

La promoción del derecho de acceso a la Información Pública en el Ecuador

Marco Navas Alvear /(EDITOR)
Ramiro Ávila Santamaría
Farith Simon Campaña

Quito, 2004

Colección Acceso
VOLUMEN 1

La promoción del derecho de acceso
a la información pública en el Ecuador

Marco Navas Alvear, editor
Ramiro Ávila • Marco Navas • Farith Simon

Primera edición:
Fundación Esquel - Fondo Justicia y Sociedad / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales -
Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS / Unesco / Coalición Acceso
Quito, julio 2004

Impreso y hecho en el Ecuador

Edición de textos: Grace Sigüenza H.

Diseño gráfico: Jorge Ortega

Cubierta: Asterisco Diseño Gráfico

Impresión: Ediciones Fausto Reinoso,
Av. Rumipamba E1-35 y 10 de Agosto, of. 203, Quito

ISBN: 9978-94-118-5

Contenido

Presentación	__3
COALICIÓN ACCESO	
FES-ILDIS	

Introducción.....	__5
-------------------	-----

El derecho de acceso a la información pública: elementos para comprenderlo y exigirlo mejor	__7
MARCO NAVAS ALVEAR	

Introducción, 15 • ¿Por qué es importante hablar de acceso a la información pública?, 16 • ¿Dónde encontramos el derecho de acceso a la información pública?, 17 • Panorama de la exigibilidad del derecho de acceso a la información antes de la ley, 20 • ¿Por qué una legislación para el acceso a la información pública?, 21 • Objeto y fundamentos de una ley sobre acceso a la información pública, 23 • El objeto de la ley: la información pública, 25 • Beneficiarios y sujetos obligados, 28 • Acceso informativo y transparencia, 30 • Excepciones al acceso informativo, 34 • Condiciones de la reserva de información, 36 • Procedimiento, 41

Análisis general de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	__22
FARITH SIMON CAMPAÑA	

Antecedentes, 45 • Principios, objeto y objetivos de la ley, 48 • Ámbito de aplicación de la ley, 50 • Información pública, 52 • Mecanismos de protección y exigibilidad de los derechos, 62 • Regulaciones de carácter general, 67 • Plazos de la ley, 69 • A manera de conclusión, 70

Eventos de difusión del derecho al acceso a la información pública.....	__39
RAMIRO ÁVILA SANTAMARÍA	

La promoción del acceso a la información pública desde la sociedad civil: la experiencia de la Coalición Acceso, 74 • Análisis del proceso de elaboración y discusión del Proyecto de Ley sobre Acceso a la información Pública, 76 • Comentarios calificados, 80 • Foro de discusión, 82 • Conclusiones, 90

Anexos

Normas fundamentales sobre el derecho de acceso a la información.....	__50
--	------

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	__53
--	------

Los principios de Lima.....	__61
-----------------------------	------

Páginas de Internet relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.....	__64
--	------

Presentación

A inicios de 2002, varias organizaciones sociales que trabajan por el desarrollo social, la participación democrática, la protección del medio ambiente y/o la defensa de minorías y grupos vulnerables, se unieron por un fin común: promover el libre acceso a toda información pública, como base de una verdadera democracia transparente y participativa. Es así como se constituyó la Coalición de Organizaciones Sociales por el Acceso a la Información Pública en Ecuador (Coalición Acceso).

En su conformación, Coalición Acceso se planteó como metas: promover la formación de un movimiento ciudadano alrededor del tema de acceso a la información, para saber, participar y decidir; así como contar con una normatividad adecuada que garantice a la población el acceso a la información pública. Esta segunda meta ya fue alcanzada. La Coalición ha estado inmersa en la elaboración y proceso de aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La construcción de una normatividad adecuada ha ido acompañada de iniciativas de consulta ciudadana para conocer distintas posiciones sobre el tema y, a la vez, de mecanismos para relacionar nuestro proceso con los de otros países latinoamericanos. Es de esa dinámica que nace la Colección Acceso, cuyo fin es documentar y sistematizar la experiencia emprendida por las organizaciones, así como contribuir en este gran paso que ha dado el país: transitar de la cultura del secretismo a la cultura de la transparencia.

Consideramos que se ha iniciado un camino por una democracia mejor, al que invitamos a todas y todos a sumarse, para exigir la rendición de cuentas y para saber y decidir sobre asuntos que conciernen a toda la ciudadanía.

Actualmente, los miembros de la Coalición Acceso son las siguientes organizaciones:

- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Fundación Friedrich Ebert (FES), Ecuador
- Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)
- Corporación Participación Ciudadana (PC)
- Fundación Esquel
- Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD)
- Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
- Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)

El acceso a la información pública es, sin duda, uno de los derechos humanos más importantes. En una democracia, el ciudadano debe recibir, si este es su interés, toda la información sobre la política del Estado y de los demás entes públicos. Pero además, el Estado tiene la obligación de informar permanentemente al público en general sobre sus actividades y sus planes.

Solo el ciudadano bien informado tiene la capacidad para participar activamente, con criterios basados en conocimientos sobre los asuntos públicos. De ello depende la fuerza de las instituciones democráticas. Solo con la mayor transparencia se pueden combatir eficazmente fenómenos como la corrupción y el enriquecimiento ilícito, y construir una sociedad en la que todos los ciudadanos gocen de las mismas oportunidades, según sus conocimientos.

En este momento, existen en el Ecuador, lamentablemente, indicios de un cierto deterioro de la situación de derechos humanos y de la libertad de expresión, con graves denuncias de amenazas contra periodistas y activistas. Por esta razón, y no solo por ésta, resulta muy oportuna la publicación de este libro que de manera fácilmente entendible desarrolla los principales conceptos del derecho de acceso a la información pública, su situación actual y sobre todo sus perspectivas de exigibilidad. Una exigibilidad garantizada no solo por la Constitución y la legislación del país, sino por tratados internacionales que tienen vigencia complementaria a la de una ley ecuatoriana, como claramente lo describe Marco Navas Alvear, conocido experto en las materias de derechos humanos y acceso a la información.

Este es un libro en el que también se ofrecen guías para las personas que quieren reclamar derechos a la información en temas muy concretos y específicos. En este sentido, les puede servir el análisis de la reciente ley que formula Farith Simon, de la Coalición Acceso, formada por varias organizaciones sociales preocupadas por el tema, que con esta iniciativa quieren velar más activamente por un bien tan importante como es el libre acceso a la información.

La información pública, por cierto, no depende solo de la buena voluntad de los gobernantes, sino también de la buena disposición que los medios puedan tener o no tener para su publicación. Ahí inciden los intereses de los propietarios de los medios de comunicación. Sería por eso altamente conveniente investigar y reflexionar sobre temas como la propiedad de los medios de comunicación y sus relaciones con intereses políticos y económicos, cosa que, según nuestro conocimiento, no se ha hecho hasta este momento con rigor y aliento suficientes.

En todo caso, creemos que la presente publicación significa un paso adelante en la defensa del interés ciudadano a la libre y completa información pública y su implementación en la democracia que todos deseamos que sea participativa y dirigida a mejorar la situación de los sectores de la población que menos tienen.

Hans-Ulrich Büniger
Director del Instituto Latinoamericano de Investigaciones
Sociales (ILDIS) y Representante de la Fundación
Friedrich Ebert en el Ecuador (saliente)
mayo, 2004

Introducción

Pese al principio de “aplicación directa” de los derechos y garantías contenido en el artículo 18 de la Constitución Política de la República,¹ la realidad nos ha demostrado la necesidad de promover el conocimiento social y en algunos casos el desarrollo normativo de esos derechos, con la finalidad de asegurar su respeto y garantía. Este es el caso del derecho al acceso a la información contenido en el artículo 81 de la Constitución, en el que se declara 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.

Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación.

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación.

Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.

Un grupo de organizaciones no gubernamentales decidieron juntar sus esfuerzos e iniciativas para impulsar un proceso social de información y discusión del derecho al acceso a la información pública. En un primer momento, el Proyecto Latinoamericano de Medios de la Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, FES-ILDIS, la Fundación Esquel y la Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE, promovieron una serie de eventos de presentación de la experiencia que sobre el tema se había desarrollado en el Perú y México, así como el análisis de los proyectos de ley que sobre la materia se había presentado al Congreso Nacional, especialmente la iniciativa de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP).

Esta primera experiencia confirmó la importancia de trabajar de manera colectiva cuando se comparten objetivos comunes; por esta razón, con otras organizaciones no gubernamentales promovimos la conformación de un espacio colectivo de promoción del derecho al acceso a la información pública, la “Coalición Acceso”.²

Al amparo de la Coalición Acceso se desarrolló una segunda fase de promoción del derecho al acceso a la información pública. Estas actividades fueron ejecutadas por la Fundación Esquel, la Clínica de Derechos Humanos de la PUCE y FES-ILDIS, quienes en coordinación con la Universidad de Guayaquil y la Corporación Mujer a Mujer de Cuenca, y con el apoyo de las organizaciones de la Coalición, desarrollaron un proceso de promoción acerca de la importancia de contar con una ley que realmente sea compatible con el artículo 81 de la Constitución.

Este documento recoge las discusiones sociales que se desarrollaron en el marco de esta segunda fase; además, se ha incorporado una serie de documentos que puede ser de utilidad para la promoción de este derecho y, por tanto, para el accionar de personas o instituciones interesadas en esta temática.

Queremos expresar nuestra gratitud a UNESCO y a USAID por la importante contribución al desarrollo de este programa.

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al equipo técnico que se encargó de esta actividad, en especial a Marco Navas de FES-ILDIS, Farith Simon de la Fundación Esquel, Ramiro Ávila de la PUCE y Raquel Escobar y Sara Brombart del Proyecto de Medios de la Fundación Friedrich Ebert.

Ec. Cornelio Marchán
Presidente ejecutivo de la Fundación Esquel

El derecho de acceso a la información pública: elementos para comprenderlo y exigirlo mejor

MARCO NAVAS ALVEAR*

Introducción • ¿Por qué es importante hablar de acceso a la información pública? • ¿Dónde encontramos el derecho de acceso a la información pública? • Panorama de la exigibilidad del derecho de acceso a la información antes de la ley • ¿Por qué una legislación para el acceso a la información pública? • Objeto y fundamentos de una ley sobre acceso a la información pública • El objeto de la ley: la información pública • Beneficiarios y sujetos obligados • Acceso informativo y transparencia • Excepciones al acceso informativo • Condiciones de la reserva de información • Procedimiento.

Introducción

El presente documento se propone establecer un mapa de los principales elementos que debe contener una legislación sobre acceso a la información pública que busque ser efectiva, y analizarlos a la luz de la doctrina de los derechos humanos y las experiencias nacionales y de varios países de la región.

A la vez, con este texto se espera dar testimonio sobre los esfuerzos de las organizaciones que promueven esta publicación en torno a la promoción del derecho de acceso a la información pública.

El análisis que ofrecemos fue elaborado con anterioridad al segundo debate y aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero consideramos que resulta interesante, justamente porque permitirá contextualizar y contrastar los contenidos de esta nueva ley. En este contexto, pensamos que los aportes que en este documento se formulan para la sistematización y la interpretación de los distintos aspectos relativos al derecho en cuestión, serán importantes tanto para alimentar el debate y continuar el necesario desarrollo legislativo en el tema, cuanto para una adecuada interpretación de la legislación existente, lo más favorable a la vigencia de los derechos que se protegen con ella.

¿Por qué es importante hablar de acceso a la información pública?

Una de las mayores críticas al sistema político-democrático que vivimos ha sido que carece de “instituciones fuertes”. A la vez, la primacía de formas de relación autoritarias, clientelares, personalistas, etc.

Si uno se pone a pensar en este fenómeno, podría concluir que no es del todo cierto el comentario acerca de la falta de “instituciones fuertes”, si recordamos que existen redes bien organizadas que actúan en la oscuridad, pero de forma muy eficaz, en la recolección y asignación de recursos públicos. Y decimos redes, porque están conformadas por personas, cuentan con procedimientos, lógicas, recursos, fines y metas definidos. Lo que caracteriza a estas “organizaciones”, claro, es que responden a intereses particulares, que sirven para que pequeños grupos se enriquezcan inoral e ilegalmente. Estas redes son instituciones ocultas, son muy fuertes y están bien organizadas. Son redes de corrupción que actúan a nuestras espaldas.

Por otra parte, las instituciones del Estado son débiles porque se hallan penetradas por las prácticas institucionalizadas del secreto y la corrupción, las de la arbitrariedad y aquellas que las orientan a servir al interés de pocos. Estas prácticas guardan, a su vez, una relación fuerte con una situación de inequitativa redistribución de la riqueza social que repercute en una serie de desigualdades. Una de las más graves, y que nos interesa mencionar, es aquella que se refiere al acceso educativo,¹ que afecta a las competencias de aprendizaje y conocimiento de las personas.

La falta de conocimiento sobre las actuaciones públicas, por el lado de la mala oferta y la precaria demanda basada en poco desarrolladas competencias en cuanto al aprendizaje de lo ciudadano, favorece la debilidad de las instituciones democráticas. Si no hay información sobre los asuntos públicos, se empobrece el debate y la ciudadanía se acostumbra a no conocer. A la vez, el Estado no se preocupa por desarrollar una política de comunicación y aprendizaje-apropiación de lo público. El resultado es que la ciudadanía no opina, no participa. Todo ello configura un perverso círculo vicioso.

Estas reflexiones apoyan la necesidad de promover fuertemente el derecho de acceso a la información pública.

Como ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): “garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas” (Preámbulo de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión). Por lo tanto, un elemento que podría contribuir a cambiar el contexto descrito, tiene que ver con la promoción del derecho de acceso a la información pública.

