaborar con las investigaciones (Letra C, N.º 5, del art. 91), sino una obligación preventiva, pues tiene el poder de nombrar parte de la planta de personal, posesionar a sus funcionarios y, adicionalmente, debe visitar con regularidad las dependencias para vigilar su desempeño. Este control preventivo tiene, entre otros, el objetivo de evitar violaciones a los derechos, o detenerlas si es el caso.</p> <p>Se destacan también el literal D de N.º 17 y 19, referidos a la promoción de la participación, la convivencia pacífica y la protección de niños e indigentes.</p> <p>El literal E hace referencia a la inclusión y participación en las decisiones de las organizaciones sociales del municipio.</p>

Art. 98 de la Ley 136 de 1994.	Funciones del Personero	Se consagra su actividad de control y, en especial, de vigilancia y promoción de los derechos de las personas en el municipio.
Art. 3° de la Ley 1552 de 2012.	Principios rectores	Principios de la economía y del buen gobierno, como ejes de la administración municipal.
Art. 4° de la Ley 1552 de 2012, numeral 2.	Elaborar los presupuestos	Tanto la información en sí misma como el proceso hacen parte del derecho a la información pública.
Art. 4° de la Ley 1552 de 2012, numeral 5.	Políticas de derechos humanos y promoción de la participación	La transparencia y los derechos anejos a ella hacen parte de esta obligación legal.
Art. 4° de la Ley 1552 de 2012, numeral 15.	Incorporar el uso de nuevas tecnologías	No solo implica en sí mismo las que hacen referencia al uso activo y pasivo de la información, sino también del derecho a la inclusión digital como parte del concepto de transparencia y promoción de la democracia.
Art. 4° de la Ley 1552 de 2012, numeral 21.	Publicar informes y rendir cuentas	Eje del derecho a la información pública y la transparencia.
Art. 38° de la Ley 1552 de 2012.	Funciones de los personeros en relación con la promoción de derechos y de la evaluación de políticas públicas	Esto incluye la promoción del derecho de acceso a la información pública, inscrito en la Ley 1712 de 2014.

**Fuente:** Elaboración propia

Conforme a lo expuesto en el cuadro anterior y señalado en las obligaciones expresas como sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014, queda claro que las obligaciones de garantía y abstención de las municipalidades están bien delimitadas por la Constitución y la ley. Lo que implica un análisis mucho más profundo sobre cómo llevar estas obligaciones a la práctica, en especial, sobre la

construcción de políticas públicas teniendo como ejes los derechos y la democracia, que son las actividades propias de la defensa del modelo de la Constitución de 1991.

*Los niveles de cumplimiento de las obligaciones: la tensión entre la realidad y el derecho*

Las obligaciones de respeto y garantía de las cuales hemos venido hablando requieren un fuerte compromiso de cumplimiento, que es lo que permite su desarrollo. Este cumplimiento no puede darse de forma definitiva en muchos casos, y debe responder a los procesos y las dinámicas que la misma región impone: temas de recursos, cultura política, transparencia, conocimiento técnico, etc., se pueden convertir en obstáculos para alcanzar la meta esperada respecto a los derechos.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas, en diversos documentos<sup>37</sup>, ha construido unos niveles de cumplimiento que se orientan a aquellos derechos o situaciones en los que, precisamente, su cobertura no se da inmediatamente. Estos niveles pueden utilizarse para complementar la metodología propuesta en la primera parte de esta investigación, que invita a interpretar las diferencias y enormes dificultades económicas, sociales y culturales por las que atraviesan nuestros departamentos y municipios, puesto que no siempre se trata de inobservancia de las autoridades locales para promover y proteger la transparencia.

Los niveles propuestos son:

En el primer nivel de obligaciones están las de carácter inmediato, u obligaciones de adoptar medidas inmediatas. Aquí se entienden perentorias: a) garantizar que los derechos se ejerzan sin discriminación; b) adoptar medidas a un plazo razonable para alcanzar protección lo más rápido posible. Estas medidas deben sustentarse en una justificación clara y expresa del retraso, evitando así vaguedades que entorpezcan continuamente el desarrollo de los derechos.

