



Secretaría
de Transparencia

GUÍA DE LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA Y TEST DEL DAÑO

Gustavo Francisco Petro Urrego

Presidente de la República

Laura Camila Sarabia Torres

Directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Roberto Andrés Idárraga Franco

Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República

Secretaría de Transparencia

Grupo de Política Pública y Fortalecimiento de Lucha Contra la Corrupción

Autor

Secretaría de Transparencia

Diseño y diagramación

Secretaría de Transparencia

ÍNDICE

CONTENIDO

GLOSARIO	04
INTRODUCCIÓN	06
FUNDAMENTO JURÍDICO	09
TÍTULO I	19
¿DE QUÉ MANERA SE CALIFICA LA INFORMACIÓN?	
TÍTULO II	21
1.1 ¿QUÉ ES LA INFORMACIÓN CLASIFICADA Y CUÁLES SON LOS TIPOS DE DATOS?	
2 INFORMACIÓN RESERVADA	
TÍTULO III	30
2.1 ¿CÓMO CONSTRUYO UN ÍNDICE DE INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA?	
2.2 TEST DEL DAÑO	



GLOSARIO

Información:



Se refiere a un **conjunto organizado de datos contenidos en cualquier documento** que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen. (1)

Información pública:



Es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal. (2)

Información clasificada:



Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural

1) Ley 1712 de 2014, artículo 6, literal a.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

2) Ley 1712 de 2014, artículo 6, literal b.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

3) Ley 1712 de 2014, artículo 6, literal c.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el **artículo 18 de la Ley 1712 de 2014**. (3)

Información reservada:



Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el **artículo 19 de la Ley 1712 de 2014**. (4)

Test del daño:



Herramienta que permite justificar la calificación de la información como clasificada y/o reservada y al mismo tiempo, la limitación al acceso de la misma. (5)

4) Ley 1712 de 2014, artículo 6, literal d.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

5) Archivo General de la Nación. (2015) Gestión documental & gobierno electrónico: problemas, retos y oportunidades para los profesionales de información. https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consume/Recursos/Publicaciones/GestionDocumentalYGobiernoElectronico.pdf



INTRODUCCIÓN



El derecho de acceso a la información establecido como de carácter fundamental en el artículo 74 de la Constitución Política Colombiana permite la materialización de la actuación transparente de las instituciones, no solo posibilitando a la ciudadanía el acceso a la información de interés, sino también estableciendo la obligación de las instituciones de atender de manera clara, veraz y oportuna, a las solicitudes presentadas por la población.

Tal como lo menciona la Organización de los Estados Americanos, el acceso a la información permite que la ciudadanía se involucre en el

ejercicio del Estado, posibilitando el ejercicio de control a las actuaciones de este, fortaleciendo la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática (OEA, 2013)⁽⁵⁾.

No obstante lo anterior, este derecho puede ser limitado en diferentes ocasiones, lo cual genera que la razón para ello debe ser fundamentada, racional y proporcional; teniendo en cuenta lo establecido en el **título III de la Ley 1712 de 2014**, el acceso a la información es restringido en dos ocasiones, la primera cuando la distribución de la información afecte directamente los derechos de personas naturales o jurídicas, calificando dicha información como clasificada; y, en los casos en los que el dar a conocer la información genere daños en el interés público, esta será de carácter reservado.

Ahora, si bien la información puede clasificarse, ello no elimina el carácter de “información pública”, por lo cual el artículo 20 de la Ley 1712 de 2014 ha establecido la necesidad de

la implementación de un índice de información clasificada y reservada, el cual debe contener aquellos actos, documentos, o cualquier tipo de información que sea catalogada en cualquiera de las dos excepciones de acceso. Asimismo, este artículo indica que este índice debe contener las denominación, motivación e individualización del acto en la que conste la calificación.

Con la expedición del **CONPES 4070** se dictan lineamientos para la política de Estado Abierto identificando como una de las razones de negación del derecho al acceso a la información, la catalogación de la información como reservada o clasificada de manera errónea. En este sentido, a través de la siguiente guía se propone establecer un lineamiento para la construcción del índice de información clasificada y reservada y del test del daño, lo cual será de utilidad para los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional.

