



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

GUÍA DE CRITERIO DIFERENCIAL

EN ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la
Nación

Adriana Herrera Beltrán
Viceprocuradora General de
la Nación

Claudia Medina Aguilar
Procuradora Delegada para
la Defensa del Patrimonio
Público, la Transparencia
y la Integridad

Sonia Hazbleady
Rodríguez Martínez
Jefe Oficina de Prensa

Supervisión contrato
PGN BID 042-2020
Marleny del Carmen Novoa
Vargas
Edwin Molano Sierra
Procuraduría Delegada para
la Defensa del Patrimonio
Público, la Transparencia
y la Integridad

Apoyo en revisión de
criterio de accesibilidad:
Santiago Adolfo Rodríguez
(Equipo de Accesibilidad -
Instituto Nacional para
Ciegos – INCI)

Redacción:
Carlos Fernando
Guerrero Osorio

Diseño de portada:
María Alejandra Bermúdez
Umaña

Diseño e impresión:
Instituto Nacional para
Ciegos - INCI

Coordinación:
Unión Temporal Proyecto
Transparencia y
Anticorrupción:
Instituto Internacional de
Estudios Anticorrupción
Universidad EAN
Observatorio de Derechos y
Justicia
Instituto Tecnológico y de
Estudios Superiores de
Monterrey

Contenido

I. Cuestiones Básicas del Derecho de Acceso a la Información Pública.....	21
1. ¿Qué es lo más importante de la Ley 1712 de 2014?.....	21
2. ¿Qué principios sustentan esta Ley?.....	22
3. ¿Quiénes son los sujetos obligados por esta Ley?.....	25
4. ¿Qué deben hacer los sujetos obligados?.....	27
5. ¿De qué manera se debe poner a disposición la información?.....	29

6. ¿Hay información pública que tenga restringido su acceso?.....	30
7. ¿La persona que pide información debe motivar el uso que dará a la información?.....	34
II. Pautas y Conceptos Básicos para Desarrollar el Enfoque Diferencial en el Acceso a la Información Pública.....	35
1. Aspectos esenciales: el alcance del Criterio de Acceso Diferencial.....	35
a. Frente a las personas que pertenecen a las comunidades indígenas y otras minorías.....	37

6	
b.	Respecto de las personas con discapacidades.....39
2.	Cuestiones Normativas Fundamentales.....40
a.	Referencias internacionales.....43
b.	Referencias nacionales generales.....50
c.	Referencias nacionales particulares.....54
III.	Indicaciones para los sujetos obligados: pautas para cumplir el enfoque diferencial de acceso.....68
1.	Aspecto Básico: Acceso a la información pública y diseño universal68

2. Acciones de inclusión para la población indígena y otras minorías.....	72
a. Cuestión preliminar: ¿Por qué es importante garantizar el acceso a la información a estos grupos?	72
b. Recomendaciones para un mejor acceso a la información por parte de comunidades indígenas y otras minorías.....	75
3. Acciones de inclusión en favor de la población con discapacidad.....	79
a. Principio: nuevo enfoque de la discapacidad.....	79

8

b. Recomendaciones
generales para un mejor
acceso a la información
pública por parte de
personas con discapacidad
.....84

4. Pautas para garantizar
el acceso a la información
pública en el entorno
digital por parte de
personas con discapacidades
.....95

a. Recomendaciones
generales.....99

b. Pautas específicas para
la accesibilidad web:
seguimiento de las normas
técnicas.....103

5. Pautas para construir
documentos accesibles.....112

a. Documentos de procesadores de texto.....	112
b. Hojas de cálculo.....	119
c. Presentaciones.....	121
d. Documentos PDF.....	124
6. Herramientas disponibles para cumplir con la accesibilidad en el entorno digital.....	126
a. Herramientas para personas con discapacidad.	127
b. Herramientas para comunidades indígenas y otras minorías.....	128

IV. Ejercicio y Control

Ciudadano al Acceso

Diferencial.....131

1. Maneras en que se
ejerce el derecho de acceso
a la información.....132

a. Forma activa.....132

b. Forma pasiva.....135

2. Control ciudadano.....142

a. Reposición y Trámite
Judicial Especial
regulados en la Ley 1712
de 2014.....143

b. Recurso de Insistencia
dispuesto en la Ley 1755
de 2015.....145

	11
c. Acción de tutela.....	146
d. Acción de cumplimiento	148
e. Supervigilancia de la Procuraduría.....	149
f. Veeduría Ciudadana.....	150
CONCLUSIÓN.....	152

PRESENTACIÓN

El derecho fundamental de acceso a la información pública, desarrollado normativamente en la Ley 1712 de 2014, requiere de acciones especiales por parte de los sujetos obligados por dicha Ley para garantizarlo a las personas que no comprenden castellano o que tienen algún tipo de discapacidad.

Así, esta guía busca orientar a los sujetos obligados por la Ley 1712 sobre cómo conducir sus acciones para permitir un acceso verdadero a la información pública por parte de las personas que se encuentran en situación de

discapacidad así como de los integrantes de las comunidades indígenas y otras minorías del país. Igualmente, este documento servirá como herramienta de orientación para todas estas personas, con el fin de que les sea más sencillo comprender las acciones que legítimamente pueden esperar de los sujetos obligados a su favor.

En una primera sección se abordarán los aspectos esenciales del acceso a la información pública; se trata de una sección especialmente dirigida a las personas para las cuales se crea esta guía (quienes pertenecen a las minorías mencionadas o que tienen

14

alguna discapacidad), para facilitar su comprensión, de la manera más sencilla posible, sobre el alcance del acceso a la información pública. Por supuesto, los sujetos obligados, especialmente su personal encargado de poner en marcha las normas de acceso a la información pública, pueden introducirse al asunto con base en esta sección, pero se les recomienda acudir a textos más especializados y capacitarse de la mejor manera posible para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Luego, en una segunda sección se abordará el criterio diferencial o de acceso diferenciado a la información pública, presentando algunas

consideraciones conceptuales y un balance normativo básico; el enfoque será primordialmente brindar pautas para que la información pública sea construida desde el inicio con una perspectiva de acceso universal de la misma, antes que una orientación de corte teórico y conceptual. En una tercera sección se realizarán recomendaciones y pautas específicas para satisfacer los requerimientos de acceso diferenciado a la información pública. Se abordarán especialmente los criterios de accesibilidad web y de construcción de distintos documentos para el acceso universal.

Finalmente, en una cuarta sección se especifican las maneras de ejercer y garantizar el derecho de acceso a la información pública, así como algunos instrumentos jurídicos para materializar este derecho.

Muchas guías de este tipo, tanto en temas de acceso a la información pública como otros temas, terminan siendo documentos sin mayor utilidad y lectura por parte de sus destinatarios, no sólo por su excesiva extensión, sino por su aproximación poco práctica y en exceso conceptual y académica de los temas. Una guía, distinto a lo que puede ser un manual o un texto más

avanzado, es ante todo una herramienta práctica de consulta y aprendizaje, pero no un instrumento de profundización teórica del asunto. En últimas, este documento es un conjunto de recomendaciones para facilitar el acceso a la información pública a las personas antes señaladas, formuladas con base en las normas jurídicas y técnicas aplicables en la materia.

Así, con el fin de que este documento sea de utilidad para la mayor cantidad de personas posibles, quien lo lea encontrará que esta guía se ha elaborado:

- Con el lenguaje más sencillo posible.
- Comprendiendo que debe ser entendida por personas sin conocimientos profesionales o técnicos en el asunto.
- Con la menor extensión posible.
- Incluyendo sólo los aspectos teóricos y técnicos estrictamente necesarios.
- Evitando al máximo tecnicismos jurídicos.
- Haciéndola lo más didáctica posible.
- Omitiendo citas normativas o referencias conceptuales más propias del entorno académico.

Para la elaboración de esta guía se han utilizado las referencias normativas que se describirán más adelante, así como varios documentos de trabajo interno que la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad ha venido construyendo para lograr el cumplimiento de su misión respecto de la transparencia institucional y el acceso a la información pública con enfoque diferencial. En tanto esta guía no contiene citas ni parafraseo específico de los materiales de soporte, los lectores no encontrarán citas puntuales. Esto contribuirá a facilitar el estudio de la

20

guía; por supuesto, como se mencionará en varios puntos del documento, conviene que los temas tratados en esta guía se profundicen con el estudio de las referencias normativas que se referirán, así como con cualquier otro material disponible sobre la temática tanto en el entorno digital como con otros materiales físicos.