¿Dónde encontramos el derecho de acceso a la información pública?

El derecho de acceso a la información pública forma parte del grupo de derechos humanos a la comunicación, y como tal está reconocido en el artículo 81 de nuestra Constitución, en el capítulo 4, dedicado a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Este artículo se refiere al acceso a la información cuando consagra:

- a) La garantía del acceso a fuentes de información (inciso primero).
- b) El derecho 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 (inciso primero).
- c) La garantía del acceso a los archivos públicos, a la vez que se prohíbe que exista reserva respecto de informaciones que reposen en éstos, salvo por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas por la ley (inciso tercero).

Así mismo, este derecho estaría contenido implícitamente dentro de los textos que a nivel internacional reconocen la libertad de información, básicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13). Estos instrumentos, al encontrarse ratificados por nuestro país, tienen pleno carácter vinculante, es decir, forman parte del ordenamiento legal del país.

En cuanto a su desarrollo, el concepto del derecho de acceso a la información se ha ido perfeccionando en sus alcances específicos en los últimos años, mientras mayor ha sido la necesidad de consolidar la vida democrática en nuestro continente. Así, en países como Perú, México, Argentina y Panamá, numerosas organizaciones y sectores sociales han impulsado procesos tendentes a consagrar y afirmar este derecho. Así mismo, a nivel regional, organismos como la UNESCO y la OEA han venido apoyando procesos nacionales y subregionales.

Como antecedentes más remotos de este derecho, podemos citar dos relevantes: en Suecia, ya en el año 1766 se estableció un mecanismo de acceso ciudadano a los documentos del gobierno; y, en los Estados Unidos de Norteamérica, donde activistas por los derechos civiles y pacifistas contra la guerra de Vietnam demandaban se revele información sobre estos temas, en los años sesenta, lo que desembocaría en 1966 en la expedición del Acta de Libertad de Información (Freedom of Information Act, o FOIA).

Lo que develan estas referencias es que este derecho ha surgido y se ha desarrollado del más general derecho humano a la información, en base a demandas sociales concretas sobre la calidad del sistema democrático y las necesidades de mantener lo que Jürgen Habermas llamaría “un diálogo informado”. También, en lo cotidiano, este derecho se ha asentado sobre necesidades específicas y urgentes de personas y grupos por conocer asuntos públicos de su interés.

Para precisarlo, es interesante examinar lo que trae la “Declaración de Principios de Lima”, documento desarrollado en el contexto del proceso social de promoción de este derecho en el Perú, al finalizar el régimen autoritario de Fujimori, y al que se han adherido las relatorías sobre libertad de expresión de la OEA y de Naciones Unidas:

Principio 1. Acceso a la información como derecho humano: Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales.²

De igual forma, recordemos el principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, que precisa:

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Panorama de la exigibilidad del derecho de acceso a la información antes de la ley

Es importante revisar las posibilidades de exigibilidad del derecho de acceso, anteriores a la aprobación de una ley específica:

En primer lugar, hay que decir que este derecho de acceso, establecido en el art. 81, se relaciona con el derecho de petición formulado en el art. 23, numeral 15 de nuestra Constitución (y en la mayoría de cartas constitucionales de la región, como la de Colombia, art. 23, Bolivia art. 7, h), etc.) en el sentido de que todo ciudadano podría solicitar que se le confieran copias de los documentos que reposen en los archivos públicos. Para efectos de su eficacia, el peticionario se remitía a lo dispuesto en la Ley de Modernización del Estado sobre el plazo de resolución de peticiones (art. 28). Las autoridades que no acaten esta disposición además podrían ser enjuiciadas por atentar contra los derechos constitucionales, delito sancionado con hasta 6 meses de prisión, según el Código Penal (arts. 212 y 213).

En cuanto a los mecanismos, con anterioridad a los procedimientos más sencillos que la Ley de Acceso prevé, el primer paso consistía en la petición directa de la información que se requiera a la autoridad competente para autorizar la entrega. Ésta debía ser atendida con base a la norma constitucional y normas legales indicadas. En teoría, no era posible, además, que la autoridad competente alegue la falta de una norma específica, de acuerdo al art. 18 de la misma Constitución. En la práctica, la falta de precisión se prestaba a la evasión de la norma.

En caso de negativa, resultaba posible recurrir a cuatro alternativas:

- a) La vía constitucional, mediante el ejercicio de la acción de amparo prevista en el art. 95 de la Constitución y cuyo procedimiento se rige por la Ley de Control Constitucional.³ Sin embargo, esta acción, por la finalidad para la cual está diseñada, no resulta la más idónea para ejercer el acceso, pues el objeto del amparo se refiere, según el art. 95 de la Constitución Política del Ecuador, CPE, a “cesar, evitar o remediar las consecuencias de un acto ilícito”, lo que no se corresponde exactamente con el ejercicio del acceso a la información pública.
- b) Una queja ante la Defensoría del Pueblo, en base al art. 96 de la Constitución y de acuerdo con la Ley Orgánica de la materia.
- c) La vía administrativa ante la autoridad que negó la petición, con base en lo previsto en el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, art. 100.
- d) La vía contencioso-administrativa, que es alternativa a la anterior,⁴ al impugnar el acto de denegación ante el Tribunal Contencioso Administrativo del distrito correspondiente, en primera instancia, de acuerdo a lo previsto en el art. 196 de la Constitución.

Cabe comentar que las normas indicadas no serán derogadas con la expedición de la ley específica, y su aplicación podrá hacerse en cuanto resulte pertinente, en concordancia con esta nueva legislación.

¿Por qué una legislación para el acceso a la información pública?

Podemos concluir, de los textos legales revisados, que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en nuestra Constitución de forma suficientemente clara y que existen ya algunas normas legales que podrían aplicarse para ejercerlo. Si es así, en teoría sería relativamente simple, en el caso de requerir acceder a determinada información pública, solicitarla invocando estas normas constitucionales y legales.

Sin embargo, la realidad nos dice que obtener información pública resulta una tarea muy complicada, por lo que se requiere establecer legalmente una serie de mecanismos apropiados al derecho en cuestión, que maximice las posibilidades de acceso. No solamente en nuestro medio y sociedades con características similares, sino en los mismos Estados Unidos de América, esta tarea requiere establecer lineamientos claros que la burocracia estatal debe acatar en cuanto a la entrega de información. En este sentido, una legislación desarrollada constituye una oportunidad para cambiar hábitos y prácticas burocráticas secretistas. Así, como subraya Luis Huerta: “Una ley sobre acceso... permite... dejar establecido con carácter obligatorio los lineamientos a seguir en el marco de una política de transparencia y publicidad de la información pública...”⁵

Por estas razones, resulta importante regular el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de manera que brinde mayores oportunidades a las personas, a los grupos y a las comunidades, para obtener información necesaria que permita construir activamente la democracia en un espacio público. Es por ello que la presentación de propuestas de legislación y su posterior debate han merecido una activa participación de numerosas organizaciones sociales en nuestro país.

Una de las iniciativas más notables tiene que ver con la articulación de un grupo interinstitucional que facilitó la formulación del Proyecto de Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública, que sirvió de base para la discusión legislativa. Este grupo trabajó varios meses integrando tres iniciativas legales presentadas anteriormente, dos de ellas por legisladores y la tercera por la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), con nuevas propuestas de parte de la sociedad civil, entre las cuales podemos mencionar la presentada por nosotros a nombre de la Clínica de Derechos Humanos y el posgrado en esta materia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).⁶ La coordinación de este grupo estuvo a cargo de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.⁷

En cuanto a las experiencias de colaboración, es igualmente importante destacar que varias organizaciones de la sociedad civil se han reunido en un espacio común para impulsar el derecho de acceso a la información pública, denominado Coalición Acceso. Desde allí se ha promovido un diálogo público sobre este derecho, así como la vigilancia social porque el proyecto de ley aprobado no sea desvirtuado y refleje unos mínimos contenidos que permitan hacer efectivo el derecho. Gracias a estos procesos, en el proyecto que se está tramitando se han incorporado algunos de los contenidos que resumiremos, aunque también algunos de ellos han sido descartados.

Recogiendo estas experiencias en las que hemos participado, presentamos a continuación un esquema mediante el cual se analizan los contenidos básicos que la legislación sobre acceso a la información pública en el Ecuador debería tener. Este esquema ha servido de base para la socialización de la discusión de la ley, efectuada a través de varios foros públicos organizados por las instituciones que editan este texto, entre los años 2002 y 2004.

Objeto y fundamentos de una ley sobre acceso a la información pública

Una ley sobre acceso a la información siempre deberá tener como objetivo principal viabilizar el mejor ejercicio del derecho establecido en nuestra Constitución (art. 81), y de forma más general, en los instrumentos internacionales vigentes. Además, consideramos que resulta necesario explicitar ciertos criterios específicos, que deben servir como principios de aplicación de esta normativa:

- La compatibilidad con instrumentos reconocidos y doctrina de organismos internacionales sobre la materia.
- Los principios de publicidad, rendición de cuentas y transparencia en la información, los dos primeros establecidos en la Constitución (arts. 26, 97.13, 120 y 121, CPE). Estos enunciados definen una trilogía que tiene que ver con un estilo abierto de administración de lo público, cuyo puntal es el acceso a la información.
- La protección de la información personal en poder del Estado, la misma que no es accesible. Este tipo de información, cabe recordar, está protegida constitucionalmente por el hábeas data.⁸
- La promoción de la participación mediante la toma de cuentas. Y es que este derecho específico —el de acceso— forma parte, a nuestro entender, de un esquema mayor, que es el que proclama la transparencia como valor, principio y estilo de vida, o si se quiere forma de vida de la sociedad, y particularmente tratándose de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado (en cuanto conjunto de agencias administradoras de los asuntos públicos), con miras a una extendida participación ciudadana en la vida pública. Este último criterio cierra de alguna forma un esquema de valores cuya aplicación implica la obligación activa del Estado (de los gobiernos y autoridades) de tomar las medidas que garanticen y promuevan la producción, sistematización y difusión de la información que dé cuenta de su gestión. En suma, de una política responsable de comunicación.
- El principio de interpretación que más favorezca a la publicidad informativa en la aplicación de la ley, en concordancia con el más general principio pro hominis, establecido en el inciso segundo del artículo 18 de la Constitución.
- La gratuidad de la información, por regla general.
- El principio de que la información pública pertenece a los y las ciudadanos y ciudadanas y que el Estado la administra, acompañado de la presunción de que toda información en poder del Estado es pública.

El objeto de la ley: la información pública

Durante los debates de este proyecto, hemos insistido en que debe estar clara la noción de lo que es información pública. Ésta debe definirse como tal no solo por la fuente, en este caso el sujeto depositario de la misma, sino que la información pública se define básicamente por el contenido, por el objeto sobre el que versa. En resumen, para la definición de lo que es información pública se pueden utilizar dos criterios:

- a) Por el sujeto depositario de la misma. Este ha sido el criterio tradicional utilizado para definir la información pública. En este caso, por información pública se ha entendido aquella generada por el Estado, sea porque verse sobre la actuación de personas jurídicas públicas o privadas prestatarias de servicios públicos, o bien de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, y que es administrada y poseída por las entidades públicas. Esta definición la consideramos restrictiva de acuerdo a las tendencias de evolución de este derecho, pues no se refiere a la información misma sino solo a quienes la generan o la tienen en su poder, generalmente las entidades públicas.

- b) Por el objeto o contenido. Nosotros consideramos más compatible con las “exigencias de una sociedad democrática” de las que hablan organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la calificación de pública de la información se la haga fundamentalmente por su contenido (su objeto) más que por la calidad de su poseedor. Este segundo criterio fue promovido dentro de la propuesta de ley, y parcialmente acogido en primer debate tomando en cuenta que se presentan ciertos casos en los que entidades privadas poseen información de carácter público que le concierne a la comunidad. Así, en el proyecto se incluyó dentro del concepto de información pública aquella que haya sido desarrollada con recursos públicos o por encargo de un cometido o gestión de tipo público.

El proyecto adoptó, entonces, tanto un criterio subjetivo cuanto un incipiente criterio objetivo, al considerar como información pública “todo tipo de datos que se encuentren en poder de las instituciones públicas, contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico-físico, biológico o en cualquier otro formato, que hayan sido creados u obtenidos por ellas o se encuentren bajo su responsabilidad; así mismo, cualquier tipo de información desarrollada por personas naturales o jurídicas de derecho privado, obtenida con recursos públicos o como resultado del encargo de una gestión pública”. (Art. 4, Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública aprobado en primer debate).

En algún momento promovimos incluso ir más allá: que pueda garantizarse el acceso a cierto tipo de información que, no pudiendo estar comprendida en el criterio anterior, sea de “interés público” por afectar de manera significativa el ejercicio de algún derecho humano fundamental de la comunidad (generalidad de ciudadanos y ciudadanas).⁹ Lo anterior fue considerado tomando en cuenta que existen determinadas informaciones sobre temas fundamentales de interés público que pueden haber sido generadas y poseídas por entidades privadas. Estos temas serían aquellos que se relacionan con el ejercicio de derechos humanos reconocidos, como el derecho a educación, salud, ambiente, fiscalización, consumidores, etc.

Por lo tanto, el contenido de la información sobre estos temas en cuanto afecte el ejercicio de los derechos que se asocian a ellos, se tornaría de interés público, aun cuando no sea una entidad pública la que posea la información o ésta no haya sido generada con recursos del Estado sino privados. Hablemos, por ejemplo, de un estudio de una empresa privada sobre la contaminación ambiental que ésta genera. Nos preguntamos: ¿no sería justo que la comunidad pueda conocer este estudio aunque constituya información generada por una entidad privada?