⁵⁾ Archivo General de la Nación. (2015) Gestión documental & gobierno electrónico: problemas, retos y oportunidades para los profesionales de información. https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consume/Recursos/Publicaciones/GestionDocumentalYGobiernoElectronico.pdf

FUNDAMENTO JURÍDICO

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
Constitución Política, artículo 74	“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley (...)”.
Ley 594 de 2000, artículos 11, 12 y 27	“ARTÍCULO 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística. ARTÍCULO 12. Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos. ARTÍCULO 27. Acceso y consulta de los documentos. Todas las personas tienen derecho a consultar los

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley. Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.”
Ley 1266 de 2008, artículo 3	Regula de manera general el hábeas data y el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. “ARTÍCULO 3º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	(...) e) Dato personal. Es cualquier pieza de información vinculada a una o varias personas determinadas o determinables o que puedan asociarse con una persona natural o jurídica. Los datos impersonales no se sujetan al régimen de protección de datos de la presente ley. Cuando en la presente ley se haga referencia a un dato, se presume que se trata de uso personal. Los datos personales pueden ser públicos, semiprivados o privados; f) Dato público. Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la presente ley. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas;

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	g) Dato semiprivado. Es semiprivado el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general, como el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley. h) Dato privado. Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular. (...)"
Ley Estatutaria 1581 de 2012	Dicta disposiciones generales para la protección de datos personales e incluye en la legislación categorías de datos especiales. “Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por: (...)

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	c) Dato personal: Cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables (...)." “Artículo 5°. Datos sensibles. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos”.
Ley 1621 de 2013, artículo 33	“Artículo 33. Reserva. Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia sus documentos, información y

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de treinta (30) años contados a partir de la recolección de la información y tendrán carácter de información reservada. Excepcionalmente y en casos específicos, por recomendación de cualquier organismo que lleve a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, el Presidente de la República podrá acoger la recomendación de extender la reserva por quince (15) años más, cuando su difusión suponga una amenaza grave interna o externa contra la seguridad o la defensa nacional, se trate de información que ponga en riesgo las relaciones internacionales, esté relacionada con grupos armados al margen de la ley, o atente contra la integridad personal de los agentes o las fuentes”.
Ley 1712 de 2014	“Artículo 1. El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información”.
Ley 1755 de 2015, artículo 24	“ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial: 1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales. 2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas. 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica. 4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación. 5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008. 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos. 7. Los amparados por el secreto profesional.

NORMATIVA	DESCRIPCIÓN
	8. Los datos genéticos humanos. PARÁGRAFO. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información”.
Resolución 1519 de 2020	“Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos”
Decreto 1081 de 2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.”
CONPES 4070 Estado Abierto	Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado Abierto.

TÍTULO I

¿DE QUÉ MANERA SE CALIFICA LA INFORMACIÓN?



El Archivo General de la Nación, citando a Muñoz, menciona que algunas de las problemáticas que se presentan al interior de las entidades estatales y que generan la negación de acceso a la información es por fallas en “discriminación, falta de información y transparencia, negligencia, incumplimiento de obligaciones, retrasos en los plazos, tratos injustos, abuso de poder y errores jurídicos”⁽⁶⁾ (Muñoz, 2001), resaltando que el primer motivo de reclamo es el obstáculo que tiene la ciudadanía de acceder a los documentos ya sea por su inexistencia o negación de la entidad.

En este mismo documento se contempla la necesidad de implementar acciones que faciliten la identificación y acceso a la información, posibilitando el uso de herramientas como el internet para dicha función, mediante lo cual se podrá organizar y centralizar la información que puede encontrarse dispersa en diferentes bases de datos, garantizando de esta manera el derecho de acceso a la información que tiene la población (Archivo General de la Nación).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, a través de la **Ley 1712 de 2014** se establecieron lineamientos para clasificar la información, brindando una ruta a seguir para todos los sujetos obligados, permitiendo unificar conceptos que, a la vez, facilitan que el manejo de la información a su cargo se realice de una manera integral y transparente; al mismo tiempo, la calificación de la información permite claridad en la población sobre los datos a los que pueden acceder y a los que no.

6) Archivo General de la Nación. Gestión Documental & Gobierno Electrónico. https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consume/Recursos/Publicaciones/GestionDocumentalYGobiernoElectronico.pdf



TÍTULO II

1.1

¿QUÉ ES LA INFORMACIÓN CLASIFICADA Y CUÁLES SON LOS TIPOS DE DATOS?



La Ley 1712 del 2014 en su título tercero establece que existen **dos excepciones** de acceso a información pública, la calificación de información como clasificada o reservada. En esta parte de la guía nos centramos en la **información clasificada**, la cual se cataloga de esta manera porque causa posibles daños de derechos a personas naturales o jurídicas, entre las justificaciones se hace referencia a: **daño a la intimidad, salud o seguridad de una persona o, causar la revelación de secretos comerciales, industriales y profesionales.**

En este sentido, al catalogarse la información como clasificada, el tiempo de restricción puede ser ilimitado, sin embargo, en algunos casos, el consentimiento de la persona natural o jurídica permite la publicación de dicha la información.