La necesidad de explicar detalladamente las medidas tiene un importante elemento y es la carga argumentativa, puesto que se pueden fiscalizar de mejor forma los avances y retrocesos sobre los derechos. Desde el análisis constitucional, esta

.....  
37 Este es un documento que intenta clarificar aspectos relativos a la aplicación del Pacto de derechos económicos y sociales elaborado por expertos reunidos en Maastricht en 1986, bajo el auspicio del Ecosoc. Véase: Doc.E/CN.4/1987/17, anexo, en un sentido similar, Debate general en Doc. E/1989/22 (R. 1989), páginas 81 a 85. Pese a que estos documentos hacen referencia a derechos sociales, su metodología es aplicable a otros derechos.

argumentación de las medidas podría garantizar la intervención judicial, a fin de que el juez constitucional en este supuesto, realice una labor de control a los otros poderes sobre la materia, examinando su coordinación con los demás principios y valores de la Carta. En conclusión, evita un exagerado control en abstracto que ponga en peligro el principio de mayorías y el de división de poderes.

Ahora bien, estas medidas se pueden singularizar en tres campos concretos:

**1. Adecuación del marco legal.** Esto significa proferir normas para promover recursos judiciales para la protección de derechos y favorecer a grupos vulnerables (minorías aisladas e insulares); así como derogar aquellas normas que sean contrarias a las obligaciones de los Estados y que contengan discriminaciones no positivas. En el caso de los municipios y departamentos, si bien no tienen la facultad de expedir leyes, sí pueden expedir otro tipo de normas que tienen efectos en el desarrollo de sus políticas locales. La otra posibilidad de cumplimiento con esta exigencia legal es la de accionar por inconstitucionalidad o por vía de control abstracto de competencia de la justicia administrativa, si se enfrentan a normas que afecten el cumplimiento de dichas obligaciones.

**2. Información y vigilancia del plan que tienen los Estados para hacer efectivos los derechos.** Así, los municipios y las gobernaciones deben supervisar el grado de efectividad de los derechos<sup>38</sup>. Se trata de contar con medios para reconocer si las metas propuestas de protección se cumplen. Justamente, esta obligación de la cual son objeto las metas de protección del derecho a la información pública, compromete al mismo tiempo la existencia de los canales y procedimientos planteados en la Ley de Transparencia. Es decir, que la publicación activa de contenidos, la protección de datos y su archivo, la atención oportuna de quejas o informaciones de las administraciones, corresponden a los elementos que de forma directa implican estas medidas de información y vigilancia, realzando la importancia de la transparencia como medio para la realización efectiva de los demás derechos; de ahí su importancia capital en las sociedades contemporáneas.

Por otra parte, las campañas preventivas son una pieza clave dentro de la actividad de los Estados para hacer efectivos los derechos, ya que alertan los posibles daños a la población vulnerable; además, dichas campañas son más

.....  
38 No se puede perder de vista que esta actividad se relaciona con la construcción de problemas dentro del Estado y la sociedad. Si no se decide que algo es un problema, seguirá siendo un asunto desatendido (Ashford, 1989).

económicas que la atención directa de ciertos problemas. En este campo se destacan los problemas de salud en todos los ámbitos, y la promoción de los valores de la educación y la vivienda digna<sup>39</sup>, que pueden ser impulsados si existe una importante participación de la ciudadanía y una sintonía de la administración por promoverla.

**3. Provisión de recursos efectivos.** Se traduce en que las personas tengan acciones judiciales que puedan atender las violaciones más apremiantes de sus derechos de forma efectiva y rápida. En el caso regional, se trata más bien de utilizar estos recursos para promover la defensa de los derechos. Para el caso concreto, el derecho de petición, el **habeas data** y la acción de tutela corresponden a los medios idóneos para garantizar esta protección.