I. Cuestiones Básicas del Derecho de Acceso a la Información Pública

En esta sección se responderán las preguntas que muy probablemente las personas hacen sobre el acceso a la información pública, siendo interrogantes sobre los aspectos más importantes de este derecho. En este sentido, se desarrolla la sección formulando las preguntas correspondientes y exponiendo la respuesta de manera concisa y sencilla.

1. ¿Qué es lo más importante de la Ley 1712 de 2014?

Lo más importante de esta Ley es que consagra el derecho fundamental de acceso generalizado por parte de todas las personas a la información pública, salvo que la Constitución o la ley lo restrinjan. Por información pública debe entenderse toda aquella que tenga bajo posesión, control o custodia un sujeto obligado por esta Ley; en otras palabras, la Ley garantiza la transparencia y la visibilidad de las actuaciones de los sujetos obligados.

2. ¿Qué principios sustentan esta Ley?

Los principios permiten comprender el alcance del

acceso a la información. En resumen, los principios más importantes establecidos en la Ley 1712 son:

- **Transparencia:** se reafirma el derecho fundamental de máximo acceso a la información pública y, por lo tanto, se presume que es posible acceder a toda la información pública a menos que haya una norma constitucional o legal que disponga lo contrario.

- **Buena fe y calidad:** la información que se pone a disposición debe ser correcta y veraz.

- **Facilitación:** no debe existir ninguna barrera que impida o dificulte el

24

derecho de acceso a la información pública.

- **No discriminación:** el acceso a la información pública es un derecho fundamental; por lo tanto, no se puede excluir del ejercicio de este derecho a ninguna persona, bajo ninguna consideración.

- **Calidad:** la información debe ser producida, procesada y divulgada de manera oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella.

- **Gratuidad:** no le pueden cobrar a alguien por acceder a la información pública, excepto si su reproducción lo exige y siempre se deben privilegiar los medios electrónicos u otros mecanismos que impliquen un menor costo.

- **Celeridad y eficacia:** la información debe ser entregada a la brevedad posible y, en cualquier caso, sin superar el término previsto en la ley; por regla general el término para entregar la información solicitada es de 10 días hábiles.

3. ¿Quiénes son los sujetos obligados por esta Ley?

Esta Ley le es exigible a:

- Todos los entes públicos, sin excepción.
- Todas las personas naturales y jurídicas que presten funciones públicas, por ejemplo los contratistas, las curadurías, las notarías, etc., con respecto de la información que tengan por ejercicio de esas funciones.
- Todas las personas naturales y jurídicas que prestan servicios públicos, como los servicios de transporte, bancarios, seguridad social, educación, etc., con respecto a la información directamente relacionada con la

prestación del servicio público.

- Partidos políticos, administradores de recursos parafiscales, fondos o recursos públicos.

4. ¿Qué deben hacer los sujetos obligados?

En resumen, lo que los sujetos obligados deben hacer es:

- Permitir el acceso a la información pública; fomentarlo y facilitarlo.

- Tener un Registro de Activos de Información (saber qué tipo de información tienen).

- Tener un esquema o metodología de publicación (metodología de publicación).

- Cumplir los mínimos obligatorios de proactividad, esto es, poner a disposición aquella información que la Ley exige publicar, sin necesidad de solicitud previa de ninguna persona, en su sitio web y otros canales de comunicación.

- Capacitar a sus servidores sobre el contenido de la Ley 1712 de 2014 en general.

- Instruir a sus funcionarios y empleados acerca del enfoque

diferenciado de acceso a la información pública, con el fin de garantizar el acceso universal a ésta.

5. ¿De qué manera se debe poner a disposición la información?

En primer lugar, la información debe ser puesta a disposición utilizando medios electrónicos e, igualmente, permitiendo su acceso en espacios físicos. En segundo lugar, hay dos maneras mediante las cuales una persona puede conocer la información pública:

- De forma pasiva: ocurre luego de que una persona solicita verbalmente o por escrito físico o electrónico

30

cierta información pública; es decir, el sujeto obligado pone a disposición la información, luego de que una persona la solicita.

- De manera activa: los sujetos obligados se anticipan a esas posibles solicitudes de información de las personas y en los diversos canales de comunicación ponen a disposición la información; o sea, los sujetos obligados no esperan a que la gente pregunte por la información, sino que proactivamente la divulgan.

6. ¿Hay información pública que tenga restringido su acceso?

Sí; si la información pública es clasificada o reservada, el acceso puede ser negado, siempre que la excepción al acceso esté prevista en la Constitución o la ley, la revelación de la información pueda causar daño y la decisión de negar el acceso se motive por escrito.

Esa información pública cuyo acceso se puede restringir por los sujetos obligados es:

- Información pública clasificada: es aquella que pertenece al ámbito propio, particular, privado o semiprivado de una persona natural o jurídica, aunque esté en poder de un sujeto

obligado. La restricción de acceso a esta información es ilimitada, aunque si se trata de secretos profesionales, comerciales o industriales, la protección será por el término indicado en la ley. Esta restricción al acceso a la información no aplica si el titular de la información consiente la revelación de sus datos o se trata de información entregada bajo el régimen de publicidad aplicable.

- Información pública reservada: es aquella cuya revelación puede causar daño a intereses públicos; por ejemplo, información de inteligencia o relacionada con la defensa del Estado. La información reservada es

restringida por un término máximo de 15 años. Específicamente, la información de inteligencia, una de las clases de información pública reservada, tiene restringido su acceso hasta por 30 años; si motivadamente lo decide el Presidente de la República, esta restricción puede extenderse hasta por 15 años más.

Tanto la información clasificada como reservada se debe incorporar en un índice, argumentando la calificación que se le da a la información. Esto con el fin de limitar el acceso a la información pública lo menos posible y evitar al máximo la discrecionalidad

34

de los sujetos obligados a la hora de decidir si permiten o no el acceso a la información.

7. ¿La persona que pide información debe motivar el uso que dará a la información?

No. En cambio, si el sujeto obligado va a restringir el acceso a la información debe hacerlo por escrito y motivar la decisión señalando:

- La norma constitucional o legal que permite negar esa información.
- El daño presente, probable o específico que se causaría permitiendo el acceso a esa información.

II. Pautas y Conceptos Básicos para Desarrollar el Enfoque Diferencial en el Acceso a la Información Pública

1. Aspectos esenciales: el alcance del Criterio de Acceso Diferencial

El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación alguna. Por ende, una forma de discriminar a una persona es impidiéndole el acceso a la información pública por sus características particulares. Por las condiciones especiales de ciertas personas, puntualmente quienes pertenecen a las comunidades

36

indígenas u otras minorías y las personas con discapacidades, garantizarles ese acceso requiere poner a disposición la información en la manera en que realmente puedan comprenderla.

Esto es la accesibilidad diferencial o diferenciada; nada más y nada menos que hacer todo lo razonablemente posible para que estas personas puedan acceder a la información pública, en igualdad de condiciones a cualquier otra persona. A continuación se indican unos parámetros generales a seguir para permitir este acceso que los sujetos obligados deben tener en cuenta:

a. Frente a las personas que pertenecen a las comunidades indígenas y otras minorías

Respecto a este grupo poblacional, los parámetros generales son:

- Deben divulgar la información pública que sea de interés o impacte a las comunidades indígenas, en la lengua que las personas de esa comunidad comprendan, haya o no solicitud de las autoridades indígenas al respecto. Por lo menos, debe estar disponible en la correspondiente lengua nativa y teniendo en cuenta las respectivas condiciones culturales, la información

sobre la existencia de los documentos.

- Todos los medios de comunicación electrónica para divulgar información pública deben cumplir con las directrices que señale el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, para así lograr el acceso universal de la información pública.

- Poner a disposición formatos alternativos para conocer y solicitar información, que comprendan los miembros de las comunidades indígenas y otras minorías; un formato alternativo es, en general, la manera como se presenta

la información pública y se permite su acceso por las comunidades indígenas y otras minorías del país.

b. Respecto de las personas con discapacidades:

Lo fundamental para lograr accesibilidad a la información pública por parte de personas con discapacidad es:

- Deben adecuar los medios de comunicación para que sea posible y fácil el acceso a la información pública por parte de estas personas.

- Utilizar los formatos alternativos que permitan acceder a las personas a la información pública, teniendo en cuenta las distintas discapacidades que puedan afectar ese acceso (dificultades visuales, auditivas, etc.).

- Los espacios físicos de los sujetos obligados dispuestos para el acceso a la información pública deben permitir su uso por las personas con discapacidades.

2. Cuestiones Normativas Fundamentales.

Tanto en el ámbito nacional como internacional, el respeto por las personas en condición de discapacidad

y las comunidades indígenas y otras minorías, la generación de condiciones para su tratamiento igualitario y el acceso a la información bajo un enfoque diferencial han sido objeto de desarrollo jurídico.

