

---

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA EN LA NUEVA LEGISLACIÓN  
ECUATORIANA

---

*Alejandra Celi*

Cumplido un año de la publicación en el Registro Oficial de la República del Ecuador de la [Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#), cuerpo normativo que desarrolla los derechos de libertad de acceso a la información, participación democrática y publicidad de los actos, contratos y gestiones públicas, realizaremos una aproximación a esta norma jurídica y su aplicación.

Conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la libertad de acceso a la información forma parte del catálogo de derechos que corresponden a toda persona por su dignidad.

Estos derechos son reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup>, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>2</sup> y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup>.

La Constitución Política de la República del Ecuador también reconoce estos derechos, de tal manera en el artículo 81 tipifica que:

El Estado garantizará el **derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa**, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales (…)

**No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos**, excepto de los documentos para los que tal reserva

---

<sup>1</sup> Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión

<sup>2</sup> Artículo 19.- (….) 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

<sup>3</sup> Artículo 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley (...).

Si bien estos derechos son directamente aplicables, coincidimos con el Dr. Marco Navas en la importancia y necesidad de esta Ley para:

(...) desarrollar algunos aspectos que permitirían potenciar una política de apertura y transparencia de parte de la administración pública para con la ciudadanía y, a la par, maximizar las capacidades de los ciudadanos de participar mediante el conocimiento de las actuaciones del Estado y de construir activamente la democracia en un espacio público<sup>4</sup>.

El artículo 2 de la Ley en estudio justamente establece que el objeto de la Ley es garantizar y normar “el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales nuestro país es signatario”.

En el siguiente inciso del artículo 2 la Ley procede a enumerar los objetivos que persigue, que son: Cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas; y, en las convenciones internacionales que sobre la materia ha suscrito legalmente el Ecuador; permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social; garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado; la democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública; y, facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.

La Ley en análisis parte por establecer en el Artículo 1 el Principio de Publicidad de la Información Pública, recalcando que “El acceso a la información pública **es un derecho de las personas que garantiza el Estado**”, este derecho impone el deber de todos los órganos del Estado y de aquellos en los que este tenga alguna participación, e inclusive de las ONG’s a someterse al principio de publicidad que implica que, a excepción de las establecidas en la Ley, toda información que posean es pública.

El Ámbito de Aplicación de la Ley, establecido en el artículo 3, es lo suficientemente amplio para dar una garantía efectiva a estos derechos. De tal manera que no es aplicable únicamente a entes del sector público o mixto, sino que esta Ley también es aplicable a:

(...) e) Las corporaciones, fundaciones y organismos no

---

<sup>4</sup> Marco Navas Alvear, Apuntes al debate de la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública, Revista Judicial, derechoecuador.com.

gubernamentales (ONG's) aunque tengan el carácter de privadas y sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública;

f) Las personas jurídicas de derecho privado, que sean delegatarias o concesionarias o cualquier otra forma contractual de servicios públicos del Estado, en los términos del respectivo contrato;

g) Las personas jurídicas de derecho privado, que realicen gestiones públicas o se financien parcial o totalmente con recursos públicos y únicamente en lo relacionado con dichas gestiones o con las acciones o actividades a las que se destinen tales recursos; y,

h) Las personas jurídicas de derecho privado que posean información pública en los términos de esta Ley.

El amplio ámbito de aplicación de esta Ley ha sido objeto de varias críticas que consideran existe detrimento de las libertades fundamentales de las personas del sector privado. No concordamos con estas críticas dado que la ley es explícita en cuanto a la obligación de estas entidades y personas de prestar la información pública que posean, cuando realicen actividades públicas o reciban recursos públicos.

Es importante el contenido del artículo 4, que tipifica los principios por los que se debe regir el desarrollo del derecho a la información pública, partiendo por enunciar en el literal a) que “la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas” y calificando a los depositantes de esta información únicamente como sus administradores con el deber de garantizar el acceso, por regla general gratuito, a la información pública.

Posteriormente en el literal c) señala que “El ejercicio de la función pública, está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones”; y, en el literal e) incluye el principio de “Garantizar el manejo transparente de la información pública, de manera que se posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público”.