En este sentido, al interior del grupo de trabajo interinstitucional que redactó la propuesta previa se consideró incluir en la ley el siguiente texto:

Información privada de interés público. Se entiende por información privada de interés público aquella que sin ser personal, haya sido gestionada, desarrollada u obtenida por personas naturales o jurídicas de derecho privado, siempre que su contenido afecte gravemente el ejercicio de los otros derechos fundamentales de las personas. Toda solicitud de información privada de interés público deberá realizarse a través de la acción judicial de acceso a la información prevista en esta ley, correspondiéndole al peticionario demostrar el interés público sobre la información objeto de la acción.

Sin embargo, este elemento no fue incluido por la Comisión de Gestión Pública del Congreso en el proyecto de ley, argumentando que podía entrar en conflicto con el principio de propiedad privada, en este caso sobre la información, y afectar la “seguridad jurídica” de los inversionistas y las empresas.

En sentido contrario, nosotros consideramos que avanzar hacia una definición de información de interés público contribuiría a afianzar el Estado Social de Derecho y, por lo tanto, a crear un clima de seguridad jurídica. Tómese en cuenta que, para este caso, la norma no obligaría a entregar la información privada de interés público sino cuando, luego de un proceso judicial, el o los peticionarios prueben el interés público sobre esa información. La “carga de la prueba” correría a cargo de los peticionarios.

Beneficiarios y sujetos obligados

En cuanto a quiénes pueden pedir información, se incluyen como sujetos activos legitimados de este derecho tanto las personas naturales como las personas jurídicas. En el proyecto debatido en el Parlamento, no se establece la posibilidad de que lo hagan comunidades no organizadas jurídicamente.

Respecto a los sujetos pasivos del derecho, es decir quiénes están obligados, se requiere establecer un régimen claro y sencillo. Sin embargo, el proyecto en trámite tuvo algunas imprecisiones.

Con relación al ámbito institucional, se determina como entidades obligadas, básicamente, a las siguientes:

- a) Los organismos e instituciones públicas. Esto según la enumeración que la Constitución hace de las instituciones del Estado.¹⁰
- b) Las personas jurídicas de derecho privado cuyas acciones pertenezcan en todo o en parte al Estado, como son, por ejemplo, algunas empresas que prestan servicios públicos de telecomunicaciones, agua potable, etc.
- c) También otras entidades privadas depositarias de información desarrollada con recursos públicos o como resultado del encargo de una gestión pública.

En cuanto a las personas responsables, la propuesta del grupo contemplaba que sean las máximas autoridades administrativas de cada una de las entidades públicas o privadas sujetas a la ley, las responsables de su aplicación y particularmente respecto de la entrega de la información.

Además, en relación con la responsabilidad de atender las solicitudes sobre información, la propuesta del grupo previó que sea la máxima autoridad de cada entidad obligada y el proyecto aprobado agregó también que pueda ser el representante legal de la institución. No necesariamente son la misma persona en todos los casos. Para evitar confusiones, habría sido bueno prever algún tipo de mecanismo de delegación más preciso, que evite medidas discrecionales e improvisaciones.

El proyecto cursado en el legislativo preveía sanciones en los casos de que la persona responsable de la entidad no entregare la información luego de la orden judicial, que iban hasta la destitución del funcionario, en caso de que sea de carrera, luego del respectivo proceso administrativo; el juicio político, si fuere funcionario nombrado por el Congreso; la remoción, si fuese de “libre remoción”; o la suspensión, si fuese autoridad de elección popular. No todas estas distinciones, por desgracia, fueron acogidas al aprobar la ley.

En todo caso, estas sanciones siempre deben dejar a salvo la posibilidad de acciones penales y civiles, además de que debe especificarse su aplicación sin que la obligación de atender lo dispuesto por el juez se extinga.

Así mismo, el texto en trámite no fue claro en cuanto a establecer las obligaciones relativas a la custodia de la información y las sanciones concretas por su destrucción, alteración y ocultamiento. Las sanciones que propusimos en estos tres casos, que consistían en multas de hasta 200 dólares, fueron eliminadas en el proyecto en trámite.

Finalmente, es importante destacar que la promoción y vigilancia de este derecho se encargaba a la Defensoría del Pueblo, mientras que el control judicial le corresponde a los jueces de lo civil o tribunales de instancia, y en apelación al Tribunal Constitucional. Esto se mantiene en todos los textos debatidos y así fue aprobado en el proyecto final.

Acceso informativo y transparencia

La transparencia constituye una actitud de gobierno, un principio de conducta de quienes ejercen el poder, que se desglosa en una serie de obligaciones de presentar en forma clara y comprensible las actuaciones públicas, y quizá además, en el hecho de que estas actuaciones estén “iluminadas”, es decir que brillen a la luz pública, que se destaquen, y la ciudadanía las pueda ver fácilmente. Transparencia significa diafanidad, limpieza, buena fe, características que pueden apreciarse a simple vista. La transparencia va más allá del acceso a la información, pero tiene una relación directa en cuanto el acceso es el medio básico de transparencia.

A partir de la década de los noventa, ha sido evidente una serie de presiones a nivel nacional e internacional sobre el Estado ecuatoriano por introducir normas que combatan la corrupción y logren mayores niveles de transparencia. Se ha suscrito la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y se ha adoptado toda una infraestructura nacional, presidida por la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción (CCCC), de rango constitucional. Sin embargo, mientras la corrupción supone un fenómeno que hay que combatir, la noción de transparencia se refiere, como hemos podido advertir, a un modelo más amplio de acción social. La una categoría se asocia a lo negativo y la segunda a una actitud positiva, que si se observa, desde luego, contribuiría a combatir la primera.

El interés del Estado por desarrollar normas positivas acerca de la transparencia ha sido menor en estos años, en relación al combate a la corrupción. La primera alusión legal a la transparencia la encontramos en el año 2002, cuando se sancionó una primera Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LORTF), norma que, sin embargo, se orienta más a establecer prioridades de gasto fiscal y criterios para consagrar por vía legal las políticas de ajuste y asegurar el pago de la deuda externa. Esta ley contiene pocas disposiciones sobre transparencia, entre las que se puede citar aquella que prevé: “El Estado garantizará el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público”. (Art. 18, LORTF).

Cuando aportamos al proyecto que fue trabajado en el grupo interinstitucional, consideramos que uno de sus componentes más importantes debía ser un capítulo sobre el tema de la transparencia, donde se incluyan los siguientes grandes contenidos:

1. La información mínima a ser difundida. Tiene relación con estructurar un cuerpo básico de información institucional que toda entidad obligatoriamente tendría que difundir sobre sus actividades, personal, grado de desempeño, etc.

Es importante destacar que esta obligación se refiere a cualquier medio de difusión de información, aunque en varias legislaciones, como la mexicana (arts. 7 y 9, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en anexos) y la peruana (art. 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública), se establece la obligación de usar las nuevas tecnologías de la información para establecer portales informativos en Internet.

Además, en el proyecto del grupo (arts. 46 y 47) se establecía la obligación especial de los partidos políticos y del Tribunal Supremo Electoral de entregar información sobre sus actividades, especialmente la relativa al gasto electoral. Así mismo, en el art. 48 se disponía algo similar respecto de la información específica generada por el Congreso Nacional.¹¹

Cabe mencionar que un elemento fundamental de una cultura de acceso y transparencia pública radica en que el Estado asuma el deber de publicar su información, especialmente “informes de desempeño” sobre los diversos ámbitos de su gestión. Es decir, el criterio de información mínima no solamente comporta la serie de datos básicos de la institución, las competencias, actividades que desarrolla y cómo acceder a ella (trámites, instancias, etc.), sino aquella que permite la toma de cuentas sobre su desempeño.¹²

2. Un registro de decisiones públicas y sistematización de información. Esto implicaba que se guarde constancia documental y respaldo magnético en las bases de datos de la entidad responsable de toda decisión pública, la cual debería ser accesible por regla general.

En relación a la sistematización de la información, el art. 43 del proyecto del grupo establecía que toda entidad pública está obligada a “sistematizar la información que posee para facilitarla en documentos escritos, fotografías, gráficos, grabaciones, filmes, soporte electrónico o digital, o en cualquier otro medio o formato”. Esta disposición, que debería complementarse con una nueva normativa sobre manejo de archivos y documentos públicos (la actual data de principios de los años ochenta), permitiría un mejor acceso, en términos de calidad, a la información compleja, especialmente la de tipo económico y, como se la propuso, suponía incluso la obligación de parte de los prestadores de servicios públicos de “instruir a los ciudadanos sobre la manera de presentar trámites y, de ser el caso, asistirlos en llenar formularios y otros procedimientos tendientes a satisfacer sus necesidades. Se propuso también que este procedimiento sea obligatorio tratándose de niños, niñas, adolescentes, discapacitados y personas de la tercera edad”. (Inciso final del art. 43 del proyecto del grupo interinstitucional).

3. Desarrollo de portales de gobierno y aplicación de soluciones tecnológicas a la difusión de información. Se pretendía, con esto, regular el establecimiento de normas comunes para los portales institucionales mediante un proceso técnico con participación de la sociedad civil, así como establecer una base de datos que contenga el índice de todos los archivos de todas las instituciones del Estado y que sea accesible a la ciudadanía vía un portal o sitio de Internet del Estado ecuatoriano que constituya un punto de referencia de la información y servicios que ofrecen todos los organismos públicos (arts. 40 y 41 del proyecto del grupo interinstitucional).

4. Accesibilidad a la información. Uno de los elementos más importantes del tema transparencia y promoción del derecho de acceso tiene que ver con la accesibilidad, es decir, el conjunto de condiciones que permiten no solamente el acceso a la información, sino su uso real. Esto implica que la información pública debe presentarse en forma comprensible, tomando en cuenta niveles de educación básica y condiciones de interculturalidad, a más de las condiciones relativas a niveles etéreos (de edad) ya mencionadas.

Este aspecto se encontraba recogido en el art. 49 del proyecto trabajado en el grupo, indicando respecto de las obligaciones que “se tomarán progresivamente las medidas necesarias para facilitar el acceso a la información pública a personas con discapacidades”.

5. Promoción de la educación ciudadana para el acceso a la información. La formación ciudadana en los derechos de la comunicación es vital, y debe ser responsabilidad del Estado. Esta iniciativa fue recogida por el grupo en el art. 50 del proyecto, que disponía:

Todas las entidades del sector público implementarán, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos como a las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado.

Además, recogiendo la propuesta formulada a nombre de la PUCE, se establecía la participación de las universidades y demás instituciones del sistema educativo en el desarrollo de actividades de conocimiento, difusión y promoción de estos derechos y la inclusión de contenidos relativos a ellos en los respectivos currículos.

Lamentablemente, estas propuestas no fueron acogidas en su totalidad dentro del proyecto aprobado por el Congreso. Es mucho más desafortunado lo indicado, cuando muchas de estas propuestas provenían de sugerencias directas de organizaciones y movimientos sociales formuladas dentro de una serie de foros desarrollados durante el mes de agosto de 2002.¹³ Se resigna así la posibilidad de ir estableciendo parámetros claros para una política pública de transparencia que si estuviesen fijados en la ley serían obligatorios para los sucesivos gobiernos.

Excepciones al acceso informativo

En referencia a este punto, dos prioridades guiaron nuestros aportes al interior del grupo interinstitucional:

- En primer lugar, establecer de forma precisa el mecanismo para considerar las excepciones, y que la ley recoja, en este sentido, los criterios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- En segundo lugar, que en la ley se fijen, lo más claro y preciso posible, las excepciones.

Al igual que respecto al derecho a la libertad de expresión, la regla general en este caso es la de que el derecho de acceso puede ser ejercido sobre toda información pública, salvo excepciones justificadas dentro de los parámetros aceptados para establecer limitaciones a este tipo de derechos humanos. Así se ratificó en el artículo 3 del proyecto en trámite, que establece como principio general que “toda la información que emane de las instituciones... objeto de esta ley están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean se presume pública, salvo las excepciones establecidas en los términos de esta ley”.

Mecanismos para regular las excepciones. Los criterios aceptados para manejar las excepciones son los de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad, cuyos alcances precisos han sido desarrollados por la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la doctrina internacional sobre Derechos Humanos. En síntesis, y con fines didácticos, examinemos brevemente estos criterios para establecer limitaciones o restricciones:

1. Todas las restricciones deben estar expresamente fijadas mediante la ley (legalidad). Esto implica, desde luego, que la norma que las fija exista previamente a que opere la restricción. Este criterio está consagrado en el inciso tercero del art. 81 de la Constitución, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19, inciso 3), y en el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que se refiere a que cualquier restricción a los derechos garantizados en la Convención no puede establecerse sino mediante leyes, norma que, reiteramos, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico.¹⁴

2. Las restricciones deben orientarse a la protección de un motivo o, como lo llama la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de un objetivo legítimo. Esto implica, además, que para aplicar o invocar estos motivos se debe explicar cómo el acceso puede afectarles en un caso concreto. Es decir, establecer un nexo causal entre el motivo y la forma de expresión que puede afectarlo. No debe olvidarse, además, que según el art. 24, numeral 13 de la Constitución, “Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas”.
3. Las restricciones deben ser las necesarias para proteger el objetivo (necesidad). Esto entraña un criterio de correspondencia y proporcionalidad entre lo que se quiere proteger y la medida tomada para hacerlo. Si la medida es excesiva es incompatible con los derechos humanos y el orden democrático (proporcionalidad).¹⁵

Los referidos criterios fueron recogidos en el artículo 13 del proyecto aprobado en primer debate, que se refiere a la “Declaración de reserva de la información”, aunque desechados más tarde. Consideramos importante este punto, por lo que hemos incluido el recuadro siguiente.