Para hacer realidad el acceso a la información con criterio diferencial por parte de los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014, no se requiere conocer en su integridad el conjunto normativo existente y, por lo tanto, escapa del alcance y finalidad de una guía como esta. No obstante, con el objetivo de que los sujetos obligados y demás destinatarios de esta guía cuenten con las

42

referencias normativas más importantes si quisieran o necesitaran profundizar en la materia, en seguida se presentan las referencias normativas más destacadas y una breve descripción de su contenido relacionado con el objeto de esta guía; se presentarán primero las internacionales, luego las nacionales generales sobre derechos de las personas destinatarias del enfoque diferencial y, finalmente, las relacionadas específicamente con el acceso a la información pública.

a. Referencias internacionales

Los instrumentos del orden internacional que principalmente deben ser tenidos en cuenta al momento de hablar de enfoque diferencial de acceso a la información son:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: contempla los derechos humanos para todos los individuos; es una de las referencias internacionales por excelencia acerca de la garantía de los derechos esenciales para todas las personas, incluyendo, por supuesto, a quienes tienen alguna discapacidad o

44

pertenecen a alguna comunidad indígena o cualquier otra minoría.

- Convención

Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965: en lo pertinente, garantiza el acceso a la información a las minorías étnicas y culturales bajo el enfoque diferencial, exigiendo poner aquella a disposición en el idioma que la persona comprenda.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966: mediante el reconocimiento de derechos como la libertad de expresión, es el punto de

partida internacional de la concepción del derecho de acceso a la información pública en condiciones de igualdad para todas las personas.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966: ratifica el deber de los Estados de garantizar los derechos de las personas sin distinción alguna.

- Declaración de las Necesidades Básicas de las Personas Sordociegas de 1989: contiene un llamado fundamental para la eliminación de las barreras sociales que impiden un tratamiento igualitario a

46

las personas con discapacidad visual y auditiva. Hace hincapié en la disposición de herramientas necesarias para la comunicación efectiva de las personas con esta discapacidad.

- Convención sobre los Derechos del Niño de 1989: afirma los derechos humanos de los niños y niñas en situación de discapacidad, así como de los menores pertenecientes a minorías étnicas y culturales, obligando a los Estados a satisfacer sus necesidades especiales.

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas

Pertenecientes a minorías de 1992: reconoce, entre otros, el derecho de las minorías a utilizar y comunicarse en su propio lenguaje.

- Convención

Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999: en el continente americano es el instrumento más importante sobre la garantía de los derechos humanos para las personas con discapacidad. Enfatiza la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar la vida independiente de estas personas, dentro de lo cual

48

se encuentra el acceso a la información pública.

- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el protocolo facultativo de la convención de 2006: este instrumento internacional, quizá el más integral y significativo en la materia, garantiza los derechos humanos de todas las personas con discapacidad.

Especialmente, contempla la accesibilidad como principio para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, obliga a los Estados a adoptar las medidas que permitan el acceso a la información por parte de las personas con

discapacidades y la eliminación de las barreras de acceso a la información.

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007: es muy importante en el ámbito del acceso a la información pública, porque indica que los Estados tienen el deber de garantizar a estos pueblos la posibilidad de acceder a la información pública en su propia lengua.

- Declaración de la OEA sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016: este documento del ámbito americano ratifica el consentimiento previo que debe dar una comunidad

50

indígena sobre decisiones que les afecten; para ello, deben contar con la información necesaria en su propia lengua.

b. Referencias nacionales generales:

Las normas colombianas que principalmente se han expedido para garantizar o reafirmar los derechos de las personas con discapacidad y de quienes pertenecen a las comunidades indígenas u otras minorías étnicas son:

- Constitución Política: el artículo 13, que contempla el derecho a la igualdad, es la piedra angular en nuestro orden

jurídico sobre la obligación de garantizar los derechos a las personas con discapacidad y a las personas pertenecientes a comunidades indígenas y otros grupos minoritarios de nuestro país.

- Ley 361 de 1997: es la primera ley nacional que da importancia a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, para lo cual prevé diversas herramientas necesarias para la promoción y realización de los derechos de estas personas.

- Ley 1145 de 2007: desarrolla el Sistema Nacional de Discapacidad, cuyo fin es promover y

52

garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad.

- Ley 1346 de 2009: esta ratifica la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la cual fue mencionada en el acápite anterior.

- Ley 1381 de 2010: esta ley contiene la obligación del Estado de salvaguardar las lenguas nativas de los grupos étnicos y, por lo tanto, es una base normativa para que los sujetos obligados tengan información disponible en dichas lenguas.

- Ley Estatutaria 1618 de 2013: consagra

obligaciones y mecanismos que el Estado colombiano debe asegurar y cumplir como garantía de los derechos de personas con discapacidad.

- Ley 1680 de 2013: Esta ley fue creada especialmente para garantizar el acceso a la información de personas ciegas y con baja visión.

- Documento CONPES 166 de 2013 sobre Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social: es muy importante en el desarrollo de la política pública colombiana para garantizar de forma real los derechos de las personas con discapacidad.

c. Referencias nacionales particulares:

Las referencias normativas colombianas más importantes, que específicamente se refieren al acceso diferencial a la información pública son:

- El artículo 8 de la Ley 1712 de 2014: Esta norma es la referencia normativa básica del acceso diferenciado del acceso a la información pública. Con el objeto de ratificar el principio de facilitación del acceso a la información a ciertos grupos de la población, esta norma exige, de una parte, que los sujetos obligados divulguen, o sea en ejercicio de la

transparencia activa, información pública en diversos idiomas y lenguas propios de las comunidades indígenas y otras minorías de nuestro país, y, de otra parte, que se adapten los medios de comunicación para que sea posible el acceso por parte de las personas con discapacidad.

La ley 1712 de 2014 es de carácter estatutario y, por lo tanto, reconoce y garantiza un derecho fundamental. En consecuencia, el acceso a la información pública es un derecho fundamental, que para poder ser garantizado a las personas pertenecientes a las comunidades indígenas u otras minorías y a las

56

personas con discapacidad debe hacerse teniendo en cuenta las exigencias del artículo 8 de la Ley 1712. No seguir esta norma es violar o poner en peligro un derecho fundamental.

Por ese carácter estatutario de la Ley 1712, ésta tuvo control de constitucionalidad previo, automático, integral y definitivo. Dicho control se realizó mediante la sentencia C-274 de 2013. Respecto del acceso diferencial contenido en el mencionado artículo 8, principalmente debe tenerse presente de esa sentencia:

- La publicación o puesta a disposición de información

pública en idiomas de las comunidades indígenas y otras minorías, no debe ser exclusivamente a solicitud de las autoridades de esos pueblos. Por la tanto la traducción de la información pública a lenguas nativas debe ser activa, sin necesidad de requerimiento especial.

- Debido a lo oneroso que puede ser la traducción de todos los documentos, los sujetos obligados al menos deben asegurar que sea posible conocer la existencia de los documentos en las lenguas nativas. Así, las personas que no hablan castellano podrán conocer de la existencia de los documentos y, si es del

58

caso, pedir la traducción integral de estos a sus lenguas.

- Los artículos 13, 14 y 15 del Decreto 103 de 2015 y los artículos 2.1.1.2.2.1 y siguientes del Decreto Reglamentario Único 1081 de 2015: estas normas reglamentan de manera especial el acceso diferencial. Principalmente señalan que:

- El formato alternativo para garantizar el acceso diferencial consiste en la forma, el tamaño o el modo en el que se pone a disposición la información pública, para que las personas de las comunidades indígenas y otras minorías y

las personas con discapacidad puedan acceder a dicha información.

- Los medios de comunicación electrónica deben cumplir con las pautas de accesibilidad que defina el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

- Los espacios físicos que se dispongan para el acceso a la información por parte de las personas con discapacidad deben cumplir con lo dispuesto en la Norma Técnica Colombiana 6047 sobre Accesibilidad al Medio Físico. Esto es muy importante porque la referencia a esta norma

60

técnica en un decreto hace que aquella sea vinculante para los sujetos obligados.

- La resolución 1519 de 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: en síntesis, esta reglamentación establece:

- Los estándares de accesibilidad digital de la información para los sujetos obligados.

- Los criterios de nivel 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), serán obligatorios para todos los sujetos obligados a partir del 1 de enero de 2022. En otros términos, a partir de dicha fecha, la referida Guía, puntualmente los criterios del nivel A como los del AA, serán obligatorios para todos los sujetos obligados.