Incluye además, en el literal d), el principio de *induvio pro información* señalando que: “Las autoridades y jueces competentes deberán aplicar las normas de esta Ley Orgánica de la manera que más favorezca al efectivo ejercicio de los derechos aquí garantizados”.

El Título Segundo de la Ley contiene definiciones de Información Pública, de Información Confidencial y regula la Difusión de la Información.

En el artículo 5 se considera como Información Pública “todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado”.

Un artículo y materia de esta Ley que ha generado varias críticas desde el Proyecto de Ley es el artículo 6, correspondiente a la definición de Información Confidencial, y posteriormente el Título Tercero que lo desarrolla, el artículo 6 establece que:

Se considera información confidencial aquella información pública personal, que no está sujeta al principio de publicidad y comprende aquella derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales, especialmente aquellos señalados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República (...).

El Dr. Marco Navas, en su artículo titulado *Apuntes a la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública*, acertadamente señala que “Desde un punto de vista doctrinario, se comete un error cuando se habla de “información pública personal”, pues los datos personales no pueden ser considerados como información pública”.

En todo caso, como apunta Carmen Robayo de Hidalgo, en el artículo *Ecuador Acceso a la Información Pública*, “toda información que posean [las instituciones correspondientes al ámbito de aplicación de la ley] es pública, salvo las excepciones establecidas en la Ley, en lo que respecta a la información que ha sido catalogada como confidencial, misma que en términos generales se refiere a aquella información que afecta a derechos personalísimos(...)”.

Es importante destacar la protección que esta Ley busca dar a los Derechos Humanos y Fundamentales al establecer expresamente, en el inciso tercero del mismo artículo, que:

No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades públicas competentes, sobre violaciones a derechos de las personas que se encuentren establecidos en la Constitución Política de la República, en las declaraciones, pactos, convenios, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico interno.

Un importante avance en relación al derecho de acceso a la información regula la Ley al establecer la implementación obligada de un portal de información o página web, que deben realizar todas las instituciones para cumplir los fines de difusión y transparencia, esta obligación está prevista en el artículo 7.

Conforme a la disposición transitoria segunda “Los portales en internet, deberán ser implementados (...) en el plazo perentorio de un año, contado a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial”; es decir, al tratarse de un plazo perentorio a la fecha todas las instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deberían contar con un portal de internet.

Sin embargo, conforme a la nota de prensa del Diario Hoy de 25 de mayo de 2005, encabezado *Cumplimiento de la Ley de Transparencia*, “Varias organizaciones denunciaron en Guayaquil que, de 5 000 entidades públicas, solo 100 cuentan con páginas web y que, de estas, apenas 10 han actualizado la información, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Transparencia”.

El artículo 7 además establece que éstas instituciones deberán contar con “ (...) los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución (...)”, y procede a enunciar la información mínima actualizada que es de naturaleza obligatoria, entre la cual cabe destacar que deben publicarse no solo las remuneraciones, salarios y presupuesto sino también, “los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos”.

Es también trascendente que La Función Judicial y el Tribunal Constitucional están obligados a publicar el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas y, de igual manera, los organismos de control del Estado deben publicar el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas e informes.

El los artículos 9 y 10 se tipifican responsabilidades sobre la entrega de la Información Pública y su custodia, es el titular de la entidad o representante legal el responsable y garante de la publicidad de la información pública y de su libertad de acceso, se establece además el plazo de diez días, llamado erróneamente perentorio ya que admite una prórroga por cinco días más por causas motivadas, para contestar solicitudes de acceso a la información.

Es fundamental resaltar que, en el artículo 11, la Ley otorga al Defensor del Pueblo atribuciones expresas en cuanto a la vigilancia, promoción y garantía de los derechos, atribuciones expuestas de la siguiente manera:

- a) Ser el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública; b) Vigilar el cumplimiento de esta Ley por parte de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley; c) Vigilar que la documentación pública se archive bajo los lineamientos que en esta materia dispone la Ley del Sistema Nacional de Archivos; d) Precautelar que la calidad de la información que difundan las instituciones del sector público, contribuyan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley; e) Elaborar anualmente el informe consolidado nacional de evaluación, sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web, así como todos los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas

jurídicas de derecho público o privado, sujetas a esta Ley; f) Promover o patrocinar a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada; y, g) Informar al Congreso Nacional en forma semestral, el listado índice de toda la información clasificada como reservada.