Condiciones de la reserva de información

En enero de 2003, ante la preocupación de compatibilizar la legislación sobre acceso a la información con los criterios propios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en esta materia, desde la PUCE formulamos la siguiente sugerencia:

Texto original: “Art... Decreto de Reserva de Información. El Presidente de la República, por propia iniciativa o a petición del titular de una entidad pública podrá, mediante Decreto Ejecutivo, clasificar la información como reservada.

En todo decreto de este orden, se señalará de forma pormenorizada:

- a) La causal de reserva que deberá hallarse previamente establecida en una norma legal y su correspondencia con los hechos que la motivan,
- b) la fuente de información objeto de la clasificación,
- c) la parte del documento que se reserva,
- d) el período por el cual se lo hace,
- e) la autoridad responsable de la integridad del documento y de su conservación, y,
- f) en su parte motivada, demostrar la legitimidad de los fines perseguidos con la declaratoria de reserva, que la reserva es necesaria para asegurar los fines mencionados, no debiendo existir un medio más idóneo para proteger el bien jurídico amenazado, que tal reserva es estrictamente proporcionada a lo que se quiere proteger y que la divulgación cause mayores daños que la reserva.”

Luego de la discusión al interior del grupo interinstitucional y del primer debate en el Parlamento, la disposición legal quedó de la siguiente manera (incluimos nuestros comentarios entre paréntesis):

Art. 13. Resolución de reserva o confidencialidad. La información reservada no será difundida. La resolución de autoridad en este sentido será motivada y se enmarcará únicamente en los siguientes casos:

- a) Si la información se encuadra en una o más de las excepciones al derecho de acceso a la información establecida en esta ley. (Aquí se limita la reserva a las excepciones establecidas en la ley).
- b) Si la divulgación de la información amenaza o puede amenazar el bien jurídico que se pretende proteger, singularizando dicho bien. (En este caso, se debe acreditar la legitimidad del objetivo de la declaración de reserva, es decir que ésta responda a proteger un bien jurídico relevante, por ejemplo: la seguridad nacional, el orden público, todo ello, no olvidemos, dentro de conceptos bien delimitados).

- c) Si la divulgación de la información causa o podría causar mayores daños que la reserva o confidencialidad. (Este último literal se refiere al criterio de necesidad y proporcionalidad, en cuyo caso, quien declara la reserva deberá justificar que la misma es estrictamente necesaria para proteger el bien o derecho afectado por la divulgación de la información, además, de manera indirecta, que esta medida es proporcional a lo que se quiere evitar. También podría mencionarse que se considera lo que la doctrina inglesa ha llamado examen del peligro [danger o damage test], que radica en la necesidad de la administración de comprobar el peligro y el daño que causaría la divulgación de la información).
- d) Si la declaración de reserva o confidencialidad constituye la medida más adecuada para reparar dicho daño. (Igual en este caso, se aplica el criterio de proporcionalidad).
- e) Si el carácter de información reservada se encuentra vigente.

Motivos de excepción. Con relación a la fijación de las excepciones, en este punto como en ningún otro, resulta necesaria una opción del legislador por el principio de transparencia que asegure el sistema democrático al momento de proceder con una necesarísima revisión de leyes donde esas excepciones consten.¹⁶

A este respecto, cabe mencionar también la recomendación del relator especial de la Comisión Interamericana para Libertad de Expresión, de que se “asegure la revisión de la información considerada como clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional”.¹⁷

En tal sentido, es necesario distinguir dos tipos de información sujeta a excepciones: la información confidencial y la reservada:

a) Información confidencial. Es la que se refiere a datos personales, la cual está protegida por la Constitución (art. 23, numerales 8 y 21; y art. 94) y la ley, y, desde luego, no podrá ser entregada a no ser con autorización del titular o de un juez o tribunal. Esta información, que puede estar en manos de las entidades públicas, en realidad no tiene el carácter de información pública, por lo que no está sujeta al principio de publicidad.

Se trata más que de una excepción, de un tipo de información distinto que debe ser protegido por una ley específica de protección de información personal.

b) Información reservada. Sería aquella que por razones determinadas de “interés superior” puede ser declarada mediante resolución por la autoridad competente.

Tanto la propuesta del grupo interinstitucional cuanto el proyecto de ley aprobado en primer debate, establecían un régimen de excepciones muy específicas en cinco ámbitos:

Art. 6. Excepciones al Derecho de Acceso a Información. Por considerarse información reservada, no procede el acceso a la información pública en los siguientes casos:

1. Información en el área comercial o financiera:
 - a) Información relativa a la propiedad intelectual y a la obtenida bajo promesa de reserva.
 - b) Información protegida por el sigilo bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico o bursátil.
 - c) Información de auditorías y exámenes especiales en proceso.
 - d) Información pública que genere ventaja personal e indebida, en perjuicio de terceros o del Estado.
2. Información reservada en el ámbito internacional:

Si la divulgación de la información menoscaba la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado, siempre y cuando el contenido de la información no se relacione con una violación a instrumentos internacionales vigentes.
3. Información que afecte a la seguridad personal o familiar:

Si la entrega de la información representa un peligro o amenaza a la vida o seguridad personal o familiar. Se aplicará en particular a los casos en que las personas colaboren con las autoridades públicas en la investigación de delitos.

4. Información relacionada con la potestad de control del Estado y la administración de justicia:

- a) Si la información requerida pudiera prevenir o impedir el acometimiento de infracciones; básicamente la información relacionada con procesos de investigación, de establecimiento de presunciones o determinación de responsabilidades, por parte de cualquiera de los organismos de control y fiscalización establecidos en la Constitución y en la ley.
- b) Los planes sobre operaciones policiales y de Inteligencia destinados a combatir la delincuencia.
- c) Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, centros de detención y rehabilitación social, edificios e instalaciones públicas y los de protección de funcionarios y autoridades públicas, u otros similares.
- d) El traslado de funcionarios o personas que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de éstas o afectar la seguridad ciudadana.
- e) Los documentos, archivos y transcripciones que otros estados y organismos internacionales proporcionen al país en investigaciones penales, policíacas o de otra naturaleza.

5. Información sobre seguridad y defensa nacional:

- a) Asuntos que de ser divulgados pudieren afectar las relaciones diplomáticas con otros países.
- b) Los desarrollos técnicos y científicos propios de la defensa nacional.
- c) Los planes y órdenes de defensa nacional: militar, logísticos, movilización de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado.
- d) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar.
- e) La información sobre las características del material bélico sensible, sus componentes, accesorios, operatividad y su ubicación cuando ésta no entrañe peligro para la población.
- f) Los gastos reservados exclusivamente destinados a la defensa nacional.

Las excepciones establecidas en este artículo deben ser aplicadas de manera restrictiva, por tratarse de una limitación a un derecho internacional.

Este texto del proyecto aprobado en primer debate resulta interesante, pues expresa el esfuerzo por precisar y a la vez restringir los ámbitos a los cuales puede aplicarse la reserva informativa.

La ausencia de una referencia a otras leyes que prevean excepciones habría implicado su derogatoria tácita en cuanto entrara en vigencia esta norma. Así se habría centralizado en una sola norma varias causales dispersas en varias leyes, muchas de ellas de dudosa inspiración democrática.

Lamentablemente el resultado de la ley aprobada no contempló todos estos ámbitos sino en lo referente a la seguridad nacional.

Procedimiento

En general, en este aspecto se contemplan dos tipos de procedimientos:

a) De solicitud de la información ante la entidad poseedora. En este procedimiento resultan claves dos elementos: determinar claramente la autoridad que responda la solicitud, regular cómo debe hacerlo para limitar la discrecionalidad y establecer un plazo razonable (corto) para la atención del pedido, de acuerdo con la noción general de derecho a la información que está sustentada en el principio de oportunidad. Así, por ejemplo, la información que se entregue en más de un mes de transcurrido el pedido resultaría poco oportuna ya, especialmente si pensamos en las tareas de escrutinio que desarrollan muchas organizaciones sociales y ciertos medios de información. Un plazo no mayor a diez días debería ser más que suficiente para atender las solicitudes en cuestión, el que debería ser improrrogable, salvo casos extremos debidamente justificados.

Es interesante destacar del debate dos propuestas que se refieren a la denegación motivada de la solicitud (art. 11 del proyecto aprobado en primer debate), lo cual crea un precedente para su examen judicial y ataca directamente ciertas actitudes autoritarias de funcionarios públicos; además, se proponía introducir el criterio del silencio administrativo positivo, que da por aceptada la petición en el caso de falta de contestación y faculta al peticionario para recurrir al procedimiento judicial previsto, “exclusivamente con el fin de que el juez ejecute y ordene la entrega de la información”. (Art. 12 del proyecto en primer debate).

En cuanto a la forma en que se entrega la información, dentro de las propuestas iniciales se establecía que se entregue tal y como esté registrada, a costa del solicitante, bajo el criterio del mínimo costo posible.¹⁸ Además, en el proyecto trabajado por el grupo interinstitucional se contemplaba el examen gratuito de esta información.¹⁹ Esta norma fue también suprimida del proyecto aprobado en primer debate, lo cual supone un lamentable error, pues se dejan sin regular estos aspectos tan importantes.

Sobre los límites en la obligación de producir información, el art. 10 del proyecto en primer debate establecía en relación a la producción de información que la solicitud de información pública “no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuenten o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido...” Además determinaba:

Esta ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus objetivos institucionales deban producir o por petición de algún diputado de la República conforme la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

En la práctica este precepto, que fue incluido en la ley aprobada, deberá ser valorado adecuadamente, pues podría servir de base para que las autoridades responsables incumplan sus obligaciones de producir más información, y de esta manera evadan uno de los fundamentos de la ley, que es el principio de transparencia y máxima divulgación de la información.

b) Acción judicial de acceso a la información. El proyecto aprobado en primer debate contemplaba una acción judicial de naturaleza sumaria (breve),²⁰ muy similar a las de amparo constitucional y hábeas data, que se interpone ante un juez de lo civil y puede ser apelada ante el Tribunal Constitucional.

Como aspectos importantes, en este punto el proyecto aprobado en primer debate estableció una serie de medidas cautelares.²¹ Además, se mantuvieron la revisión de la reserva de la información y un procedimiento en caso de que la información entregada esté incompleta (arts. 19 y 20 del proyecto en primer debate), que formaron parte de las propuestas del grupo interinstitucional.

Análisis general de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

FARITH SIMON CAMPAÑA*

Antecedentes • Principios, objeto y objetivos de la ley • Ámbito de aplicación de la ley • Información pública • Mecanismos de protección y exigibilidad de los derechos • Regulaciones de carácter general • Plazos de la ley • A manera de conclusión.

Antecedentes

El presente artículo es un análisis general de la nueva “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (Ley No. 24, publicada en Registro Oficial del 18 de mayo de 2004, Suplemento No. 337). La normativa responde a un interesante proceso de participación social, en el que un gremio como la Asociación de Editores de Periódicos (AEDEP) y varias organizaciones no gubernamentales, aglutinadas en la “Coalición Acceso”,¹ promovieron la discusión pública y el debate alrededor de la importancia de la aprobación de una ley que “garantice” y “desarrolle” el derecho al acceso a la información pública contenido en el artículo 81² de la Constitución Política de la República.³

La redacción de la ley fue producto de un proceso colectivo⁴ en el que se llegaron a ciertos consensos entre la sociedad civil y el Estado sobre el contenido y alcance del instrumento legal,⁵ tomando como insumo fundamental los proyectos de ley presentados al Congreso Nacional. Si bien el texto de la ley no se corresponde totalmente al desarrollado por el grupo de trabajo, una buena parte del mismo respeta esa propuesta.

La Coalición tuvo un papel relevante al promover la discusión legislativa y evitar que se alteren disposiciones “clave”, como estuvo a punto de suceder debido al informe para segundo debate que preparó la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional, el mismo que modificaba, entre otros temas, el alcance de la ley, pretendiendo dejar por fuera a las personas de derecho privado con fondos públicos, como por ejemplo la Fundación “Malecón 2000” o la Corporación “Vida para Quito”.

La ley aprobada es un importante avance hacia el desarrollo del ejercicio del derecho al acceso a la información pública, y en su texto se contiene prácticamente la totalidad de los elementos que se consideran esenciales para un adecuado tratamiento normativo del tema; de hecho, esto ha sido reconocido por diferentes espacios nacionales e internacionales⁶ involucrados en el tema. Sin embargo, estamos claros en que la ley tiene limitaciones y que el proceso para superar la “cultura del secreto”, tan arraigada en el Ecuador, apenas ha comenzado y dependerá de las acciones que se desarrollen para la efectiva implementación de la ley.

El nuevo cuerpo normativo tiene calidad de ley orgánica, ya que desarrolla un derecho fundamental y los procedimientos para su protección, por tanto fue aprobada por una mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional y en esta calidad prevalece sobre otras normas jurídicas de menor jerarquía, (como leyes ordinarias, reglamentos, ordenanzas) de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución.

La ley tiene 6 títulos y 23 artículos, una disposición general, 6 transitorias y una final.

- Título Primero: Principios Generales
- Título Segundo: De la Información Pública y su Difusión

- Título Tercero: De la Información Reservada y Confidencial
- Título Cuarto: Del Proceso Administrativo para Acceder a la Información Pública
- Título Quinto: Del Recurso de Acceso a la Información
- Título Sexto: De las Sanciones

Principios, objeto y objetivos de la ley (arts. 1 al 4)

La ley establece como principio general el de publicidad de la información pública, por el cual toda la información que se considera de esta naturaleza (en los términos que revisaremos más adelante) está sometida al principio de publicidad, salvo las excepciones que se establezcan expresamente en la ley (art. 2).