- La información digital debe ser puesta a disposición de la forma más sencilla posible; debe ser conservada y no podrá ser eliminada.

• Las normas técnicas colombianas NTC 5854 y NTC 6047: el ICONTEC

(Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación) ha producido varias normas de orden técnico para satisfacer los requerimientos especiales de las personas con discapacidad. En el ámbito del acceso a la información, estas normas son los referentes técnicos para tener en cuenta.

Por regla general, las normas técnicas no son de carácter jurídico y, por lo tanto, no son vinculantes. Sin embargo, es posible que se vuelvan vinculantes, si una norma jurídica así lo dispone. En el caso de la NTC 6047, según se refirió anteriormente, se ha vuelto vinculante por virtud

de lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario. De otra parte, el Manual de Gobierno Digital para la Implementación de la Política de Gobierno Digital, elaborado con base en el Decreto 1008 de 2018, indica que la NTC 5854 debe ser seguida para diseñar plataformas digitales de acceso universal.

El objetivo de este documento no es la explicación integral de estas normas técnicas. Se exhorta a los sujetos obligados a adquirir estas normas técnicas y realizar las actividades correspondientes para

ajustarse a ellas. Estas normas están disponibles para adquirirse en www.icontec.org.

En todo caso, el contenido de estas normas técnicas nutre principalmente el contenido de las secciones siguientes; las recomendaciones y pautas que contiene este documento se sustentan en estas normas técnicas. Como introducción a estas normas, a continuación señalamos las cuestiones esenciales de estas:

- La NTC 5854 señala los requisitos de accesibilidad para las páginas web y dispone 3 niveles (A, AA y AAA)

según sea la conformidad o ajuste de una web a la norma técnica. Los niveles serán presentados posteriormente; en este momento se destacan los principios sobre los que se desarrolla esta norma técnica y que deben caracterizar cualquier sitio web:

- Perceptible, es decir, los contenidos digitales deben adaptarse a cualquier dispositivo y deben siempre ofrecer alternativas textuales.

- Operable, lo cual significa que las distintas características del sitio web deben ser realizables desde distintas herramientas de accesibilidad.

- Comprensible, esto es, el sitio web debe ser legible, predecible o intuitivo frente a mecanismo de navegación y el manejo de la información

- Robusto, por lo cual un sitio web debe ser compatible con distintas aplicaciones de ayuda o asistencia a los usuarios.

- La NTC 6047 establece los criterios de accesibilidad y señalización al medio físico requerido en los espacios físicos de acceso para todas las personas, con especial énfasis a quienes tienen alguna discapacidad. Así, esta norma define la manera en que deben ser construidos

o, si es del caso, adecuados, los distintos espacios físicos para que en ellos se pueda garantizar en condiciones de igualdad el acceso a la información pública.

III. Indicaciones para los sujetos obligados: pautas para cumplir el enfoque diferencial de acceso

1. Aspecto Básico: Acceso a la información pública y diseño universal:

El acceso en condiciones de igualdad por todas las personas al entorno, tanto físico como digital, a la información pública, es condición indispensable para el goce de otros derechos. Específicamente, el acceso a la información pública, en sí mismo un derecho fundamental, es el camino adecuado para la realización de muchos otros derechos. Por eso, su tutela es

imprescindible por parte del Estado.

Hacer realidad ese derecho exige que el acceso se conciba con carácter universal, esto es, que de posibilidades a todos, independientemente de las condiciones de cada ser humano. En ese sentido, a partir de los referentes normativos antes anotados, fundamentalmente la información debe ser dispuesta de tal manera que:

- La mayor cantidad de personas puedan comprenderla y utilizarla, sin necesidad de adaptaciones especiales.

- Sea accesible de la mayor cantidad de maneras

70

posibles, según las habilidades, preferencias y ritmo de cada ser humano.

- Se perciba de la forma más intuitiva posible

En síntesis, esto es lo que se conoce como Diseño Universal. En este orden de ideas, el acceso a la información, concebido dentro de un contexto de diseño universal, antes que eliminar barreras de acceso o crear caminos especiales para el acceso a la información para personas con discapacidad o personas pertenecientes a comunidades indígenas, debe partir de la construcción, desde el inicio, de un entorno de información sin barreras y

en el que cualquier persona pueda desenvolverse.

Así las cosas, la noción de acceso diferenciado, que podría dar la idea de asignar condiciones distintas de acceso a la información pública, debe avanzar hacia una noción de acceso universal, que permite comprender mejor la importancia de diseñar la información con accesibilidad para todos y reafirma la condición de derecho fundamental del acceso a la información pública.

Lograr el diseño universal exige un adecuado estudio del tema por parte de los desarrolladores de la

72

información, para que desde el inicio de su creación cumpla con las condiciones de accesibilidad para todos. Así, si bien es importante realizar los esfuerzos correspondientes para que la información existente hasta ahora se disponga en condiciones de acceso universal, realizando un plan de trabajo para lograrlo, lo primordial es que la información nueva sea creada y puesta a disposición con tal característica.

2. Acciones de inclusión para la población indígena y otras minorías

**a. Cuestión preliminar:
¿Por qué es importante**

garantizar el acceso a la información a estos grupos?

Para las comunidades indígenas y otras minorías, es especialmente importante que se les garantice el derecho a acceder a la información pública porque:

- Les permite mantener y practicar sus propias lenguas, así como conservar sus costumbres, al tiempo que participan de la construcción democrática del Estado y la sociedad.

- Las empodera para ejercer un control social real de las actuaciones de los servidores públicos y, en general, de los sujetos

74

obligados por la Ley 1712 de 2014.

- Les otorga herramientas adecuadas para participar informadamente en todos los escenarios democráticos y así tomar mejores decisiones.

- Les permite ejercer de manera adecuada otros derechos propios de sus comunidades, como el de consulta previa, o el de derechos fundamentales de los que sus miembros son titulares en igualdad de condiciones al resto de la población colombiana, como lo son el acceso a la justicia y la salud.

b. Recomendaciones para un mejor acceso a la información por parte de comunidades indígenas y otras minorías

Algunas de las tareas que los sujetos obligados deberían implementar para mitigar escenarios de denegación del derecho de acceso a la información a estos grupos son:

- En tanto traducir la información a las lenguas habladas por los miembros de estos grupos cuesta, los sujetos obligados deben disponer en su presupuesto un rubro para hacerlo; debe ser progresivo y, al menos, contemplar las poblaciones que puedan tener interés en

la información pública a cargo del sujeto obligado correspondiente.

- Deben promover entre sus funcionarios el respeto por las minorías y, sobre todo, el conocimiento adecuado de sus aspectos culturales. Esto se puede hacer por medio de capacitaciones así como de otros escenarios didácticos, que permitan un mejor acercamiento a los miembros de estas comunidades.

- Diagnosticar las minorías que puedan tener mayor interés en la información pública a su cargo, así como la información que como tal les concierne. De esta manera,

se debe priorizar la traducción de esta información en las lenguas correspondientes.

- Apoyarse en personas que hablen la lengua del grupo minoritario y castellano, preferiblemente miembros bilingües de la comunidad correspondiente, para realizar una divulgación mucho más cercana y comprensible de la información pública.

- Informarse de aspectos culturales, que van más allá de la lengua, del respectivo grupo minoritario, para evitar barreras al momento de poner a disposición la información pública y facilitar el acceso a ésta.

- Hacer lo posible para permitir que las solicitudes de información puedan hacerse tanto en castellano como en las lenguas de los grupos minoritarios, especialmente las de aquellos que tengan interés especial en la información del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con el diagnóstico y priorización antes mencionados.

- Procurar la implementación de traductores automáticos de la información pública a las lenguas nativas; en la medida de lo posible, se deben realizar las apropiaciones presupuestales correspondientes, pues este tipo de herramientas

tecnologías serían el camino de satisfacción plena del acceso a la información pública por parte de las comunidades indígenas y otras minorías.

3. Acciones de inclusión en favor de la población con discapacidad

a. Principio: nuevo enfoque de la discapacidad

El derecho de acceso a la información pública debe ser garantizado a todas las personas y, por lo tanto, su realización exige a los sujetos obligados aminorar cualquier barrera que impida el ejercicio de ese derecho a las personas con discapacidad. Aún más,

80

exige que todo tipo de información sea generada, desde el comienzo, sin barreras o elementos que impidan un acceso universal. En otros términos, la generación y puesta a disposición de la información implica pensar que cualquier persona, independientemente de sus condiciones, pueda accederla y comprenderla.