Como parte de estas atribuciones la Ley establece, en el artículo 12, que todos los entes señalados en el artículo 1 tienen la obligación de presentar a la Defensoría del Pueblo un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

En los subsiguientes artículos la Ley incluye obligaciones específicas de algunas instituciones concretamente para el Congreso Nacional, publicar y actualizar semanalmente en su página web los textos completos de todos los proyectos de Ley que sean presentados al Congreso Nacional y una lista de proyectos de Ley asignados a cada Comisión Especializada Permanente; El Tribunal Supremo Electoral, publicar en su sitio web los montos recibidos y gastados en cada campaña electoral; y, los Partidos Políticos que reciben recursos del Estado, publicar anualmente en forma electrónica, sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados.

Como habíamos señalado anteriormente, Título Tercero desarrolla el tema de la Información Reservada y Confidencial sobre la cual no procede el derecho de acceso a la información. Conforme al artículo 17 de la Ley esta reserva procede únicamente en los siguientes casos:

- a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, (...);
- b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes.

Conforme al artículo 18 esta protección de la Información Reservada tendrá una duración de un período de quince años desde que fuera clasificada, queda la facultad de ampliar el período de reserva cuando permanezcan y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación.

Es de reasaltar que para precautelar los derechos de los administrados la Ley señala que “La clasificación de reserva no podrá efectuarse posteriormente a la solicitud de información”; y, por otra parte que: “Las instituciones públicas elaborarán semestralmente por temas, un índice de los expedientes clasificados como reservados. En ningún caso el Índice será considerado como información reservada (...)”.

El Título Cuarto de la Ley trata “Del Proceso Administrativo para Acceder a la Información Pública”, que incluye la forma de presentar la solicitud

y sus requisitos; la Ley no establece solemnidades al respecto, únicamente que debe presentarse por escrito ante el titular de cada institución especificando la ubicación de los datos o temas solicitados, como podemos constatar no hace referencia a la necesidad de motivar la solicitud con las razones o fines de la información solicitada (Art. 19).

Los dos últimos artículos de la Ley, 22 y 23, tratan del recurso de acceso a la información y de la imposición de sanciones respectivamente, que tienen lugar por la denegación del derecho de información o por falta de contestación oportuna.

En cuanto al recurso de acceso a la información tiene lugar en la vía judicial, sin perjuicio del recurso de amparo, estando legitimada para ejercerlo toda persona que haya visto conculcado su derecho de acceso a la información, ya sea expresa o tácitamente. En cuanto a esta nueva garantía, coincidimos con el Dr. Jaime Pozo Chamorro quien, en el artículo *El derecho de acceso a la información*”, sostiene que:

(...) instituye el denominado Recurso de Acceso a la Información, como garantía para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, con lo cual, nuestro ordenamiento jurídico incorpora una nueva garantía a las ya consagradas en el texto constitucional (hábeas corpus, hábeas data y amparo constitucional), para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Es de resaltar el carácter sumario que la Ley le otorga a esta garantía al estipular que el órgano juzgador debe convocar a audiencia pública a las partes el mismo día que se plantee el recurso, la audiencia se celebrará en las siguientes veinte y cuatro horas; carácter sumario que se refuerza con la obligación de dictar la resolución dentro de los dos días hábiles siguientes (inclusive si el poseedor de la información no asistiere a la audiencia) y al tipificar que en caso de aceptarse el recurso las personas accionadas tienen la obligación de entregar, dentro de los siguientes ocho días, toda la información al juez.

Para el fiel cumplimiento de este derecho y su garantía, la Ley también otorga al juez la posibilidad de la aplicar medidas cautelares y de disponer la intervención de la fuerza pública.

En el mismo artículo la Ley dispone que de la resolución que adopte el órgano juzgador se puede apelar ante el Tribunal Constitucional, para que confirme o revoque la resolución y, por otra parte, estipula a la Ley de Control Constitucional como norma supletoria en el trámite del recurso.

Finalmente, la Ley establece sanciones administrativas (dejando a salvo las acciones civiles y penales a las que hubiera lugar), que van desde multas hasta destitución del cargo, para quienes denieguen ilegítimamente el derecho de acceso a la información pública.