Se establecen los siguientes principios de aplicación de la ley:

- a) La propiedad ciudadana de la información pública. Por tanto, los depositarios de archivos públicos (y de información pública) son considerados como administradores de la misma y con obligación de asegurar el acceso a ella.
- b) La gratuidad en el acceso a la información (los únicos gastos en que un ciudadano podría incurrir son los de reproducción de la información).⁷
- c) El principio de transparencia en el ejercicio de la función pública (y de las personas privadas que actúan a nombre o en representación del Estado). Por tanto, todas sus actuaciones están sometidas a los principios de apertura y de publicidad.
- d) El principio de interpretación más favorable, por el cual se impone a las autoridades el deber de aplicar (e interpretar) la ley de manera que se favorezca el ejercicio efectivo del derecho a la participación e información.

Todos estos principios se encuentran derivados del reconocimiento de que el acceso a la información pública es un derecho de todas las personas que debe ser garantizado por el Estado; en consecuencia, el objeto de la ley es normar y garantizar el ejercicio del derecho a la información pública, al que se lo declarara como derecho fundamental.

La ley establece como sus objetivos: el cumplimiento de obligaciones contenidas en la Constitución e instrumentos internacionales respecto a los derechos de las personas, y el buen manejo de los asuntos públicos.

Sobre el manejo de los asuntos públicos se establece como objetivo el cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República y los instrumentos internacionales respecto a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas a las que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público, dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas, por lo que se establece la necesidad de adoptar medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública, con la finalidad de permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, para asegurar un verdadero control social y una fiscalización efectiva.

En cuanto a los derechos, se establecen como objetivos: “la protección de la información de carácter personal en poder del sector público y/o privado”;⁸ la democratización de la sociedad ecuatoriana; la plena vigencia del Estado de Derecho; y facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la fiscalización de los asuntos públicos.

Es claro que la Ley de Acceso a la Información regula solo un aspecto del derecho de las personas a la información, el relacionado a la información de carácter público, y derivado de esto la protección de la información de carácter personal que se encuentre en manos del Estado o de personas privadas.

Otros temas vinculados a este derecho, como la calidad de la información o la democratización del acceso a la información que no sea catalogada como pública, pero sí de interés general, no se encuentra cubierta por la ley.

Ámbito de aplicación de la ley (arts. 1 y 3)

La ley tiene un amplio ámbito de aplicación, y por la naturaleza, pública o privada, de las personas jurídicas cubiertas por este cuerpo jurídico, el principio de publicidad se invierte.

En el caso de las personas jurídicas de naturaleza pública, la regla general es la publicidad de la información (con las excepciones que se revisarán más adelante). En cuanto a las personas jurídicas de derecho privado, la excepción es la publicidad, ya que la información que se encuentra bajo su control en general es de carácter privado, excepto en los casos en que se puede considerar de carácter público en los términos de la ley.

Los siguientes son los ámbitos de aplicación de la ley:

1. Los organismos y entidades que conforman el sector público, de acuerdo al artículo 118 de la Constitución Política de la República, es decir:
 - a) Los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
 - b) Los organismos electorales.
 - c) Los organismos de control y regulación.
 - d) Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
 - e) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
 - f) Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Las personas jurídicas de derecho privado⁹ cuando:

- a) Sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos.
- b) Mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/o organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública.¹⁰
- c) Tengan participación del Estado o sean concesionarios o delegatarios de este en cualquiera de sus modalidades (o cualquier forma contractual para servicios públicos).
- d) Que realicen gestiones públicas o se financien parcial o totalmente con recursos públicos.

Como vimos más arriba, en el caso de las personas jurídicas de derecho privado, el principio de publicidad y, por tanto, de acceso a la información, se restringe a la información relacionada con las gestiones, acciones o actividades a las que se destinen los recursos o fondos públicos, a aquellas vinculadas a los servicios concesionados y no a toda la información bajo su poder o producida por ellas.¹¹

2. Las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado.¹²
3. Instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado. Entendemos que en este caso el alcance del principio cubre a lo relativo al uso de las rentas del Estado.

Información pública (art. 5)

En función de lo dispuesto por la ley, información pública es la que se halla contenida en cualquier documento, bajo cualquier formato,¹³ que se encuentre, se emane o esté en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere la ley, contenido, creado u obtenido por ellas, que se encuentre bajo su responsabilidad o que se haya producido con recursos del Estado.

EXCEPCIONES Y LIMITACIONES AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

El cuerpo normativo establece dos excepciones al principio de publicidad de la información pública: información confidencial e información reservada.

Información confidencial (art. 6)

La ley incluye bajo esta categoría a la 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.

En nuestra opinión, la restricción cubre lo siguiente:

- a) Derechos personalísimos. Santos Cifuentes¹⁴ los define como aquellos “derechos subjetivos privados, innatos y vitalicios que tienen por objeto manifestaciones interiores de la persona y que, por ser inherentes, extrapatrimoniales y necesarios, no pueden transmitirse ni disponerse en forma absoluta y radical”. Especialmente son importantes para efectos de la ley que estamos estudiando los siguientes: intimidad, honor e imagen.¹⁵
- b) Derechos fundamentales. En este caso, la referencia nos lleva al texto de la Constitución, expresamente a los artículos 23 y 24. Los derechos expresamente protegidos en el artículo 23 y a los que se aplica la restricción son: el derecho a desarrollar libremente la personalidad (que se encuentra vinculado a los derechos personalísimos, ya que surgen del derecho a la personalidad); el derecho a la honra, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar (excepto la intimidad familiar, el resto se encuentra incluido en los derechos personalísimos), la protección al nombre, la imagen y la voz de la persona;¹⁶ inviolabilidad y secreto de correspondencia; el derecho a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas, la información referente a la salud y vida sexual, salvo para satisfacer necesidades de atención médica.

Esta es la información confidencial identificada a partir del reenvío de la ley; en todo caso, establecer una cláusula abierta sobre “los derechos personalísimos y fundamentales” es una forma de protección amplia de los derechos que podrían ser vulnerados por el uso del principio de publicidad de la información.

Dos excepciones para el manejo de información confidencial se establecen en la ley: la relacionada al procedimiento penal, específicamente las indagaciones previas que se encuentran a cargo del Ministerio Público y que para acceder a esa información el Ministerio Público requiere de autorización judicial; y, respecto de las “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”.

Esta última excepción nos parece que se encuentra inspirada en las investigaciones que sobre derecho a la identidad se han desarrollado en la Argentina, los casos sobre desapariciones forzadas que se han hecho en ese país y en Chile, o las amplias violaciones a los derechos producidas en Guatemala, por citar algunos ejemplos.

Finalmente, se establece que el uso ilegal de la información personal, o su divulgación, da lugar a las acciones legales pertinentes.

Información reservada (arts. 17 y 18)

Básicamente, la información considerada reservada es aquella vinculada a la defensa nacional; sin embargo, la ley incorpora en esta categoría a las “informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes”, con lo que se ha puesto una traba muy seria a la búsqueda de transparencia en la sociedad, ya que con esta regla se mantienen prohibiciones absurdas como las vinculadas a la información sobre el personal de servicio exterior ecuatoriano y no se ajusta al principio de excepcionalidad de la reserva.

La atribución para calificar, por motivos de seguridad nacional, a ciertos documentos como reservados es del Consejo de Seguridad Nacional; siempre esta declaración debe ser motivada y restringida a los siguientes aspectos:

1. Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado.
2. Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional.
3. La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población.
4. Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional.

Reglas para la protección de la información reservada (art. 18)

Se establece que el período de duración de la declaración de información reservada es de 15 años contados desde el momento de su clasificación, pero se puede “desclasificar” antes de este plazo cuando se extingan las causas que motivaron la declaración; y se puede ampliar el período de reserva de manera expresa sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que llevaron a la clasificación del documento como reservado.

Para que valga la declaración de reserva, la misma debe ser hecha con anterioridad a la solicitud de información.

La clasificación o desclasificación de la información sobre seguridad nacional es de competencia exclusiva del Consejo de Seguridad Nacional. En las restantes instituciones públicas, es su titular quien tiene la competencia para esto, pero la ley establece un control externo al darle la atribución al Congreso Nacional para desclasificar la información de esta institución; esto debe hacerse en una sesión reservada y con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Para mantener control sobre esta información, todas las instituciones públicas deben elaborar semestralmente un índice de información reservada, clasificado por temas y que debe contener: la fecha de la resolución y el período de vigencia de la clasificación. Este índice es público.

La Disposición Transitoria Cuarta otorga un plazo no mayor a seis meses a partir de la publicación de la ley en el Registro Oficial (hasta el 18 de noviembre de 2004) para la elaboración de este índice. La información que no cumpla con las condiciones para ser considerada confidencial, debe ser desclasificada en dos meses desde la publicación de la ley en el Registro Oficial. Finalmente, la información que tenga más de 15 años de ser considerada como confidencial, debe ser desclasificada y abierta al público inmediatamente, a menos que se amplíe el tiempo de la declaración, siempre que esta nueva cumpla con los requisitos de la ley.

La divulgación de la información reservada antes del plazo establecido o de manera distinta al mecanismo previsto por la ley genera responsabilidad civil, administrativa y/o penal de la persona que por su función haya violado la reserva. En nuestra opinión, esto se refiere a los depositarios de la información y no, por ejemplo, a periodistas o personas no vinculadas a la tenencia de la información.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La ley establece que cierta información es de acceso permanente o de difusión obligatoria permanente; a la información no contenida bajo esta categoría puede accederse por petición de cualquier persona interesada.

La ley determina que la responsabilidad sobre la entrega de la información se encuentra a cargo del titular o representante legal de la institución; además, se establece la existencia de “custodios de la información”, los mismos que tienen una responsabilidad personal y solidaria con el titular o representante legal de la institución, por tanto responden tanto civil, como administrativa o penalmente por las consecuencias derivadas por sus acciones u omisiones en la ocultación, alteración, pérdida y/o desmembración de documentación e información pública, como veremos detalladamente más adelante (art. 10).

La conservación de la información es una responsabilidad de todas las entidades a las que se les aplica la ley. Éstas son responsables de crear y mantener registros públicos para facilitar el acceso a la información. La ley establece que esta actividad debe ser profesional, y la ausencia de normas técnicas no es un obstáculo para el ejercicio del derecho o una justificación para la destrucción de la información.

El tiempo de conservación de los documentos será el que establezca la Ley del Sistema de Archivo Nacional y las normas sobre información pública confidencial.¹⁷

Información de difusión obligatoria permanente (art. 7)

En el artículo 7 se establece la información que debe mantenerse a disposición del público de forma actualizada y permanente por parte de las instituciones públicas y privadas (en los términos de la ley) por medio de un portal de información o página web y otros medios necesarios en la propia institución, de acuerdo a la Disposición Transitoria Segunda; el plazo para implementar estos portales es de un año a partir de la publicación de la ley en el Registro Oficial, es decir hasta el 17 de mayo de 2005, lo que se debe hacer de acuerdo a condiciones técnicas a establecerse en el reglamento que deberá prepararse para el efecto.

La información de difusión obligatoria es la siguiente:

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.
- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal.
- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes.
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones.
- e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas.
- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción.
- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos.
- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal.
- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones.
- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución.
- k) Planes y programas de la institución en ejecución.
- l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés.
- m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño.
- n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos.

- o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata la ley.

Adicionalmente a esta información de carácter general, se establece la que ciertas instituciones tienen que difundir en función de sus actividades, así:

La Función Judicial, Tribunal Constitucional y Tribunal Contencioso Administrativo deben publicar el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.

Los organismos de Control del Estado deben publicar el texto íntegro de las Resoluciones Ejecutoriadas, así como los informes, producidos en todas sus jurisdicciones.

El Banco Central debe publicar los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general.

Los organismos seccionales deben informar de manera oportuna las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local.

El Congreso Nacional debe publicar semanalmente en la página web los textos completos de todos los proyectos de ley que sean presentados a él, señalando la Comisión Especializada Permanente asignada, la fecha de presentación, el código y el nombre del auspiciante del proyecto; y, una lista de proyectos de ley que hubieran sido asignados a cada Comisión Especializada Permanente.

Los partidos y movimientos políticos que reciben recursos del Estado, deben publicar anualmente en forma electrónica sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados.

Se establecen ciertas condiciones para la publicación de la información: ésta debe ser organizada por “temas, ítem, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones”.

Respecto a la información de difusión obligatoria permanente, la ley establece un procedimiento para que se la corrija en caso de falta de claridad en la información (artículo 13).

En este caso, el ciudadano que demuestre que existe “ambigüedad” en el manejo de la información que se difunde por medio del portal o por parte de la propia institución, puede exigir personalmente, o puede solicitar la intervención del Defensor del Pueblo, para que se corrija la información y se brinde mayor claridad, sistematización y organización.

En caso de que se solicite la intervención del Defensor del Pueblo, éste tiene la facultad legal de dictaminar correctivos de aplicación obligatoria y la institución requerida debe brindar facilidades “amplias y suficientes” para desarrollar los correctivos.

En caso de incumplir la obligación de difundir la información institucional correctamente, el Defensor del Pueblo puede solicitar a la autoridad nominadora la destitución del funcionario incumplido, previo el sumario administrativo respectivo.