Los desarrollos legislativos y constitucionales relacionados a la información clasificada han dado lugar a tipificar los datos personales en cuatro tipos: **datos privados, semiprivados, no sensibles y sensibles.** Entre los desarrollos normativos se debe mencionar la Ley 1266 de 2008, la cual regula de manera general el hábeas data y el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. (7)

Esta Ley en su artículo 3 define lo siguiente:

Dato personal:

Es cualquier pieza de información vinculada a una o varias personas determinadas o determinables, o que puedan asociarse con una persona natural o jurídica. Los datos personales pueden ser públicos, semiprivados o privados.

Dato privado:

Es el dato que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.

Dato semi privado:

Es semi privado el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general, como el dato financiero y

7) Ley 1266 de 2008. Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. <https://funcionpublica.gov.co/eval/gestornormativa/horma.php?i=34488>

crediticio de actividad comercial o de servicios a que se refiere el Título IV de la presente ley.

Dato público:

Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la presente ley. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas.



Teniendo en cuenta lo anterior, estas definiciones son de gran importancia, toda vez que permiten identificar el carácter clasificado dependiendo de su calidad como privado o semi privado, sin embargo, esta visión tiende a ser muy general, por lo cual es necesario que cada caso se analice de manera individual para establecer la calificación que se le debe asignar.

Otra norma pertinente que otorga una definición de los tipos de datos es la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la cual dicta disposiciones generales para la protección de datos personales e incluye en la legislación categorías de **datos especiales**, brindando las siguientes definiciones:⁽⁸⁾

Datos sensibles:

Aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones

religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Datos personales:

Cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables.



Para el tratamiento de los datos sensibles la misma Ley 1581 2012 , en su artículo 6 establece que se prohíbe su tratamiento, con excepción de cinco circunstancias en la que el titular de los mismos:

i) brinde autorización explícita; **ii)** el tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado, caso en el que será su representante legal quien otorgue la autorización; **iii)** cuando el uso se realice por una organización sin ánimo de lucro relacionada con su misionalidad, y el tratamiento se refiera a sus miembros o personas cercanas; no obstante, en este caso los datos no podrán ser suministrados a terceros; **iv)** cuando los datos se necesiten para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial; y finalmente, **v)** cuando se tenga una finalidad histórica, estadística o científica, pero deberá suprimirse la identidad de los titulares.

Ahora, es pertinente aclarar qué se entiende por

8) Ley Estatutaria 1581 de 2012 "Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales." <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

dato público, por lo cual el Decreto 1377 del 2013⁽¹⁰⁾, establece en su artículo 3 lo siguiente:

“Es el dato que no sea semiprivado, privado o sensible. Son considerados datos públicos, entre otros, los datos relativos al estado civil de las personas, a su profesión u oficio y a su calidad de comerciante o de servidor público. Por su naturaleza, los datos públicos pueden estar contenidos, entre otros, en registros públicos, documentos públicos, gacetas y boletines oficiales y sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva.⁽¹¹⁾”

INFORMACIÓN RESERVADA

La segunda excepción al derecho de acceso a la información es la calificación de la información como de carácter reservado, que responde a la posible vulneración de los intereses públicos,

como se menciona en el artículo 19 de la Ley 1712 del 2014, sin embargo, es necesario tener en cuenta que los sujetos obligados al realizar dicha calificación de la información deben contar con un fundamento constitucional o legal, que sustente la imposibilidad de compartir parcial o totalmente el contenido de la misma al público.



En el caso de reserva de información, se tiene en cuenta como posibles circunstancias para su calificación como tal: **a) la defensa y seguridad nacional;** **b) la seguridad pública;** **c) las relaciones internacionales;** **d) la prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias,** mientras que no se

⁽¹⁰⁾⁻⁽¹¹⁾ Decreto 1377 de 2013 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 012” <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53646>

haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos; **e)** el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; **f)** la administración efectiva de la justicia; **g)** los derechos de la infancia y la adolescencia; **h)** la estabilidad macroeconómica y financiera del país y; **i)** la salud pública.

Además, en el párrafo se establece que aquellos documentos que contemplen opiniones o puntos de vista relacionados al proceso deliberativo de los servidores públicos, serán calificados como reservados.

En este mismo sentido, la **Ley 1755 del 2015 en el artículo 24** establece como información de carácter reservado la siguiente⁽¹²⁾:

“(…)

- a)** La defensa y seguridad nacional;
- b)** La seguridad pública;
- c)** Las relaciones internacionales;

- d)** La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;
 - e)** El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;
 - f)** La administración efectiva de la justicia;
 - g)** Los derechos de la infancia y la adolescencia;
 - h)** La estabilidad macroeconómica y financiera del país;
 - i)** La salud pública.
- (…)”.



¹²⁾ Ley 1755 de 2015. “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/horma.php?i=65334>



entidades encargadas de diseñar e implementar políticas relacionadas con ello, o cuando la información se encuentre asociada a labores de supervisión que garanticen la estabilidad del sistema financiero y la confianza de la ciudadanía en el mismo⁽¹³⁾.