Ante todo, esto exige un cambio de actitud y mirada de los funcionarios de los sujetos obligados frente a las personas que por cualquier razón física o psíquica puedan tener dificultades para conocer o comprender la información pública. En el pasado era

normal considerar a las personas con discapacidad como individuos que no podían aportar a la sociedad o que suponían una carga para ésta, o seres humanos que requerían ser curadas o tratadas para poder ser seres “normales”.

Actualmente comprendemos que las personas con discapacidad son seres humanos que participan de la sociedad en igualdad de condiciones a cualquier individuo; en ese sentido, los problemas de accesibilidad a la información y, en general, de participación en la sociedad son causados por las condiciones y barreras que la sociedad en la que se desenvuelven les presenta.

En ese orden de ideas, el principio para el acceso a la información por parte de las personas con alguna discapacidad es observar y modificar las herramientas existentes para que no generen barreras a ese acceso por parte de dichas personas; la perspectiva no puede seguir siendo ver las discapacidades de los seres humanos como las barreras en sí mismas al acceso a la información. En el mismo sentido, la actitud hacia las personas con discapacidades debe cambiar; todas las personas deben ser tratadas con igualdad y respeto, sin importar nada distinto a su condición de ser humano.

Para esto los sujetos obligados deben generar suficientes escenarios de sensibilización en este sentido sobre sus servidores; no deben escatimar esfuerzos para que haya un trabajo constante y creciente que permita progresivamente un mayor acceso a la información pública por parte de personas con discapacidades. De manera especial, debe trabajarse en el uso adecuado del lenguaje para referirse a las personas con discapacidad; aún es muy arraigado que se utilicen palabras despectivas y ofensivas con las personas con discapacidades.

b. Recomendaciones generales para un mejor acceso a la información pública por parte de personas con discapacidad

En términos generales, los sujetos obligados deben hacer que los medios de comunicación disponibles permitan el acceso a la información pública en condiciones similares, en la medida de lo posible, por parte de todas las personas, independientemente de si tienen alguna discapacidad.

Por lo tanto, los sujetos obligados deben poner a disposición la mayor cantidad de canales de comunicación posibles (espacios físicos o

presenciales, sistemas telefónicos y canales electrónicos) y, aún más, deben buscar que estos sean accesibles por la mayor cantidad de personas posibles, eliminando las limitaciones que esos canales tengan para las personas con algún tipo de discapacidad. Para lograr esto, es recomendable acudir a las instituciones especializadas, con la debida experiencia respecto de personas con discapacidad, tal y como lo es el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), cuyo sitio web es www.inci.gov.co.

Igualmente, para hacer inclusivo e igualitario ese

acceso a la información, deben siempre preguntar a las personas si requieren ayuda para acceder a la información y colaboración con herramientas específicas que faciliten el acceso a la información en condiciones de igualdad. Dichas herramientas dependerán de las barreras a reducir según los distintos tipos de capacidades. Sobre este punto, los sujetos obligados deben propender, entre otros, por:

- Tener siempre elementos que faciliten la movilidad en los espacios físicos dispuestos para el acceso a la información, que mitiguen barreras para ejercer este derecho fundamental a

personas con discapacidades de movimiento. Algunos ejemplos de dichos elementos son:

- Sillas de ruedas, bastones o caminadores.
- Barandas de apoyo y espacios amplios que faciliten la circulación.
- Filas y espacios de atención preferencial que se adapten a las condiciones de movilidad de todas las personas.
- Personal de apoyo con conocimientos básicos, que faciliten el movimiento de personas con discapacidades de movimiento en caso de ser requerido.

- Poner a disposición herramientas adecuadas para amortiguar barreras de acceso a la información pública por parte de personas con discapacidades auditivas. Algunas de las herramientas para este cometido son:

- Audífonos y otros dispositivos que mejoren el volumen y calidad de los sonidos, si fueren necesarias para el acceso universal y con calidad a la información pública.

- Espacios adecuados que minimicen interferencias en la comunicación, tales como ruidos o barreras físicas.

- Señales, avisos y pantallas con información suficiente en lenguaje de señas en los espacios dispuestos para el acceso a la información pública.

- Intérpretes de la lengua de señas.

- Similar a como ocurre con las comunidades indígenas y otras minorías, por lo menos la referencia de existencia de la información pública debería estar disponible en lenguaje de señas colombiano.

- Procurar la interpretación automática de la información pública a la lengua de señas; en la medida de lo posible, se

90

deben realizar las apropiaciones presupuestales correspondientes, pues una herramienta tecnológica en este sentido sería el camino de satisfacción plena del acceso a la información pública por parte de las personas con discapacidades auditivas.

- Impulsar el bilingüismo para las personas con discapacidad auditiva, con el objetivo que estas aprendan y comprendan castellano, y, en el mismo sentido, se debe incentivar el conocimiento de la lengua escrita por parte de esta población, para así enfatizar su inclusión en distintos ámbitos. Esto se dirige específicamente a los

sujetos obligados que tengan relación con el diseño e implementación de políticas educativas en el país.

- Mitigar las barreras que impidan el acceso a la información pública en los espacios físicos por parte de las personas con algún tipo de discapacidad visual. Algunas maneras de lograr esto son:

- Información suficiente en lenguaje braille.

- Avisos sonoros con información necesaria para orientar en los espacios de acceso a la información pública.

- Tener herramientas que amplíen los tamaños de la información, tales como lupas o amplificadores automatizados de texto.
- Poner a disposición lectores automáticos de pantallas.
- Disponer de información suficiente en los canales telefónicos.
- Contar con información suficiente de descripción de imágenes, tanto con herramientas auditivas, como lenguaje braille y otros implementos que permitan comprender imágenes a personas con discapacidades visuales.

- Contar con personal, estrategias y herramientas para disminuir limitaciones de acceso a la información pública por parte de las personas con discapacidades psíquicas o intelectuales de todo tipo. Acciones que se deben poner en marcha para lograr esto son:

- Tener a disposición formatos de comprensión sencilla.

- Poner a disposición mayor tiempo para interactuar con las personas que tengan este tipo de discapacidades, para así facilitar su comprensión de la información pública.

- Utilizar lenguaje sencillo.

- Erradicar toda acción de irrespeto o burla a personas con estas discapacidades, las cuales desincentivan el interés y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de estos individuos.

- Contar con personal o, al menos, asesorarse de personas con conocimientos adecuados, que brinden las herramientas y estrategias necesarias a los funcionarios que deben poner a disposición la información a las personas con discapacidades intelectuales.

4. Pautas para garantizar el acceso a la información pública en el entorno digital por parte de personas con discapacidades

La Ley 1712 de 2014 asigna especial importancia a los canales digitales para garantizar el acceso a la información pública, fundamentalmente los sitios web de los sujetos obligados. En consecuencia, es imprescindible que esos sitios web hagan realidad el acceso a la información pública a las personas con alguna discapacidad.

En todo caso, no debe perderse de vista que esta construcción con enfoque diferencial tiene por

96

especial destinatario dichas personas, pero los parámetros que se indicarán tienen, ante todo, vocación de enfoque o diseño universal, esto es, que permitan y faciliten el acceso por parte de cualquier persona. Como primera medida, este diseño universal del entorno digital exige tener en cuenta al menos 3 principios:

- Integralidad, es decir, que todo el espacio web debe diseñarse con carácter universal y no solo algunas partes. En términos prácticos, no solo la página de inicio de un sitio web debe ser construida con esa característica, sino toda la

página web incluyendo los microsítios.

- Permanencia, lo cual significa que la accesibilidad universal debe ser un derrotero durante toda la vida del entorno digital; un sitio web verdaderamente accesible de forma universal es construido de esa manera, mientras se va alimentando de información de manera continua. Esto no se cumpliría si, por ejemplo, un sitio web es diseñado con acceso universal, pero la información que se le carga día tras día no permite dicho acceso.

- Importancia de los aspectos extra técnicos de

la web, pues la accesibilidad universal debe tener en cuenta no solo aspectos tecnológicos sino otros factores que puedan dificultar o impedir el acceso a la información en el entorno digital. En este sentido, al diseñar los sitios web se deben tener en consideración las distintas características de los ambientes en los que están los usuarios de estos. Así, por ejemplo, una web diseñada con alcance de acceso universal permitirá que personas sin conectividad a Internet de alta velocidad o restringida, o con equipos de cómputo menos avanzados, también puedan acceder al contenido en relativas

condiciones de igualdad. Otro ejemplo de esto sería que una persona debe acceder a la información en espacios particularmente ruidosos, pueda acceder a todos los contenidos, incluso los que en principio son auditivos, sin ninguna dificultad.