Información bajo solicitud (art. 19)

El acceso a la información pública que producen, manejan o reposan las instituciones a las que se les aplica la ley y, en nuestra opinión, que no esté disponible de manera permanente por los medios antes señalados, se accede por medio de solicitud del interesado/a dirigida al titular de la institución respectiva, por tanto, la legitimación activa¹⁸ para la petición de información pública corresponde a cualquier persona,¹⁹ quien puede dirigir su petición a los depositarios de la información correspondiente, sin necesidad de expresión de causa.

Los requisitos formales de la petición son los siguientes: debe ser presentada por escrito, debe contener la identificación clara del solicitante, la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud. Es importante resaltar que este artículo deja abierta la posibilidad de que la petición sea hecha por vía electrónica y no necesariamente por documentos impresos. Tampoco es necesario de patrocinio de abogado.

La persona a la que se dirige la solicitud y tiene la obligación de responderla, es decir la legitimación pasiva (art. 9) recae sobre el titular o representante legal de la institución depositaria de la información. Este es responsable en particular de:

- a) Garantizar la atención suficiente y necesaria para dar publicidad a la información pública; y,
- b) recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información.

El plazo para contestar las solicitudes es de 10 días perentorios; si bien la ley no lo establece, éste debería contarse desde la recepción de la petición en la institución, plazo que se puede prorrogar por 5 días más, siempre que exista justificación y se informe al peticionario (art. 9).

Si la información es de aquella que no encuentra limitado su acceso, por ser reservada o confidencial, o no se encuentra considerada en la hipótesis que la enmarca dentro de uno de los límites a la publicidad de información (de acuerdo al artículo 20), es obligación del titular de la información entregarla en los plazos establecidos, y si no lo hace se configura la denegación de la información.

Debemos recordar que las peticiones no tienen ningún costo, excepto aquellos derivados directamente de la reproducción de la información.

Nos parece que este artículo podría significar serios problemas de “acceso” a la información, ya que en muchos casos los “titulares o representantes legales” de las instituciones se encuentran en lugares distintos al de la ciudad en donde se encuentra la información, algo usual en el caso de instituciones de carácter nacional.

Tratamiento diferenciado a la información en posesión de los diputados (art. 3)

El literal d) del artículo 3 introduce una exclusión respecto al acceso a la información de los diputados de la República, ya que somete este punto a las disposiciones de la Constitución Política de la República (mención innecesaria), la Ley Orgánica de la Función Legislativa y sus reglamentos; por tanto, no se aplican las reglas de la presente ley. En nuestra opinión, esto es un privilegio inaceptable y peligroso que debería ser modificado a la brevedad posible, y hasta que esto suceda debería ser reglamentado debidamente.

Sin embargo, la excepción no cubre a las comisiones legislativas y a los órganos de dirección y administración del Congreso.

Límites a la publicidad de la información (art. 20)

Un “límite” a la publicidad de la información y, por tanto, no existe la obligación de entregarla por parte de la institución peticionada, es que ésta no se encuentre disponible en la institución o entidad a la que se dirigió la petición en ese momento.

En particular, este límite opera cuando: a) se deba crear o producir información, ya sea porque no está disponible; o que la institución no está obligada a contar con ella al momento de la petición de la información; b) que la petición implique para la institución evaluaciones o análisis de la información que posee, a menos que sea obligación de la institución crear o producir la información solicitada.

No se entiende por “producción de información” la recopilación o compilación de información que estuviera en diferentes departamentos o áreas de la institución, y se recolecte para proporcionar resúmenes, cifras estadísticas o índices solicitados por el peticionario.

Nos parece que en este caso la ley requiere de una reglamentación clara, ya que esto se podría convertir en una “cláusula de salida” para la no entrega de la información.

Denegación de información (art. 21)

Este artículo contiene dos hipótesis distintas: que no se responda a la solicitud de información, es decir, que no exista respuesta a la petición; o se deniegue el acceso a la información solicitada, es decir, que exista una respuesta desfavorable.

Esto se configura también cuando la información proporcionada es incompleta, alterada y hasta falsa.

Cualquiera de los dos casos habilita al peticionario a que interponga los recursos administrativos, judiciales y constitucionales pertinentes, y en los casos que sea injustificada, la no entrega de la información o el silencio, a que se apliquen las sanciones pertinentes.

Mecanismos de protección y exigibilidad de los derechos

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: SOLICITUD DE INFORMACIÓN (ART. 19)

A pesar de que este tema ya fue revisado a propósito de la información que se entrega bajo solicitud, la forma de la petición se encuentra bajo el título genérico de “procedimiento administrativo”, aunque el mismo no sea tal en todos los casos, especialmente cuando la solicitud se dirige a una entidad privada.

Este procedimiento se resume en formulación de la solicitud, recepción, análisis y respuesta (sea remitiendo la información o denegándola).

Si no existe respuesta o la misma es negativa, el siguiente medio para solicitar la información es el procedimiento judicial.

PROCEDIMIENTO JUDICIAL: RECURSO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (ART. 22)

La ley establece un procedimiento judicial para garantizar el acceso a la información, por el que se da legitimación activa a toda persona (natural o jurídica) que se encuentre en alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Se le haya denegado, expresa o tácitamente, la información solicitada (y que sea considerada como pública bajo las condiciones de la ley), inclusive si la razón invocada se sustenta en la calidad de información confidencial o reservada; y,

- b) porque la información entregada se considera por parte del peticionario: falsa, incompleta o alterada.

El juez o tribunal de instancia competente es el del domicilio del poseedor de la información requerida.

El recurso que se interponga deberá contener lo siguiente:

- a) La identificación del recurrente.
- b) Los fundamentos de hecho y de derecho.
- c) Señalamiento de la autoridad sujeta a esta ley y que denegó la información o la entregó incompleta, alterada o supuestamente falsa.
- d) La pretensión jurídica (es decir lo que se pide al juez).

El procedimiento al que está sometido el recurso es especialmente sumario y podríamos resumirlo de la siguiente manera:

1. Los jueces deben avocar conocimiento del recurso en el término de cuarenta y ocho horas (entendemos que este término se cuenta desde el momento de la presentación del mismo). La única causa de inhibición del recurso por parte del juez es el incumplimiento de las solemnidades señaladas más arriba.
2. La ley establece que “el mismo día en que se plantee el “Recurso de Acceso a la Información” debe convocar, por una sola vez y por escrito, a una audiencia pública en la que se debe oír a las partes. Esta audiencia debe desarrollarse dentro de las veinticuatro horas subsiguientes (se entiende contadas a la presentación del recurso). Sin embargo, nos parece que el tiempo debe calcularse a partir de que el juez avoca conocimiento del recurso y no cuando éste se presenta, ya que la autoridad tiene un término de cuarenta y ocho horas para avocar conocimiento.
3. De acuerdo a la ley, el juez o tribunal debe dictar la resolución en el término máximo de dos días contados desde el momento en que tuvo lugar la audiencia pública. Esta resolución debe ser dictada aun si el poseedor de la información no asistiere a la audiencia. Existe otro problema en el diseño del recurso, ya que el inciso octavo del artículo 24 establece que una vez que se admite el recurso a trámite, los representantes de las entidades o personas naturales contra las que se dirige el recurso, tienen un plazo de ocho días para entregar toda la información requerida al juez, por lo tanto ya no coincide el plazo establecido para la resolución.
4. Si la respuesta remitida por el requerido se considera insuficiente, de oficio o a petición de parte, el juez puede ordenar la verificación directa de los archivos correspondientes. Para esto se deben brindar todas las facilidades para acceder a la información, y el juez, de considerarlo necesario, puede nombrar peritos para esta diligencia.
5. Si la causa que se invoca para la denegación de información es que la misma es reservada o confidencial, el poseedor de la información debe demostrar esta calificación documentada y motivadamente. En el caso de la información reservada, la prueba consistiría en la presentación del índice de información reservada y la demostración de la “legal y correcta” clasificación de la información antes de la solicitud.
Cuando el juez o tribunal considere que la información no corresponde a los casos en que la misma es reservada o confidencial, de acuerdo a la ley, debe disponer la entrega de la información al recurrente en un término de veinticuatro horas.

Esta resolución es apelable ante el Tribunal Constitucional por parte de la autoridad que alegue que la misma tiene alguna de esas condiciones.

6. La ley prevé la posibilidad de que se solicite al juez, o éste tome de oficio dentro del Recurso de Acceso a la Información Pública, ciertas medidas cautelares cuando la información se encuentre en riesgo de ocultación, desaparición o destrucción. El juez puede disponer la intervención de la fuerza pública para tomar las medidas.

Dos son las medidas cautelares que pueden ser tomadas por el juez en el marco de la ley:

- a) Colocación de sellos de seguridad en la información; y,
- b) aprehensión, verificación o reproducción de la información.

Las medidas cautelares cesan cuando se niega el recurso por parte del juez o del Tribunal Constitucional.

De acuerdo a la transitoria primera de la ley, todos los recursos judiciales en ella prescritos están exentos del pago de tasas judiciales.

APELACIÓN ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La resolución tomada por el juez o tribunal de instancia puede ser apelada ante el Tribunal Constitucional, con el objetivo de que confirme o revoque la decisión adoptada.

El recurso se interpone en efecto devolutivo (es decir, se debe ejecutar la decisión), excepto cuando se trate de información supuestamente reservada o confidencial, ya que en este caso se concede en efecto suspensivo.

El recurso se puede interponer en el término de tres días contados a partir de la resolución tomada por el inferior.

La Ley de Control Constitucional es la norma supletoria para este recurso.

SANCIONES (ART. 25)

La ley establece una serie de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones establecidas por ella:

1. En el caso de funcionarios de las entidades de la Administración Pública y demás entes a los que se aplica la ley, que sean responsables de actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose ésta como información que ha sido negada total o parcialmente ya sea por información incompleta, alterada o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado. La sanción se aplica según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, de la siguiente manera:

- a) Multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle percibiendo a la fecha de la sanción;
- b) suspensión de sus funciones por el tiempo de treinta días calendario, sin derecho a sueldo o remuneración por ese mismo lapso; y,
- c) destitución del cargo en caso de que, a pesar de la multa o suspensión impuesta, se persistiere en la negativa a la entrega de la información.

Estas sanciones serán impuestas por las respectivas autoridades o entes nominadores.

En el caso de prefectos, alcaldes, consejeros, concejales y miembros de juntas parroquiales, la sanción será impuesta por la respectiva entidad corporativa.

2. En el caso de los representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado o las personas naturales poseedoras de información pública que se nieguen o impidan cumplir con las resoluciones judiciales sobre acceso a la información pública, serán sancionadas con una multa de cien a quinientos dólares por cada día de incumplimiento a la resolución. La liquidación de la sanción es de responsabilidad del juez competente y los montos deben ser consignados en su despacho por el sancionado. Esta multa se aplica sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar.
3. Como vimos más arriba, existe una sanción de destitución de funcionarios públicos, resuelta por el Defensor del Pueblo en los casos de falta de claridad en la información (art. 13). Esta sanción se aplica por parte de la autoridad o ente nominador previo el correspondiente sumario administrativo a pedido del Defensor.
Lamentablemente, en este caso no existe sanción para los responsables de las entidades privadas o las universidades a las que se les aplica la ley.

Las sanciones se pueden imponer una vez que se haya concluido con la tramitación del respectivo recurso de acceso a la información pública, establecido en el artículo 22 de la ley.

Regulaciones de carácter general

VIGILANCIA DE LA LEY (ART. 11)

El Defensor del Pueblo es el funcionario responsable por la promoción, vigilancia y garantías (sic) establecidas en la ley, esto sin perjuicio del derecho que otras instituciones tienen respecto al tema.

Las atribuciones asignadas al funcionario son las siguientes:

- a) Ser el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.
- b) Vigilar el cumplimiento de la ley por parte de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en el artículo 1 de la 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 la 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 la 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.
- g) Informar al Congreso Nacional, en forma semestral, el listado índice de toda la información clasificada como reservada.

Adicionalmente, tiene la tarea de tramitar las quejas que se le presenten por falta de claridad de la información.

PROMOCIÓN DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN (ART. 8)

La ley establece una serie de entidades responsables, además del Defensor del Pueblo, de la difusión y capacitación de ciudadanos y servidores públicos en los temas vinculados a ella (aunque el artículo hable de manera amplia de “garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado”).

En el caso de las universidades y demás instituciones del sistema educativo, se les da la responsabilidad de desarrollar programas de actividades de conocimiento, difusión y promoción del derecho al acceso a la información.

Las instituciones que conforman el sistema de educación básica deben integrar en sus currículos contenidos de promoción de los derechos ciudadanos a la información y comunicación; la ley establece que en particular el hábeas data, el acceso a la información y el amparo.

PRESENTACIÓN DE INFORMES (ART. 12)

La presentación de informes por parte de las entidades públicas y privadas a las que se les aplica la ley, es el medio para dar seguimiento al avance del acceso a la información en el país. La institución receptora de estos informes es la Defensoría del Pueblo, que debe usarlos como insumo para la elaboración del reporte anual sobre el estado de acceso a la información pública que le corresponde por efecto de esta ley.

En el caso del informe anual, éste debe entregarse hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, el mismo que contendrá un detalle del cumplimiento de las obligaciones señaladas en la ley, así como las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas en ese período.

Además, se establece la obligación de presentar un informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada.

Plazos de la ley

Las disposiciones transitorias han establecido una serie de responsables y plazos para diferentes efectos. Todos estos se cuentan a partir de la publicación o promulgación de la Ley en el Registro Oficial, es decir el 18 de mayo de 2004.