Aunado a lo anterior, el mismo Decreto en el **artículo 2.1.1.4.2.1**, fija como responsable de calificar la información establecida en los literales a, b y c, como reservada al jefe de dependencia, al encargado de la posesión y tratamiento de la información, o a aquel funcionario que a través de su experticia pueda calificar la información de manera objetiva y proporcional.

Ahora, si bien la **Ley 1712 de 2014** establece que **la temporalidad de la reserva no puede exceder de los 15 años**, existen unos casos específicos en los que la misma puede ser extendida, los cuales se encuentran estipulados en la **Ley 1621 de 2013** y aplica cuando la información es relacionada a operaciones de inteligencia o contrainteligencia,

Y en el párrafo, hace la salvedad que en los casos de solicitud de la información mencionada en los numerales 3,5,6 y 7, esta sólo podrá requerirse por el titular de la misma, sus apoderados o por personas autorizadas que tuviesen la facultad expresa para acceder a ella.

También, el **Decreto 1081 de 2015** hace una **ampliación del literal h**, en donde se establece que la información que pueda generar una afectación en la estabilidad económica y financiera, o en las

por lo cual la temporalidad de la reserva puede extenderse hasta por 30 años e incluso si se recomienda, el Presidente de la República en razón a que la difusión de la información suponga una amenaza grave externa o interna, ponga en riesgo las relaciones internacionales, o se encuentre relacionada con grupos armados al margen de la Ley, podrá extender la reserva por 15 años más.

No obstante, se aclara que lo previamente mencionado es la excepción, más no la regla.

Además, aun cuando puede negarse la difusión de la información, se debe cumplir con los criterios establecidos en la Ley 1712 de 2014 para ello, por lo cual, el director de la dependencia debe justificar jurídica o constitucionalmente la razón del por qué la información solicitada no puede ser compartida.

Finalmente, a partir de los títulos anteriormente enunciados se puede entender que a través de

la calificación de la información ya sea como clasificada o reservada, **se tiene como finalidad la protección de derechos fundamentales e intereses imperativos.**

De lo cual, se otorgan unas líneas guía para la construcción del índice de información clasificada y reservada:

- La calificación de la información debe ser realizada por un funcionario que tenga pleno conocimiento del contenido de la misma.
- Siempre es necesario contar con un apoyo jurídico que pueda fundamentar legalmente la limitación del acceso a la información.
- No en todos los casos la información podrá ser limitada en su totalidad, pues los documentos pueden estar compuestos por diferentes tipos de datos.
- La calificación del documento como clasificado

o reservado no significa que la autoridad en poder del mismo pueda negar la existencia de la información.

- Solo en casos delimitados por ley puede haber excepciones sobre el tiempo de calificación de información reservada, por ejemplo, la información de inteligencia y contrainteligencia, que puede tener un tiempo de reserva de 30 años extensible bajo una evaluación de daño.
- La reserva legal no puede cobijar información que por decisión constitucional deba ser pública.
- La negación de acceso a la información debe ir acompañada por un fundamento legal y constitucional, además de una argumentación clara y completa que explique por qué no puede compartirse la misma. Es necesario aclarar que la carga de la prueba del posible daño que pueda ocurrir con la divulgación, está a cargo del sujeto obligado que tiene en su poder la información.



TÍTULO III

1.1

¿CÓMO CONSTRUYO UN ÍNDICE DE INFORMACIÓN CLASIFICADA Y RESERVADA?



El artículo 20 de la Ley 1712 de 2014 establece que todos los sujetos obligados tienen el deber de estructurar un **índice de información clasificada o reservada**, en donde se incluya el fundamento legal y constitucional que soporte dicha calificación.

Este índice se refiere al inventario de información pública que un sujeto obligado genera, controla y adquiere, y que se ha identificado por normas

vigentes y jurisprudencia que su divulgación tiene el potencial de generar daño a otros derechos fundamentales y/o a bienes públicos que han sido señalados por la ley, por lo cual se le califica como clasificada y/o reservada.

Al ser información pública, el inventario permite que la ciudadanía reconozca qué información o grupos de datos pertenecen a alguna de las excepciones de acceso a la información y las razones legales y constitucionales que permiten esta restricción. En este sentido, como se ha mencionado anteriormente, **la Corte Constitucional ha reiterado que a pesar de la consideración de un documento o partes del mismo como clasificado o reservado, no se puede negar su existencia.**

¿Quiénes deben participar en su construcción?

Atendiendo a lo establecido por la Ley 1712 de 2014 y a lo mencionado a lo largo de la presente guía, la restricción al derecho de acceso a la información es la excepción más no la regla, y al momento de la limitación del acceso a la información por parte de un sujeto obligado, ello debe ir acompañado de un ejercicio de identificación y justificación adecuado, dependiendo de la calificación de la información que alegue.