Estos principios se desarrollan mediante la puesta en marcha de las recomendaciones generales y específicas que se exponen en seguida.

a. Recomendaciones generales

Partiendo de lo anterior, para que un sitio web de un sujeto obligado permita un acceso real a la información

100

pública por parte de personas con discapacidades y, en general, por parte de cualquier persona sin importar sus condiciones, debe:

- Ser lo más intuitivo posible el acceso a la web.
- Emplear el lenguaje más sencillo posible, con miras a permitir el acceso a la información pública.
- El sitio web debe ser operable de diversas maneras en igualdad de condiciones. Por ejemplo, debe poderse utilizar usando opciones de teclado o comandos de voz, según se facilite a cada persona. Es importante que estas opciones de acceso no

sean entendidas ni
construidas como
herramientas adicionales
para el acceso, sino que la
construcción de los sitios
web sean bien desarrollados
desde el inicio, para que
así el acceso sea universal.

- Debe ponerse a
disposición el uso de
sistemas de intérpretes para
transmitir los mensajes en
lengua de señas, o
desarrollar el sitio web
para que sea compatible con
alguna de las aplicaciones
disponibles para realizar
tal interpretación que
permita el acceso a las
personas con discapacidades
auditivas. Especialmente,
se debe hacer que las
opciones más importantes del

sitio cuenten con videos en lengua de señas colombiana.

- Emplear sistemas de subtitulación que permitan comprender videos y material auditivo.

- Dentro de la perspectiva de acceso universal, se debe tener la alternativa de aumentar el tamaño de los textos, si esto fuera necesario por parte de algunas personas.

- Organizar de la manera más adecuada posible las secciones y documentos en el sitio web.

- Incluir texto alternativo que permita comprender elementos no

textuales, tales como imágenes, videos, diagramas, entre otros.

- Permitir la ampliación de los textos sin distorsionar ni dificultar su lectura.

- Garantizar que tanto elementos textuales como no textuales tengan características que permitan hacer contrastes y así facilitar su visualización.

b. Pautas específicas para la accesibilidad web: seguimiento de las normas técnicas

Más allá de las pautas señaladas en la sección anterior, es importante

tener presente que un adecuado diseño de accesibilidad de una web deberá seguir la norma técnica NTC 5854 y las Web Content Accessibility Guidelines.

Por supuesto, esta guía no tiene por objeto copiar o repetir dicha norma. No obstante, para brindar pautas específicas de ese diseño accesible de las páginas web, la información que se presenta en seguida se basa en dicha norma técnica; en otros términos, se exponen los aspectos fundamentales de dicha norma, esperando que los sujetos obligados profundicen en el contenido de ésta, como una

herramienta para satisfacer la accesibilidad para todos de la información pública.

La satisfacción de las pautas o criterios para la accesibilidad web que se presentarán, permiten alcanzar 3 distintos niveles de adecuación o cumplimiento, definidos por la W3C.: nivel A, nivel AA y nivel AAA. No puede olvidarse, como se mencionó anteriormente, que a partir del 1 de enero de 2022, el nivel A y AA será obligatorio para todos los sujetos obligados. Los criterios del nivel AAA suponen exigencias muy especializadas, dirigidas sobre todo a páginas web enfocadas en personas con

ciertas discapacidades; así, los criterios del nivel AAA, no serán tratados en esta guía. En seguida se sintetizan los criterios de los niveles A y AA:

- **Nivel A:**

fundamentalmente, los criterios que permiten cumplir con este primer nivel de conformidad son:

- Incorporar texto alternativo con el mismo propósito comunicativo a cada imagen, sonido, esquema, diagrama, o vibración contenido en la web.
- Contemplar enlaces alternos a los videos, que permitan conocer en texto el respectivo guion.

- Debe existir una estructura en el sitio web, que contemple títulos, encabezados y regiones.
- Utilizar las tablas solo para tabular datos y las listas para organizar y relacionar información con puntos comunes.
- Permitir saltar bloques, utilizando las herramientas adecuadas para saltar páginas o secciones.
- Ordenar adecuadamente los contenidos.
- Garantizar que las advertencias y mensajes estén bien ubicados, para facilitar su comprensión por cualquier persona.

- Tabular de manera coherente según el orden de los contenidos.
- No utilizar opciones de audio automático.
- Permitir el control de eventos temporizados, de tal manera que el usuario pueda graduar el tiempo según su ritmo.
- Debe haber botones que permiten adelantar, atrasar o pausar los contenidos multimedia.
- No debe haber actualizaciones automáticas de las páginas web.
- No deben producirse cambios automáticos.
- Se deben utilizar títulos y subtítulos adecuados, de manera tal que indiquen con claridad lo que

- contiene cada sección o región de la web.
- Utilice instrucciones claras para diligenciar formularios, para así minimizar al máximo los errores.
- Los enlaces o hipervínculos deben indicar claramente a donde llevan.
- Debe indicarse el idioma de la página y de sus secciones.
- Debe indicarse con claridad los errores que se generen al operar la página y dar opciones de solución.
- Todo objeto programado debe ser plenamente accesible.

110

- El sitio web debe ser perfectamente operable mediante el teclado.

- **Nivel AA:** unos de los criterios que permiten cumplir con este segundo nivel de conformidad son:
 - Incorporar subtitulación, audio descripción y lengua de señas para videos con sonido.
 - Textos e imágenes ampliables hasta el 200% sin montarse ni generar desplazamiento horizontal.
 - Garantizar que en todo el sitio haya fuentes e imágenes claras sobre fondos oscuros o viceversa.

- Incorporar imágenes alternas a los textos cuando sea posible.
- Hacer que cada elemento sea distinto de los demás si cumplieren función diferente. En contraste, si existieran elementos iguales en distintos sitios del portal que hicieran lo mismo, deben contar con la misma apariencia.
- Asegurarse que las páginas web y sus contenidos sean ubicable de distintos modos, tales como motores de búsqueda e índices.
- Garantizar que todos los procesos con varios pasos para navegar y ejecutar sean iguales en todas partes.

- No deben utilizarse textos incrustados en las imágenes sino textos alternos.

5. Pautas para construir documentos accesibles

a. Documentos de procesadores de texto

La gran mayoría de documentos son producidos con procesadores de texto, tales como Microsoft Word (probablemente el más común), Docs To Go u Open Office. Las principales pautas de construcción de estos documentos para que sean accesibles por cualquier persona y, por lo tanto, que

satisfagan el enfoque diferencial de acceso son:

- Desde el comienzo debe hacerse el documento siguiendo los parámetros de accesibilidad que se recomiendan a continuación; hacer el documento accesible desde el comienzo es fundamental.

- Ante todo, deben emplearse las distintas herramientas y características del procesador de texto para generar su contenido. Los procesadores de texto son, sin duda, mucho más que máquinas de escribir.

- Redactar correctamente y escribir de la manera más

clara y sencilla posible; entre más compleja sea la escritura y más jerga o tecnicismo se utilicen, más difícil será el acceso universal al documento.

- No se debe introducir información que solo sea posible comprender mediante un solo medio sensorial. Por ejemplo, los colores en una tabla para resaltar algo de esta, pueden impedir la comprensión del documento por personas con discapacidad visual.

- No se deben hacer tablas, columnas o espacios entre letras de forma manual; si se requieren utilizar, debe hacerse con las herramientas que provee

el procesador de texto. No hacerlo puede impedir que los lectores de pantalla, necesarios para el acceso a la información por ciertas personas, transmitan correctamente la información a su usuario.

- Una recomendación similar cabe para los espacios entre párrafos o entre líneas, o, inclusive, para separar páginas. Estos no se deben hacer simplemente introduciendo la tecla “enter” hasta lograr los espacios que se quieren, sino que deben hacerse los ajustes utilizando las herramientas y alternativas que ofrecen los procesadores de texto. En general, es recomendable utilizar

espacio sencillo entre líneas, aunque puede utilizarse espacio y medio si el documento va dirigido especialmente para personas con dificultades de visión.

- Las instrucciones para diligenciar campos deben hacerse con anterioridad al espacio a diligenciar.

- Debe buscarse el contraste adecuado de colores, por ejemplo entre letras e imágenes.

- El idioma del documento debe definirse utilizando la opción apropiada del procesador de texto. Esto es indispensable para las personas que requieren de

lectores de pantalla para acceder a la información.

- No es recomendable utilizar tipos de letras con bordes o adornos y debe optarse por letras de al menos 12 puntos; para esto se deben utilizar las herramientas de estilo y ajustes respectivos que provea el procesador de texto.

- Utilizar las viñetas o numeraciones para hacer listas, agrupar elementos o dar instrucciones.