1. El Presidente de la República tiene 90 días para expedir el reglamento a la ley, es decir hasta el día 16 de agosto de 2004.
2. Los portales de Internet deben ser implementados por las entidades públicas y personas jurídicas privadas en el plazo perentorio de un año (18 de mayo de 2005).
Las condiciones y demás lineamientos técnicos de estos portales deberán ser establecidos en el reglamento general a la ley.
3. La Defensoría del Pueblo tiene 60 días para tomar todas las medidas técnicas, administrativas y presupuestarias para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.
4. En seis meses (18 de noviembre de 2004) todas las entidades y organizaciones a las que se les aplica la ley deben elaborar el listado índice de información calificada como reservada, siempre que ésta cumpla con los requisitos legales para tener esta condición; en caso contrario, el plazo para desclasificarla es de dos meses (18 de julio de 2004).

5. En el caso de la información clasificada como de acceso restringido (es la única ocasión en que la ley califica así a la información reservada) que tenga más de 15 años en esta condición, debe ser desclasificada y abierta al público inmediatamente.

A manera de conclusión

Si bien la Ley de Transparencia presenta varias deficiencias, es indudable que podemos considerarla una “buena” ley, especialmente porque cubre los aspectos considerados esenciales en las regulaciones sobre el tema. Sin embargo, creemos que una adecuada reglamentación podría disminuir los problemas de interpretación del cuerpo normativo.

Cinco son los aspectos que nos preocupan especialmente:

Ámbito de aplicación. Creemos que existe la posibilidad de aplicación arbitraria de la ley en personas de derecho privado respecto a información interna que no es de carácter público.

También nos parece violatorio a los principios de libertad de sindicación y asociación el que se haya incluido, entre las organizaciones a las que se les aplica la ley, a las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado sin ninguna restricción. Esto sería aceptable únicamente en lo que se refiere a los fondos públicos y no a información de interés exclusivamente de sus asociados.

Las excepciones y los límites. A este respecto nos preocupa el hecho de que se hayan mantenido sin ningún tipo de análisis todas las reservas ya contenidas en leyes vigentes, ya que esto significa la perpetuación de reglas escritas antes de la Constitución de 1998 y que se basan en una “cultura del silencio”.

Creemos que una prioridad es la reglamentación clara y detallada del llamado “límite a la publicidad de la información”, ya que nos parece que la regla de “no producir información” se puede convertir en la excusa perfecta para el no cumplimiento de ciertas obligaciones de la ley.

También nos preocupa la eliminación por parte del Congreso de otras excepciones a la publicidad de la información, absolutamente necesarias para mantener un equilibrio entre los derechos de las personas, la conducción adecuada del Estado y el acceso a la información. Algunos de los casos más graves no considerados en la ley son: información que afecte a la seguridad personal o familiar (por ejemplo en caso de víctimas o testigos de delitos), información de auditorías o exámenes especiales en proceso, información pública que genere ventajas personales en perjuicio del Estado o particulares, informaciones vinculadas a la prevención y lucha contra la delincuencia, información que puede afectar los intereses comerciales o financieros legítimos del Estado o afecte a la conducción económica del país, etc.

Un tema final en este ámbito es la exclusión a la aplicación de la ley a la información en poder de los diputados, ya que no está claro cómo acceder a esta información en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en su reglamento.

La capacidad institucional de la Defensoría Pública. Si bien nos parece que la Defensoría del Pueblo es la institución “natural” para asumir la vigilancia general de la aplicación de la ley, creemos que es una institución que no cuenta con los recursos humanos y técnicos suficientes para asumir todas las responsabilidades a ella otorgadas, y la ley no trata este tema.

Respecto a la Defensoría, consideramos que el haberle dado un poder sancionador directo rompe con la lógica de esta institución, en la que su mayor fortaleza es la “persuasión”. Más coherente hubiera sido mantener la posibilidad de tramitar la sanción por parte de terceros (ya con esa competencia) a petición de la Defensoría y luego de un proceso rodeado de garantías, ya que en la práctica, una vez que el Defensor del Pueblo considere que un funcionario incumplió con sus recomendaciones y no difunda correctamente la información, puede ser destituido, aunque se desarrolle la formalidad del sumario administrativo.

Problemas en el diseño del recurso de acceso a la información. Como se analizó más arriba, el recurso de la referencia presenta problemas de diseño. Esperamos que los jueces apliquen la regla de interpretación más favorable, y los artículos 18²⁰ y 192²¹ de la Constitución, para tramitar los recursos que se interpongan, y no dejar de conocerlos alegando defectos en la ley, como ha sucedido con los jueces de la niñez y adolescencia y en la aplicación de ciertas acciones contenidas en el Código de la Niñez y Adolescencia.

Conocimiento social de la ley. Esta ley, además de las medidas concretas a tomarse (por ejemplo, desarrollo de los portales, elaboración de índices de información reservada, etc.), implica cambios culturales, lo que significa promover prácticas ciudadanas de uso del derecho, así como la necesidad de entrenar a los funcionarios públicos para que asuman plenamente las implicaciones del respeto al derecho.

Estamos convencidos de la importancia de la ley para cerrar la brecha entre la declaración del derecho al acceso a la información pública y la realidad, pero esto solo se podrá conseguir trabajando en su aplicación, capacitando a los funcionarios, difundiendo en la comunidad, solicitando información, implementando los portales, etc. En realidad, la parte más difícil en la búsqueda de la vigencia del derecho ha comenzado.

Quito, mayo de 2004

Eventos de difusión del derecho al acceso a la información pública (Memorias)

RAMIRO ÁVILA SANTAMARÍA*

La promoción del acceso a la información pública desde la sociedad civil: la experiencia de la Coalición Acceso • Análisis del proceso de elaboración y discusión del Proyecto de Ley sobre Acceso a la información Pública • Comentarios calificados • Foro de discusión • Conclusiones.

Varias organizaciones, que conforman la Coalición Acceso a la Información Pública (en adelante la Coalición)¹ realizaron múltiples eventos de difusión. Uno de ellos fue la creación de una lista de correo electrónico, a través de la cual se divulgó la existencia de la Coalición, el debate sobre la ley y los seminarios sobre el derecho al acceso a la información pública.

Otros eventos importantes fueron los seminarios realizados en Quito, Guayaquil y Cuenca (en los meses de noviembre y diciembre de 2003). Estos seminarios fueron foros abiertos, dirigidos a representantes de organizaciones y movimientos sociales, legisladores/as, representantes de instituciones del Estado (gobierno local y nacional), medios de comunicación, universidades y sector académico.

Este espacio tuvo como objetivos desarrollar un proceso de socialización y discusión de la propuesta de derecho y de Ley de Acceso a la Información Pública que en ese momento cursaba en el Congreso. Además, recoger las opiniones de los participantes con el fin de enriquecer la propuesta de ley y preparar el camino para su pleno conocimiento social.

La agenda temática fue la siguiente:

1. La promoción del acceso a la información pública desde la sociedad civil: la experiencia de la Coalición Acceso.
2. El análisis del proceso de elaboración y discusión del Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública.
 - 2.1. El proceso y la participación de la sociedad civil en la elaboración y discusión de la ley.
 - 2.2. El derecho de acceso a la información pública como derecho humano fundamental. Principios básicos.
 - 2.3. Elaboración y discusión del Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública.
3. Comentarios calificados.
4. Foro de discusión.

Finalmente, recogiendo las opiniones vertidas en los eventos, se han elaborado algunas conclusiones importantes, que creemos deben ser tomadas en cuenta.

La promoción del acceso a la información pública desde la sociedad civil: la experiencia de la Coalición Acceso²

La Coalición Acceso es un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que han decidido articular esfuerzos para que el derecho de acceso a la información sea una realidad para todos los habitantes de Ecuador, y no solo una frase más en la Constitución ecuatoriana.

Varias organizaciones pedían información pública con relativo éxito y decidieron juntarse.

Como metas se establecieron: tener ciudadanía informada, ejercer el derecho a acceder a la información pública, contar con una ley orgánica sobre el acceso a la información pública, procurar instituciones transparentes, brindar asesoría legal, generar información sobre la situación del ejercicio del derecho y promover la creación de un movimiento ciudadano.

Para cada meta existen actividades:

1. Ciudadanía informada: campañas comunicacionales para que todos conozcan que existe este derecho; capacitar a instituciones públicas.
2. Práctica en el ejercicio del derecho: presentar regularmente peticiones de información pública y realizar acciones de amparo por negativa al derecho a la petición. Como ciudadanos, pocos intentos realizamos para conseguir información pública. Cuando lo hacemos, más de una traba encontramos: preguntas excesivas del funcionario/a público, largas esperas, consultas a los superiores.
3. Tener una ley orgánica: si bien una ley no cambia la realidad, sí es una condición importante. Se pretende hacer un cabildeo para poner la ley en agenda del Congreso, reuniones de trabajo con jefes de bloques, asesores y con la sociedad civil.
4. Tener instituciones transparentes: capacitación a funcionarios en el cambio de paradigma, tanto a privados como funcionarios públicos; elaboración de manuales sobre la información.
5. Generar información permanente: publicación de un informe anual, construcción de indicadores, sistematización de casos, documentación, investigación, recuperación de jurisprudencia e información periódica a la ciudadanía (trimestralmente).
6. Crear un movimiento ciudadano: a través de una red de coordinadores a nivel local que funcione como plataforma para el desarrollo de un movimiento ciudadano que se integre a redes regionales. El problema del acceso a la información no es solo ecuatoriano sino de la región. Hay ideas similares en otros países.

Principios de la Coalición Acceso:

1. Participación abierta y calificada.
2. Articulación interinstitucional.
3. Respeto por los procesos individuales.
4. Transparencia.

Análisis del proceso de elaboración y discusión del Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública

EL PROCESO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELABORACIÓN Y DISCUSIÓN DE LA LEY³

Es importante la participación de la sociedad civil en la elaboración de las leyes y esta actividad no es exclusiva de la legislatura.

Cada vez es mayor la cantidad de leyes que son procesos de construcción de la sociedad civil. Por ejemplo, la ley que regula la cuestión de las camaroneras, el transporte, son iniciativas de los involucrados. Esas son iniciativas que responden a sectores de interés, y no al interés general.

No es verdad que en el Ecuador no ha habido iniciativas de la sociedad civil. Las propuestas de la sociedad civil marcan un tránsito de una democracia representativa, de ciudadanos temporales, a una democracia participativa, de ciudadanos activos. Por ejemplo, el Código de la Niñez y Adolescencia representa un proceso social interesante y rico.

Si bien puede ser poderosa la iniciativa de la sociedad civil, hay que estar atentos, porque puede representar intereses particulares.

Una segunda cuestión es quiénes somos la sociedad civil. Las ONG somos una sociedad civil, los gremios somos sociedad civil. Las ONG somos parte de la sociedad civil pero no somos “la sociedad civil”. Tenemos que estar claros que hay alguien que está hablando “a nombre de”. No siempre los que se arrojan la representación de la sociedad civil representan los intereses de la mayoría de la sociedad civil. Tenemos que ser cuidadosos.

Los medios de comunicación han recogido en los últimos días noticias que dicen que el proyecto de ley es iniciativa exclusiva de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, AEDEP. Esto no es cierto. El proceso es mucho más rico. Entonces, hay que identificar quiénes son los voceros y a quién representan.

La Constitución permite a la sociedad civil presentar y discutir proyectos. Esto no es comprendido por algunos legisladores. Uno de ellos manifestó públicamente que prácticamente nosotros éramos unos metiches. Participar es un derecho constitucional.

¿Por qué es importante que leyes como éstas se aprueben? Esta ley tiene dos cosas importantes: la información permite mayor ejercicio de derechos, y a mayor información, menores posibilidades de corrupción. Existen muchos organismos que no les interesa transparentarse.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL⁴

El acceso a la información consta en tres enunciados de la Constitución, según el art. 81: derecho a acceso a fuentes de información; derecho a buscar, recibir, conocer y difundir información; y derecho a revisar archivos públicos a la vez que se prohíbe la reserva.

A nivel de derecho internacional, encontramos el derecho mencionado en dos instrumentos al menos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y Pacto de San José.

Entonces, ¿por qué una ley?

Por la necesidad de consolidar una democracia, porque la ley permitiría mayor transparencia en los actos de gobierno y mayor democracia. Esto se fortalece con el principio 1 de la Declaración de Lima, que fue creado en el contexto del proceso social de promoción de este derecho en el Perú, al finalizar el régimen autoritario de Fujimori.

El principio 4 de la declaración pertinente de la CIDH manifiesta que el ejercicio de este derecho solo admite limitaciones excepcionales.

El concepto se ha ido precisando en los últimos años. Si bien es cierto que este derecho puede ser ejercido este momento, es necesario dar ciertas especificaciones, tales como los motivos de reserva, el procedimiento y la garantía de la política de transparencia y publicidad. Es decir, mediante la ley se pueden fijar criterios para una política pública de transparencia.

Los objetivos de la ley están en el proyecto: desarrollo de principios, como la publicidad, transparencia, rendición de cuentas, gratuidad y otros. La ley protege la información personal, promueve la participación por la rendición de cuentas y obliga activamente al Estado para garantizar el derecho.

CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA⁵

Antecedentes del proyecto de ley

Varios diputados presentaron proyectos de ley. Se han realizado varias actividades, como la conformación de grupos de trabajo, análisis de la legislación vigente y comparada, el estudio sobre la aplicación real del derecho, seminarios y talleres. El objetivo fue consolidar una sola iniciativa legislativa.

El proyecto está siendo tramitado por la Comisión de Gestión Pública.

El principio general es que toda información que emane de instituciones públicas es pública, salvo la reserva establecida en la ley.

El ámbito de aplicación

Según la propuesta de la Coalición, se amplía a la información privada que tiene trascendencia pública. La ley clasifica a la información en pública, personal y privada con interés público. La ley las define.