Siendo así, atendiendo a los lineamientos dados por el Archivo General de la Nación⁽¹⁴⁾, se sugiere que los encargados de realizar la calificación de la información sean los siguientes:

¹⁴⁾ Archivo General de la Nación. Guía para la clasificación de la información. 2015. https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/3_Transparencia/3.3%20Procesos%20y%20Procedimientos/GIT-G-01_GUIA_PARA_LA_CALIFICACION%20DE_LA_INFORMACION%20AGN.pdf

ROL	OBJETIVOS	PERFIL
Productor	Controlar la generación, clasificación, desarrollo, mantenimiento, uso y protección adecuada de la información.	Corresponde al nombre del área o de la dependencia o unidad interna, o al nombre de la entidad externa que crea la información
	Facilitar el acceso a la información de la entidad y analizar los mejores usos de la misma, de manera que se convierta en un activo para la organización.	Personal a cargo de procesos de negocio de la entidad que tiene el conocimiento de los mismos y de la información que se produce.
Custodio	Proteger la información, manteniendo los controles definidos por el dueño de la información.	Corresponde al nombre del área o de la dependencia o unidad encargada de la custodia o control de la información para efectos de permitir su acceso.
Técnico	Facilitar y orientar el acceso a los sistemas y repositorios de información de la entidad y liderar la publicación de los datos en formatos abiertos.	Personal técnico, preferiblemente ingenieros de sistemas con conocimientos en estándares abiertos, identificación de información, extracción y manejo de bases de datos. Conocimiento en los requerimientos para la publicación y manejo del portal web de la entidad.
Seguridad	Garantizar un manejo adecuado de los riesgos y las políticas de seguridad de la entidad para la protección de la información.	Personal técnico, preferiblemente ingenieros de sistemas con conocimientos en aseguramiento de la calidad en la información e identificación de riesgos de seguridad.
Jurídico	Analizar, asesorar, conceptualizar y orientar sobre los datos que son susceptibles de poner a disposición de cualquier persona, sin que esto implique la vulneración de los derechos fundamentales de los individuos y el incumplimiento de la	Abogado o profesional con conocimientos en el marco jurídico de los procesos de la entidad y en temas relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública, y con conocimiento en la reserva legal y protección que tienen algunos datos e información, en virtud de la Ley.

ROL	OBJETIVOS	PERFIL
	normatividad, en cuanto a respetar la reserva legal que tienen algunos datos.	
GEL	Actuar como un canal de comunicación entre la Dirección de Gobierno en línea y la entidad, para la toma de decisiones. Por otro lado, debe estar presente en la toma de las decisiones en cada uno de los procesos de la apertura de datos en lo concerniente a la entidad. El rol también tiene la responsabilidad de coordinar acciones al interior de la entidad.	CIO o servidor público delegado por la entidad con habilidades en coordinación y dinamización de equipos de trabajo.
Aprobador	Avalar la política de seguridad, los planes, programas y proyectos después de ser revisados por el comité de Desarrollo Administrativo.	Dirección General O Comité De Desarrollo Administrativo O Secretaría General

Imagen obtenida de la “Guía para la calificación de la información” del Archivo General de la Nación, 2015.

¿Cómo se construye?

Inicialmente, se deben reconocer las características archivísticas básicas de identificación y conservación de los documentos, pues al incluir un documento en el índice de información clasificada y reservada (o en otros instrumentos de gestión e información como el registro de activos de información) se debe conocer de manera clara, qué tipo de documento es, lo cual permitirá que la construcción o inclusión de un documento o grupo de datos sea identificada de manera adecuada.

De esta manera, se mencionan los primeros **cuatro elementos del índice:**

1

Nombre o título de la categoría de información: Un nombre general, el cual debe referenciar el tipo de documento.

2

Nombre o título de la información: En este ítem se debe agregar el título o nombre que corresponda al contenido de la información, y que permita su identificación, como se evidencia en el siguiente ejemplo.

A partir de la implementación del Programa de Gestión Documental, los sujetos obligados por la **Ley 1712 de 2014** deben asegurar que la información consignada en el índice de información clasificada y reservada, coincida con la relacionada en las tablas de retención documental TRD, ello en lo relacionado al listado de series y sus correspondientes tipos documentales.



Nombre o título de la categoría de información	Nombre o título de la información
INFORMES	Informes de competencias para cargos de libre nombramiento y remoción.
PROCESOS	Procesos de selección gerencia pública abiertos.
CONCEPTOS	Conceptos de idoneidad y conveniencia técnica de los nombramientos de los jefes de control interno.
ACTAS	Actas del comité de conciliación y defensa judicial.