- Las tablas deben usarse para tabular datos y no para organizar información. Deben construirse con las herramientas que provea el

procesador de texto y no deben combinarse tablas (tabla dentro de tabla o dividir celdas).

- Todos los elementos gráficos siempre deben contar con texto alternativo o descriptivo. Para introducir este se debe emplear la herramienta de formato de imagen que contenga el procesador de texto.

- Si un documento tiene 10 páginas o más, debe construirse la tabla de contenido, siempre utilizando la herramienta correspondiente incluida en el procesador de texto.

- Empleando las herramientas correspondientes, debe verificarse la ortografía y accesibilidad del documento.

b. Hojas de cálculo

Las hojas de cálculo, que se producen con programas como Microsoft Excel y similares, son documentos de gran versatilidad, que permiten, entre otros, construir bases de datos, organizar y producir cálculos matemáticos y realizar estadísticas.

Algunas recomendaciones importantes para hacer las hojas de cálculo accesibles de manera universal son:

- Ingresar instrucciones claras para el diligenciamiento de las celdas cuando corresponda; hacer que estas sean comprensibles no solo mediante un canal sensorial sino mediante varios.
- Ocultar los elementos de la hoja de cálculo que no sean utilizados.
- Incluir el texto alternativo o descriptivo para el contenido gráfico, utilizando la herramienta apropiada proveída por el programa con el que construye la hoja de cálculo.
- Titular las hojas de manera adecuada.

- No combinar celdas.
- Igual que con los documentos de procesadores de texto, debe realizarse el contraste colores adecuado, así como revisarse la ortografía y la accesibilidad con las herramientas correspondientes del programa empleado.

c. Presentaciones

Las presentaciones se han convertido en herramientas fundamentales para comunicar información. Por lo tanto, son documentos que deben ser accesibles para todos. Independientemente de la aplicación que se utilice para construirlas, en

122

búsqueda de su accesibilidad universal se recomienda:

- Utilizar títulos cortos y precisos por cada diapositiva.
- El texto que contiene cada diapositiva debe ser solo el necesario y el más breve posible; debe emplearse un tamaño de letra de 24 puntos al menos
- Emplear plantillas preestablecidas en la correspondiente aplicación, contar con un índice al comenzar y asegurarse de que cada diapositiva esté numerada.
- Verificarse el orden de lectura de la información en

cada diapositiva, especialmente para que pueda ser comprendida por usuarios que emplean lectores de pantalla.

- Evitar transiciones automáticas, animaciones o elementos parpadeantes.
- Si se emplean botones, deben ser grandes y fáciles de percibir.
- Los videos deben contener subtitulación y lengua de señas.
- Como en los documentos anteriores, siempre estar atento al contraste de los colores, verificar ortografía y accesibilidad y no olvidar el texto

124

alternativo o descriptivo para todo elemento gráfico.

d. Documentos PDF

Estos documentos son de los más populares hoy en día para intercambiar información. Para lograr su accesibilidad por todos, requieren de una buena preparación. Algunas pautas para hacerlo son:

- Producirlo a partir de un documento de procesador de texto elaborado bajo pautas de accesibilidad, y proceder a guardarlo como PDF eligiendo en las opciones la opción correspondiente que asigne etiquetas en la estructura de accesibilidad.

- Si se trata de documentos PDF escaneados y puestos como imágenes, que no es lo ideal, debe permitirse el acceso a un documento de procesador de texto equivalente, aclarando que no es el original o haciendo cualquiera otra aclaración necesaria.

- Los campos de formulario deben estar adecuadamente identificados.

- Si se configuran con seguridad, ésta no debe impedir el acceso mediante tecnologías de apoyo.

- En general, su construcción debe seguir las pautas de los documentos de

procesadores de texto antes anotadas.

6. Herramientas disponibles para cumplir con la accesibilidad en el entorno digital

Existen varias herramientas tecnológicas en el ámbito nacional para materializar el acceso universal de la información pública. Algunas se dirigen a las personas con discapacidad y otras a las comunidades indígenas y otras minorías. En seguida se mencionan algunas de esas herramientas, pero es importante que los sujetos obligados no olviden que el uso de estas no los exime de

construir sus sitios web bajo una óptica universal.

a. Herramientas para personas con discapacidad.

Las dos más destacables que el Estado colombiano dispone son:

- **Convertic:** este proyecto del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones contiene dos aplicaciones gratuitas dirigidas a las personas con discapacidad visual: Jaws y Zoomtext. El primero es un lector de pantalla, que permite a las personas ciegas acceder al entorno digital, y el segundo es un magnificador de pantalla que

128

facilita ese acceso a las personas con dificultades visuales. Las descargas se realizan por medio del sitio web www.convertic.gov.co.

- Centro de relevo: Es una herramienta gratuita dirigida a las personas con discapacidad auditiva, que les permite comunicarse con personas oyentes, requerir la interpretación cuando necesiten ser atendidos en las entidades del Estado, y consumir y producir información en el entorno digital. Estos servicios son accesibles a través de www.centroderелеvo.gov.co.

b. Herramientas para comunidades indígenas y otras minorías

Las más significativas son:

- En Mi Idioma: tiene por objetivo ampliar la participación de las comunidades indígenas y demás minorías étnicas en la generación y acceso a la información, fomentando el aprendizaje de las lenguas nativas y el conocimiento de los grupos étnicos de Colombia. Está disponible gratuitamente en www.enmiidioma.org.

- Ministerio de Cultura: en general, esta institución cuenta con las funciones y capacidades para apoyar, en el marco de sus competencias, la traducción y, en general, el acceso de

130

la información pública a las comunidades indígenas y otras minorías. Por ejemplo, cuenta con información sobre traductores e intérpretes a distintas lenguas nativas y ha puesto a disposición la traducción de información de relevancia nacional en diversas lenguas. La información es accesible a través de www.mincultura.gov.co.

IV. Ejercicio y Control Ciudadano al Acceso Diferencial

Aunque las secciones anteriores van dirigidas a toda la población en general, especialmente la inmediatamente anterior tenía por destinatarios especiales los sujetos obligados. Por eso, se dedica especialmente esta sección a los titulares del derecho de acceso a la información pública, con el objetivo de precisar la manera en que ejercen o se les garantiza este derecho e, igualmente, las herramientas jurídicas con que cuentan para exigir a los sujetos obligados que cumplan con lo que la Ley

132

1712 de 2014 les exige. Lo que se indica en las líneas siguientes es aplicable en general al acceso a la información pública, aunque tiene un especial énfasis frente al acceso diferencial.

1. Maneras en que se ejerce el derecho de acceso a la información

Las personas ejercen o ven realizado su derecho fundamental de acceso a la información pública, como se señaló previamente, de forma activa y de manera pasiva.

a. Forma activa

Consiste en la divulgación proactiva que

los sujetos obligados realizan de la información pública en su poder y, por lo tanto, sin necesidad de que las personas la requieran. En la medida en que mayor cantidad de información haya disponible por esta vía, mayor transparencia habrá por parte de los sujetos obligados, lo cual garantiza y, sobre todo, facilita no solo el acceso a la información pública como tal, sino el ejercicio de otros derechos.

Esta divulgación proactiva debe ser a través de los distintos medios físicos, pero de manera especial debe realizarse en el respectivo sitio web del

134

sujeto obligado. Además, esta divulgación proactiva implica que el sujeto obligado proporcione apoyo a los usuarios de la información y provean la asistencia debida en los trámites y servicios a su cargo.

Respecto de las personas a quienes va dirigido de manera especial el enfoque diferencial, esta forma activa de ver garantizado su derecho significa, según lo anotado en las secciones anteriores, principalmente que:

- La información pública, esté disponible en la lengua nativa de las comunidades indígenas o de otras

minorías; al menos debe estar disponible en dichas lenguas la identificación de la información, para que las personas puedan conocer de su existencia.

- La información pública esté diseñada bajo una óptica universal, de manera tal que puede ser accesible, en condiciones razonables, por la mayor cantidad de personas posibles, sin importar las características propias y discapacidades que tengan.

b. Forma pasiva

Consiste en la solicitud de información pública que una persona realiza ante un sujeto obligado. En tanto

136

derecho fundamental, cualquier persona puede pedir información a los sujetos obligados. Esta forma de acceso a la información pública se relaciona directamente con el derecho de petición, y por eso su regulación específica se halla en la Ley 1755 de 2015.

Con base en las normas aplicables, los aspectos más relevantes de esta forma pasiva de acceso a la información son:

- La solicitud se debe poder realizar mediante los distintos canales de comunicación, esto es verbalmente, documento físico, por teléfono, correo

electrónico y formularios disponibles en la web.