En el segundo grado de obligaciones para los Estados se encuentra la de garantizar niveles esenciales de los derechos. Esto es, asegurar al menos un nivel básico a cada derecho para garantizar su efectividad. De esta forma (Ferrajoli, 2006, p. 26), se quiere superar el tener un derecho del disfrutar un derecho<sup>40</sup>, entendiendo que son un todo y que un derecho sin efectividad, aunque sea mínima, no tiene mucho sentido.

En palabras de Ferrajoli, las obligaciones primarias son aquellas que se refieren a las medidas inmediatas, que son las de garantizar el andamiaje legal que reconozca los derechos en un plano normativo. Las garantías secundarias se relacionan con las obligaciones inmediatas al solicitar la existencia de un mecanismo legal de reclamo, pero, para que este mecanismo opere, requiere definir los niveles esenciales de los derechos para construir un objeto determinado y determinable que permita su tutela.

Este tipo de obligaciones apunta a la eliminación de la incertidumbre que causa el no saber a qué tipo de prestaciones tienen derecho los titulares. Con niveles mínimos, no solo se garantiza su vigilancia al poder evaluar avances y retrocesos, sino que, además, se tiene un núcleo del derecho que facilita su exigibilidad,

.....  
39 En ocasiones, los problemas de las inundaciones y deslizamientos en zonas de barrios subnormales responden a la precaria información de las personas para realizar sus construcciones en lugares no aptos, o en desarrollar construcciones de manera que los estragos de la naturaleza no incidan en las proporciones que lo hacen.

40 Esta distinción analítica, que es provechosa para realizar avances doctrinales en la materia, no puede quedarse en el tener el derecho, sin su posibilidad de reclamo. El objetivo de todo trabajo dogmático en los derechos sociales debe ser su exigibilidad. Sobre la distinción, Alexy, 2003, p. 178.

evitando, además, que los jueces tengan que fijar mínimos que se encuentren fuera del principio democrático y de las posibilidades económicas del Estado.

En todo caso, los mínimos de los derechos no pueden ser establecidos fuera de los principios básicos constitucionales, es decir, no pueden ser mínimos que, en vez de servir de garantías, solo sean útiles para legitimar Estados de violación constante de los derechos. Los órganos del Estado, en especial el legislador, tienen los límites habituales de su gestión, permitiendo un margen discrecional dentro de los principios de dignidad humana, trabajo y solidaridad (art. 1º)<sup>41</sup>.

En el caso del derecho de acceso a la información pública, las obligaciones generales fueron planteadas en la primera parte de este trabajo y corresponden, por tanto, con el núcleo de protección del derecho. De igual forma, la ley es clara en establecer directamente quiénes están inexcusablemente sujetos a promover su protección, que son los denominados sujetos obligados del artículo 5º de la Ley 1712 de 2014. En cuanto a quiénes son los titulares de la protección, se puede decir que todas las personas, incluyendo a los jóvenes, aunque no tengan la mayoría de edad, y las organizaciones y veedurías sociales.

En tercer lugar, están las obligaciones de progresividad y prohibición de regresividad, que corresponden al compromiso de cumplimiento y mejoramiento de las metas de protección y promoción de los derechos. Este tercer aspecto es posible cuando se han superado los niveles de la mera asistencia y se cuenta con un sistema de información que orienta el avance de protección de los derechos y permite el mejoramiento de las estrategias que, a través de las políticas públicas, se vienen desarrollando, tanto en gobernaciones como en municipios. En este caso, nuevamente aparece el derecho a la inclusión digital, en sus aspectos, sobre todo, de garantía, en cuanto hace referencia a la disponibilidad de medios electrónicos de participación y a la formación mínima para la lucha contra el analfabetismo digital.

A continuación, haremos una revisión de las normas que señalan las sanciones y consecuencias de la renuencia a este cumplimiento.

41 Sobre los límites del legislador en materia de derechos fundamentales y configuración de estos derechos, Gavara De Cara, 1994, pp. 183 y ss.; y Aguiar De Luque, 1993, p. 19.