3

Idioma: Se debe señalar el idioma con el cual se generó el documento, también si el documento tiene traducciones a diferentes idiomas, incluyendo las lenguas indígenas.

4

Medio de conservación y/o soporte: Es el medio en el que reposa la información, tales como discos zip, discos duros, discos compactos CD, discos versátiles digitales - DVD, microfilmaciones, redes, correo electrónico, intranet, internet.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta la información sobre los procesos asociados a la generación o producción del documento o grupo de datos, pues al incluir un documento al índice de información clasificada y reservada, debe referenciarse de manera exacta la fecha de generación del mismo. Esto es importante, en razón a que las excepciones al acceso a la información deben evaluarse caso a caso, con la finalidad de que se cuente con trazabilidad sobre el mismo.

Así, se referencian los siguientes elementos:

5

Fecha de generación de la información: Se debe establecer para este requerimiento una fecha clara que establezca la producción del documento.

6

Nombre del responsable de la producción de la información: Mencionar la secretaría u oficina exacta que fue la encargada de la producción del documento.

7

Nombre del responsable de la información: Incluir al igual que en el anterior requerimiento, una oficina o secretaría responsable del manejo de la información.



La **trazabilidad** en todo el ciclo de generación, producción, administración, y control de la información, asegura que se dé una gestión adecuada de la misma. Además, es un aspecto relevante en la garantía del acceso a la información y sus excepciones.

Ahora, debe **establecerse por cuál de las causales establecidas en la Ley 1712 de 2014 se justifica la excepción para acceder a la información**, para lo cual se recomienda contar con la participación de un miembro del área jurídica de la entidad, con la finalidad de contar con un buen análisis y soporte jurídico para lograr una clara y completa argumentación.

Aunado a lo anterior, se deben analizar los **elementos que componen la calificación de la información**, ya sea como clasificada o reservada, atendiendo a lo explicado en el título II de la presente guía.

De esta manera, se mencionan los siguientes elementos:

8 **Objetivo legítimo de la excepción:** Se debe establecer qué objetivo se persigue con la limitación de acceso a la información.

9 **Fundamento constitucional o legal:** Al momento de establecer la excepción en el acceso a la información se debe contar con un fundamento constitucional que respalde la calificación de la misma.

10 **10. Fundamento jurídico de la excepción:** Es necesario establecer bajo que norma se está amparando la excepción de acceso a la información.

Se recomienda que, para la construcción del fundamento constitucional y jurídico los funcionarios del área jurídica puedan basarse tanto en normas jurídicas, como en jurisprudencia; lo cual también deberá relacionarse a partir de las características que componen la información.

Por último, para finalizar la construcción del índice de información clasificada y reservada, se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

Definir si la excepción es total o parcial:

Se debe identificar si la excepción de acceso a la información recae sobre la totalidad del documento, pues en los casos en los que sólo sea calificada una parte de la información contenida en el mismo, se puede tachar, anonimizar o borrar la información exceptuada y se da a conocer el resto que no se encuentra dentro de las excepciones.

11

12

Fecha en la que se realiza la calificación:

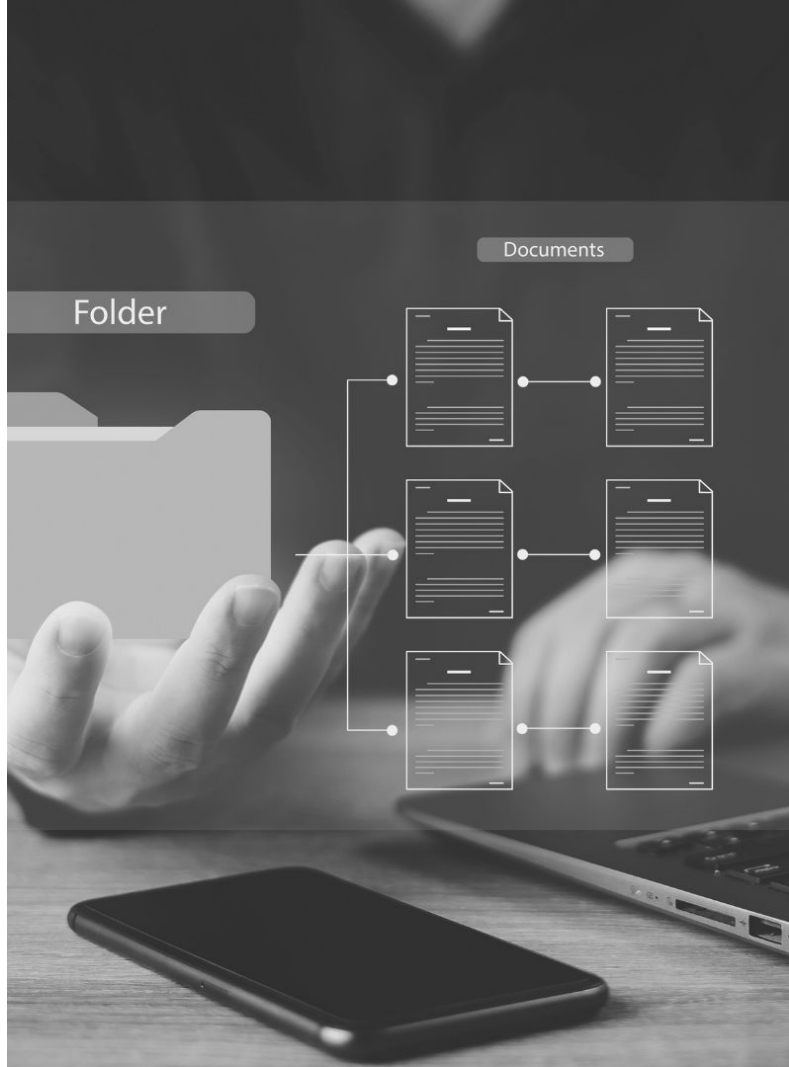
Es la fecha exacta, mes y año en la que identifica que la información hace parte de una excepción y por lo tanto, se califica como reservada o clasificada.