- El peticionario de la información no tiene obligación de argumentar o explicar las razones por las que necesita la información.

- La persona tiene derecho a que, por regla general, se le responda en 10 días hábiles; si no recibe respuesta en ese término, se entenderá que la petición de información ha sido aceptada y ésta tendrá que entregarse en los 3 días siguientes.

- Si el sujeto obligado considera razonablemente que la petición de información es incompleta o imprecisa,

138

debe solicitar lo correspondiente al peticionario en los 10 días siguientes a la presentación de la petición de la información. Si en el mes siguiente el solicitante de la información no complementa o aclara la solicitud, se entenderá que ha desistido del requerimiento de información.

Respecto de los miembros de las comunidades indígenas y otras minorías y las personas con discapacidad, es importante tener presente que se garantiza su derecho de acceso a la información pública en su forma pasiva si se siguen las pautas señaladas en seguida.

En cuanto a las personas con discapacidad, las pautas son:

- Disponer de diferentes canales para la recepción de solicitudes, tales como medios físicos, teléfono, correo electrónico y formularios digitales.

- Preguntar a la persona con discapacidad si requiere de algún tipo de ayuda o apoyo para acceder a la información; cada persona es quien conoce la manera en que se le facilita acceder y comprender un documento.

- Al recibir la solicitud, además de darle prioridad, diligenciar el formato dispuesto para la

140

solicitud de información con discapacidad.

- Responder el requerimiento teniendo en cuenta el apoyo pedido por el solicitante.

Frente a las comunidades indígenas, en resumen las pautas consisten:

- Disponer de diferentes canales para la recepción de solicitudes, tales como medios físicos, teléfono, correo electrónico y formularios digitales.

- Si el peticionario hace la solicitud en castellano, debe diligenciarse el formato de solicitud prioritaria que se tenga

dispuesto, darle tal tratamiento y responder en el idioma que la persona ha solicitado se le conteste.

- Si la persona no habla castellano, además de lo indicado en el punto anterior, debe informarse a la persona que no se habla su lengua y de debe grabar un audio para atender y dejar constancia de recepción de la solicitud. Se debe responder la petición en el idioma que el peticionario ha escogido.

- Si la respuesta ha sido solicitada en alguna lengua nativa, deberá responderse en esta si el presupuesto y las demás condiciones disponibles lo permiten; si

142

se requiere más de 10 días para responder debido al proceso de traducción, se le debe indicar al peticionario.

- Si la respuesta ha sido pedida en lengua nativa pero no es posible la traducción, deberá atenderse la petición en castellano y explicar por qué no se puede hacer la traducción y los esfuerzos hechos para procurar la traducción.

2. Control ciudadano

El ordenamiento jurídico colombiano ofrece varias alternativas para que las personas puedan exigir y, en últimas, controlar que los sujetos obligados cumplan

con sus obligaciones y garanticen adecuadamente el acceso a la información pública. En seguida se señalan y explican sucintamente esos mecanismos, los cuales adquieren especial relevancia cuando se trata de hacer realidad ese derecho en el marco del acceso diferencial.

a. Reposición y Trámite Judicial Especial regulados en la Ley 1712 de 2014

Si el acceso a la información es negado alegando seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, es posible interponer recurso de

144

reposición, por escrito, sustentándolo en la diligencia de notificación o a más tardar a los 3 días hábiles siguientes. Si la reposición es negada, corresponderá al Tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales, decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada. La decisión judicial definitiva deberá

ser adoptada en 10 días hábiles.

b. Recurso de Insistencia dispuesto en la Ley 1755 de 2015

Quien solicita la información y se la niegan alegando la reserva de ésta, puede insistir en que le entreguen la información ante el Tribunal Administrativo del lugar donde se encuentren los documentos, si el sujeto obligado es una autoridad nacional, departamental o el Distrito Capital de Bogotá, los jueces administrativos si el sujeto obligado es de otro orden, o ante cualquier juez si en

146

ese lugar no hay jueces administrativos.

El recurso debe interponerse y sustentarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación del acto que niega la información y la autoridad judicial resolverá en 10 días hábiles.

c. Acción de tutela

En tanto el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, es posible ejercer la acción de tutela para garantizarlo. Esta acción constitucional, que debe ser resuelta por un juez dentro de los días 10 hábiles siguientes a su

presentación, respecto del derecho de acceso a la información exige fundamentalmente para su procedencia que:

- Sea presentada por la persona quien considere se le ha vulnerado su derecho fundamental de acceso a la información, tanto porque la transparencia activa no es adecuada según lo explicado, o la transparencia pasiva tampoco lo es.

- Se dirija contra el sujeto obligado que presuntamente ha negado el acceso a la información, tanto por vía activa como pasiva.

- Sea presentada en un término razonable luego de la negación del acceso a la información pública.

- Se presente siempre que no haya algún otro mecanismo previsto para garantizar el derecho, que ya se hayan agotado todos esos recursos ordinarios, o los que hay disponibles no serían suficientes para evitar un perjuicio irremediable.

d. Acción de cumplimiento

En tanto las obligaciones de los sujetos obligados se encuentran en leyes y actos administrativos, la acción de cumplimiento puede ser procedente en contra de aquellos si incumplen lo que

les corresponde. Esta acción se encuentra regulada en la Ley 393 de 1997.

Las personas pertenecientes a las comunidades indígenas u otras minorías y las personas con discapacidad pueden acudir a esta acción constitucional para exigir a los sujetos obligados que hagan lo que les corresponde para lograr el acceso diferenciado o, aun mejor, universal de la información pública.

e. Supervigilancia de la Procuraduría

Cuando alguien solicite información y la petición no le sea respondida en el

150

término previsto en la ley, el peticionario puede pedir a la Procuraduría que haga supervigilancia a la correspondiente petición.

Esta herramienta se regula especialmente en la Resolución 496 de 2011 del Procurador General de la Nación. Tiene por objeto que la Procuraduría realice un seguimiento específico a la respuesta a la solicitud de información y que se inicien las actuaciones disciplinarias si la petición no es respondida.

f. Veeduría Ciudadana

En general todas las personas pueden controlar la gestión de los sujetos

obligados frente al cumplimiento del acceso a la información pública, adquiriendo especial relevancia cuando se trata del acceso diferencial.

Para el efecto, las personas pueden constituir veedurías ciudadanas que tengan por objeto, entre otros, la veeduría del correcto acceso a la información pública. Las veedurías se regulan fundamentalmente en la Ley 850 de 2003.

CONCLUSIÓN

El derecho de acceso a la información pública tiene como principios, entre otros, el de facilitación y no discriminación. Estos solo son plenamente acatados si la información es construida y puesta a disposición bajo un enfoque de diseño universal. Así, solo si realmente todas las personas pueden acceder y comprender la información pública, habrá garantía plena de este derecho fundamental.

Este documento guía debe servir para orientar y, aún más, incentivar la ejecución de las obligaciones de los sujetos obligados bajo una

perspectiva de enfoque diferencial. En palabras sencillas, el documento debe servir para que los sujetos obligados hagan lo que les corresponde pensando en todas las personas, no solo en algunas. Especialmente, deben contemplar que su información sea accesible por miembros de las comunidades indígenas y otras minorías, así como por personas con discapacidad. Más allá, las pautas y recomendaciones dadas en esta guía deben orientar la construcción de la información pública de tal manera que sea accesible universalmente.

En algunas ocasiones no se comprende la importancia

154

del derecho de acceso a la información pública. No se trata de un derecho más o de una cuestión caprichosa o esnobista; es nada más y nada menos que el camino para la participación real de las personas en ejercicio del poder público, la manera de realizar un efectivo control social a la actividad pública, la ruta para la transparencia institucional y la herramienta para hacer realidad otros derechos. Por eso, no hacer lo que corresponde para que cualquier persona pueda ejercerlo, para que sea un derecho verdaderamente universal, es contrario a una sociedad que se dice democrática.

Así las cosas, se exhorta, de una parte, a los sujetos obligados a que no ahorren esfuerzos a la hora de poner en marcha el enfoque diferencial del acceso a la información pública y, de otra parte, a las personas en general, incluyendo de forma especial a los miembros de las comunidades indígenas u otras minorías y a las personas con discapacidad, para que ejerzan este importante derecho y lo hagan valer cuando consideren que no se les garantiza.



Impreso por la Imprenta
Nacional para Ciegos
del INCI. Tel: 3846666



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Información de Contacto:
Procuraduría General de la Nación
PBX: (1) 587 8750
www.procuraduria.gov.co
Carrera 5 No.15-80
Bogotá, D. C.