Plazo de la clasificación o reserva:

El plazo de restricción de acceso a la información que haga parte de una excepción lo establece la Ley 1712 del 2014 dependiendo de la calificación; pues si es clasificada, el término es ilimitado, por otro lado, si es reservada, la excepción puede ser hasta por 15 años sin posibilidad de prorrogarse el término, salvo los casos establecidos en la Ley 1621 de 2013.

13

Una vez finalizados estos puntos, se debe adoptar el índice dentro de los instrumentos de gestión de la información mediante un acto administrativo expedido por el funcionario competente de la entidad.





2.2

TEST DEL DAÑO



Siguiendo la línea de lo que se ha venido mencionando a lo largo de la presente guía, el derecho de acceso a la información pública está establecido como de carácter fundamental, sin embargo, puede limitarse atendiendo a las calificaciones de la información.

De esta manera, se presenta el test del daño, que funge como instrumento que permite a las entidades justificar adecuadamente el daño presente, probable y específico de la divulgación

de la información, logrando la construcción de un acto de negación adecuado ante la petición de la ciudadanía de un documento o grupo de datos reservados y/o clasificados.

Así, atendiendo a lo establecido en el Decreto 1081 de 2015, en su artículo 2.1.1.4.4.2 define que “Se entenderá que el daño es presente siempre que no sea remoto ni eventual; probable cuando existan las circunstancias que harían posible su materialización; y específico solo si pueden individualizarse y no se trate de una afectación genérica”⁽¹⁵⁾.

Finalmente, el producto final que debe ser entregado al ciudadano es un Acto de negación de acceso a información debe contener:

1

El fundamento constitucional o legal:

Al igual que en el índice de información clasificada y reservada, no solo debe nombrarse la Ley sino también el artículo específico, o en caso de hacer alusión a

sentencias de las altas cortes, se debe citar el apartado que fundamenta la decisión.

2

La excepción de Ley: Nombre si es una excepción del artículo 18 (clasificación de la información) o del artículo 19 (reserva), y determine el literal exacto del artículo que refiere la información restringida.

3

El tiempo de clasificación o reserva:

Recuerde que la Ley de transparencia establece parámetros temporales para la clasificación y reserva de la información.

4

Carga de la prueba: El daño presente, probable y específico que se genera en caso de la divulgación de la información.

¹⁵⁾ Decreto 1081 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.". <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>

A continuación, se presenta un **ejemplo del test del daño**:

TEST DE DAÑO EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Fecha:	8 de noviembre de 2024
Lugar:	Bogotá

Sobre el requerimiento de información:

Asunto:	Divulgación de la información relacionada al proceso con radicado número xxxxxxxxxx.					
Entidad Receptora:	Fiscalía General de la Nación					
Condición de la Información:	Pública		Reservada	X	Clasificada	
Tipo de excepción:	Total	X	Parcial		No aplica	

Solicito a que se someta a consideración, por parte del custodio de la información, en virtud de que la fecha, que de hacerse pública dicha información podría ocasionar un perjuicio real y directo a las víctimas parte del proceso con noticia criminal número xxxxx, además de poner en riesgo el desarrollo de dicho proceso, ello en razón a que se encuentra en etapa de indagación preliminar y no se ha emitido escrito de acusación ante un juez de la república.

Para lo cual, se presenta y aplica el presente **TEST DE DAÑO**, entendiéndose por ésta, la demostración de manera fundada y motivada, que la divulgación de la información lesiona el interés jurídicamente protegido por la Ley y que el menoscabo o daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés de conocerla y, por consiguiente, debe clasificarse como reservada, precisando las razones objetivas por las que la apertura de la información genera una afectación.

Indique la razón por la cual esta información es clasificada o reservada:

Información relacionada al proceso con número de noticia criminal xxxxx, el cual involucra una investigación por los presuntos delitos de Proxenetismo con menor de edad agravado (artículo 213^a y 216 Código Penal) y Acceso carnal abusivo con menor de catorce años (artículo 208 Código Penal).

Aunado a lo anterior, la calificación de la información de fundamenta en los siguientes preceptos legales:

• **Ley 906 de 2004 Art. 18:** La actuación procesal será pública. Tendrán acceso a ella, además de los intervinientes, los medios de comunicación y la comunidad en general. Se exceptúan los casos en los cuales el juez considere que la publicidad de los procedimientos pone en peligro a las víctimas, jurados, testigos, peritos y demás intervinientes; se afecte la seguridad nacional; se exponga a un daño psicológico a los menores de edad que deban intervenir; se menoscabe el derecho del acusado a un juicio justo; o se comprometa

seriamente el éxito de la investigación. (negrilla y subraye fuera del texto)

• **Ley 1098 de 2006 Art. 2:** El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

• **Ley 1581 del 2012 Art.7:** Es tarea del Estado y las entidades educativas de todo tipo proveer información y capacitar a los representantes legales y tutores sobre los eventuales riesgos a los que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes respecto del Tratamiento indebido de sus datos personales, y proveer de conocimiento acerca del uso responsable y seguro por parte de niños, niñas y adolescentes de sus datos personales, su derecho

	a la privacidad y protección de su información personal y la de los demás. • Decreto 1081 del 2015: Art. 2.1.1.4.1.2: Acceso a datos personales en posesión de los sujetos obligados. Los sujetos obligados no podrán permitir el acceso a datos personales sin autorización del titular de la información, salvo que concurra alguna de las excepciones consagradas en los artículos 6 y 10 de la Ley 1581 de 2012. Tampoco podrá permitirse el acceso a los datos personales de niños, niñas y adolescentes, salvo aquellos que sean de naturaleza pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 1581 de 2012.
Indique los sujetos afectados por la publicación de esta información:	Víctimas del proceso, identificadas como menores de 14 años de edad.

Indique cuál es el vínculo entre la publicación de la información y el daño jurídico:	Inicialmente, la información se encuentra asociada a una investigación penal en curso, de la cual no ha surgido escrito de acusación, por lo cual, la divulgación de la información puede entorpecer la investigación; además, la información contiene datos de los menores de edad rescatados que participarán como testigos en el desarrollo del proceso, los datos incluyen nombres, números de tarjetas de identidad, direcciones de residencia en los que fueron reubicados junto a sus familias, colegios en los que han sido matriculados y datos de sus progenitores, lo cual de ser revelado generaría un peligro inminente a los derechos fundamentales como la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano, a la integridad personal, derechos de protección, al tener una familia y no ser separados de ella, a la educación e intimidad.
---	---

Precise las razones objetivas por las que la apertura de la información generaría una afectación, a través de un riesgo real:	Se evidencia que el daño es presente, no es remoto ni eventual, teniendo en cuenta que en este momento se encuentra en curso la investigación.
Precise las razones objetivas por las que la apertura de la información generaría una afectación, a través de un riesgo demostrable:	El daño es probable, pues teniendo en cuenta que no se ha formulado un escrito de acusación, los presuntos responsables de las conductas punibles continúan en libertad, lo cual la difusión de la información además de entorpecer la investigación, genera un riesgo para los menores de edad involucrados, que además de asumir un papel clave en la investigación y por lo cual pueden ser buscados por los presuntos criminales para ser silenciados, la difusión de la información supondría una re victimización afectando el entorno en el que están siendo re ubicados, impidiéndoles gozar de manera efectiva

	de sus derechos fundamentales.
Precise las razones objetivas por las que la apertura de la información generaría una afectación, a través de un riesgo identificable:	El riesgo es específico, pues recae sobre los menores de edad identificados como víctimas en el proceso en curso, además sobre el desarrollo de la investigación.
Indique cuál sería la excepción de acceso a la información, de acuerdo con la Ley 1712 de 2014:	Atendiendo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 que establece: “(…) Artículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos. Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente

	prohibido por una norma legal o constitucional: (...) d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; g) Los derechos de la infancia y la adolescencia; (...)”.
Finalmente, indique la temporalidad por la que se clasifica o reserva la información:	La presente información se encuentra reservada por un término de 12 años, contados a partir de la calificación de la información como tal. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1712 de 2014, en su artículo 22 “(…)” ARTÍCULO 22. Excepciones temporales. La reserva de las informaciones amparadas por el

	artículo 19 no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años. (...)”.
--	--