La ley delimita las excepciones, que están divididas en cinco categorías: comercial, internacional, personal, administración de justicia, seguridad y decisiones de Estado. En el Congreso se han hecho algunos cambios en relación a la administración de justicia sobre las investigaciones en general.

El procedimiento

Solicitud, hay discusión sobre a quién presentarla, la respuesta en 15 días, prórroga por 5 días más, denegación motivada, silencio administrativo positivo y revisión personal de la información. Se eliminó la búsqueda de información y se lo está restringiendo.

La ley señala las características de reserva

Tiene que existir una resolución previa, bajo ciertos criterios: debe estar expresamente en la ley, la divulgación causaría daño y la reserva es la mejor manera de reparar el daño. El tiempo de la reserva está en debate.

El mecanismo para exigir la información es una acción judicial. Todos los proyectos tienen mecanismos diferentes. Se asemeja al amparo, prevé medidas cautelares especiales, requisitos de la petición, procedimientos especiales para reserva o entrega de información incompleta, apelación al Tribunal Constitucional. Existen, además, sanciones relacionadas con la calidad del funcionario.

El proyecto establece un tope para la protección de la información: desclasificación de 20 años, 10 años o antes, la custodia, la vigilancia por la Defensoría del Pueblo y la responsabilidad por la destrucción de la información.

El último capítulo se relaciona con la producción y difusión de la ley. Ha sido el capítulo más modificado, pero mantiene dos principios: la máxima autoridad es responsable y la información mínima. No se ha considerado el portal de información pública, las normas para regularlos, el registro de las decisiones públicas y las condiciones especiales para el acceso.

Comentarios calificados

Luis Almeida, diputado de H. Congreso Nacional.

Hay que hacer notar que la ley surge de una iniciativa de la AEDEP, dice Almeida, con el aval del presidente Noboa con solo 7 puntos. Destaca que hizo como diputado un proyecto de más de 58 artículos. El proyecto en sí está mutilado. El proyecto completo es el que él ha hecho. Se recogieron cosas positivas y literalmente se han sacado muchas.

Lo mejor es atender a la gente que siempre tiene buenas ideas. La ley es para todos. El diputado cree que hay que incluir a los vulnerables, pero para qué, se pregunta. En el primer debate se presentaron tres proyectos. El diputado se compromete a ordenarlos.

Lo importante es que cuando el ciudadano pida información, se la den. Esta ley tiene que concatenarse con la ley de unificación salarial.

Hay que añadir que cuando alguien destruya la información, esa persona debe ser sancionada penalmente. La penalización debe ser la destitución del funcionario.

Es una ley que realmente dará cobertura, especialmente a la prensa. En cuanto a la decodificación de la información reservada, es ley en otros países, como en el caso de los EE.UU. La información debe ser codificada o decodificada en base a esta ley.

Estamos bien, sostiene, y espera poder discutir con la gente.

María Josefa Coronel, Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

Agradece al grupo de trabajo de la sociedad civil por el liderazgo para hacer posible una garantía constitucional. Menciona el art. 18. Cuando lee ese artículo piensa en jueces, diputados, administración central. Todos tendrían que bajarse del poder público y dar la mano a la sociedad civil para garantizar los derechos. Hay algunos puntos que deben enfatizarse.

Se reduce el ámbito de aplicación y esto es preocupante, porque hay concesionarias que actúan a nombre del Estado, no solo por el acceso a la información sino por la responsabilidad civil estatal para reparar violaciones a derechos fundamentales. Es gravísimo que se haya limitado el ámbito.

Preocupa la desaparición de un artículo en el que se manifestaba que los ciudadanos son los dueños de la información. Esto es limitar la soberanía.

Es importante definir el ámbito de lo público y de lo privado.

En el procedimiento es importante definir las autoridades que deben dar la información. Debe ser la autoridad que erogue la información la que la entregue, y no las altas autoridades.

Habría que incorporar el capítulo de sanciones que en el proyecto está mutilada.

Toda reserva de información tiene que ser motivada. Se dice amante del debido proceso. Esto es saber cuál es el proceso mental lógico para llegar a una resolución. Esto sirve además para argumentar cuando alguien quiera defenderse.

La educación ciudadana ha salido fuera. ¿Hasta qué punto los legisladores se dan cuenta de la importancia de la educación?, se pregunta.

Finalmente, comenta que el Congreso Nacional incorpora a los diputados con atribuciones especiales.

Javier Cordero, presidente del Colegio de Abogados del Azuay.

Con las presentaciones hechas, no queda mucho que comentar, dice Cordero. Sin embargo, hay que parar la discrecionalidad y la arbitrariedad de la administración pública, manifiesta con vehemencia.

Sobran las razones para justificar el proyecto de ley. Basta ver las violaciones a los derechos humanos, los anuncios de prensa sobre actos de corrupción, existen tribunales para investigar y sancionar las entidades públicas, como los jueces de lo contencioso y administrativo, la creación de hábeas data, amparo para juzgar a los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos han perdido el respeto. Ahora los ciudadanos empiezan a perder el miedo.

Se ha dicho que el Estado pierde 8 de cada 10 juicios y anunció que no perderá más juicios. El procurador dice que se ha convocado a los funcionarios para que se capaciten y no pierdan los juicios, y que formulará juicios por repetición contra los funcionarios negligentes. De igual modo, los jueces deberán cambiar de actitud y se deben agilizar los trámites. Se dice que el amparo que se otorgue ilegalmente será motivo para que los jueces sean enjuiciados.

La aplicación de la ley no es por gentilezas, como sugiere el Procurador, sino por deber y derecho de los ciudadanos. Hay que tener cuidado de que en un proyecto de ley de simplificación de trámites y reclamos administrativos se vulnere el derecho a la defensa. Sin debida defensa, y por no existir debido soporte jurídico, existen posibilidades de que la administración pública no pierda juicios en desmedro de los ciudadanos.

El marco jurídico es apropiado para garantizar derechos y para que los ciudadanos puedan vigilar el funcionamiento de la administración pública.

En este foro se pide y se exige que los procedimientos sean simples, definiciones claras y mejorables, la calificación de la información, la reserva, para evitar la discrecionalidad en la aplicación del derecho. La formalidad también debe ser mejorada, concluye.

Foro de discusión

En este acápite se recoge la opinión y los cuestionamientos libres de las personas que asistieron y participaron en el evento.

- Hay que agregar el principio de la veracidad a los principios de la Coalición, porque en Latinoamérica existe un miedo a decir la verdad. Vivimos en un sistema corrupto. Los medios están atrapados por sistemas corruptos e ideologías alienantes. No hay espacio para que gente con otras ideologías tengan acceso a la opinión pública.

- El aporte de eventos como este es digno de felicitación. El momento en que la sociedad civil se una, el país va a escuchar. La sociedad civil está trabajando por el Estado. Es momento de luchar para que el Estado haga lo que deba hacer. Las acciones de la Coalición deben hacerse a nivel nacional.
- Existe un ambiente de escepticismo. ¿Cómo se puede fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana? Es importante que se definan mecanismos para buscar juntos la forma de que esta iniciativa no se pierda.
- En diferentes ámbitos han aparecido esfuerzos con respecto a la administración pública. Pero la mayor parte de la población está desinformada. Hay un divorcio entre las instituciones y las personas. Las organizaciones deben diseñar maneras para que la gente participe y se integre. Hay una ley sobre defensores y consumidores. Pero la ley solo existe y nada más. Nadie la conoce.
- Recién me estoy enterando de que hay una ley para acceder a la información pública, lo mismo sucede con la Ley de Descentralización del Estado. Es importante que nos digan de qué manera conocer y poner en práctica los proyectos que están exponiendo.
- Cuando se hace periodismo de investigación se encuentra con la triste realidad de que la información no se da con facilidad. Pero el problema es que la ley podría ser otra mentira. No se sanciona al funcionario que se niega a dar información. El mecanismo de sanción puede diluirse en la burocracia. La sanción debe ser inmediata y se debe prohibir al funcionario ejercer una función pública. Lo poco que sabe uno es lo que dicen los panelistas o lo que sale por la prensa. Lo demás es secreto. Resulta que lo secreto es declarado por las mismas autoridades involucradas como tal. Esto es una burla. “Ojalá no nos quedemos en lo mismo. No se trata de que solo los periodistas tengamos acceso a la información, que de paso no tenemos libertad de expresión por los intereses que priman”.
- Este foro es vital. No solo por la temática sino por los expositores. No se trata solo del acceso a la información sino de la distorsión de la información. Hay medios que acceden pero guardan o distorsionan datos. Sugiero que se considere esto.
- “Este foro nutre al hombre. La sociedad donde pertenecemos nosotros, dónde estamos. La prensa decide qué información publica: esto sí, esto no, esto sí”. Los esfuerzos deben continuar.
- ¿Cuál es la información pública? La Fundación Aeropuerto o Malecón 2000 no dan ninguna información. ¿Quién conoce cómo se manejan los fondos? Nadie, salvo un círculo muy pequeño.
- ¿Todos los actos de las FF.AA. son reservados?
- Las leyes, por más aporte de la sociedad civil, son hechas por los legisladores y ellos hacen lo que quieren.
- En Guayaquil hay atomización de las organizaciones populares. No hay conciencia de lucha. Hay una dicotomía entre los que tienen información y el pueblo. ¿Cómo ir creando una conciencia para que el pueblo tenga acceso a la información?
- El proyecto de la AEDEP fue un insumo. Tenía algunos límites, como el tema de la exigibilidad de los derechos. En cuanto a que este evento no sea uno más, éste es parte de un proceso.
- La Coalición está empeñada en la aprobación de la ley, pero la aprobación es un paso más y ahí hay que seguir trabajando. La ley y la información son herramientas. La unión permite los cambios.
- Importante la temática, pero esto tiene que difundirse, socializarse, de otra manera será otra ley letra muerta. Las personas tienen que tener acceso a instituciones que les faciliten acceso a la información pública.

- Deberían existir formas de regulación incluyentes, para que todos tengan acceso. Por eso la ley tiene que definir qué es acceso y cuáles son los procedimientos. Hay que diferenciar dos cosas. La una es que el derecho ya existe y no puede limitarse por falta de ley. La otra es que la ley facilitaría el acceso y por eso hay que demandar que el Congreso apruebe la ley.
- Personalmente tuve una experiencia amarga en cuanto al acceso a documentos de las Fuerzas Armadas. Todo tipo de información es calificada de reservada. No pude conseguir información ni con hábeas data. La información se maneja como a ellos les conviene. Solicito que se analice el reglamento por el que se establecen documentos reservados.
- Hay cosas injustas como que los diputados deben pedir información a través del Presidente del Congreso. Esta ley beneficiará a todos. Espero que en el proyecto se corrijan cosas. La idea es que todos accedan a la información para saber qué es lo que pasa en los proyectos, en los ministerios, los seguros de Petroecuador. Si los medios orientaran directamente, el país sabría la verdad. He presentado, además, un proyecto de ley para encontrar la verdad. La ley se llama de colaboración para la investigación del delito (diputado Almeida).
- Los ciudadanos se preguntan qué es el país y quiénes hacen el país. Los privilegios están en quienes hacen las cosas públicas. Eso de la soberanía del pueblo es una mentira cuando no sabemos nada. El pueblo tiene que tener información, pero para tener documentos hay que pagar las copias. Es decir, el acceso cuesta. Cuando se nos convoca a elegir, nos llaman a poner el voto por un nombre. De qué democracia, de qué ciudadanía hablamos. Hay que romper candados, como dice la Coalición Acceso. Hay importantes iniciativas pero muy cerradas. Es posible que la ley salga, pero hay que apoyar que la ley no acabe en el Congreso Nacional. Muchas veces los interesados no estamos siquiera enterados de lo que nos concierne. Lo que hay que hacer es empoderarnos de estas herramientas. Como sector barrial, pido ver la posibilidad de reproducir la información.
- En el aspecto de lo público, hay que entender que no solo hay que pedir información sino rendir cuentas. Todo el que cumple un encargo público debe rendir cuentas. Igual las compañías privadas de las que el Estado es accionista.
- Si las organizaciones privadas manejan fondos públicos, tienen que dar información, este es un principio de transparencia.
- El Ecuador ocupa el segundo lugar de corrupción. Esta ley es un mecanismo para fortalecer las instituciones. Pido al diputado Almeida-que no se mutile la ley y que se enfatice en el tema de las sanciones.
- Solicito que el diputado Almeida rescate algunos aspectos que no han sido considerados en los debates.
- Las personas que quieran ser candidatos deberían declarar sus bienes. Los ciudadanos deberían hacer un control de ello y del funcionamiento de todas las instituciones, incluso las privadas. Todos saben que hay fundaciones que son corruptas. El pueblo se entera de las leyes cuando ya son leyes y los medios solo publican un par de líneas.
- En cuanto a la representación legal, hay muchos funcionarios que delegan funciones, y esto hay que revisarlo bien. La revisión de información no sé a qué se refiere. Tampoco está claro quién califica la reserva. Tampoco se sabe a quién se pide las sanciones.

- Felicito a la Coalición Acceso y al Congreso Nacional por tramitar la ley. Este es otro instrumento de la sociedad para ir buscando una verdadera democracia. Todos los días aparecen hechos de corrupción. Conocemos la información, conocemos la denuncia y después no pasa nada. La existencia de la ley demuestra que estamos buscando un mejor país. Pero ¿qué pasa una vez que esté la ley? Conocemos actos de corrupción, actos perjudiciales, ¿qué pasa después? La Coalición debe vincular espacios para la participación de la sociedad y dar respuestas sobre qué va a pasar con la información. Incluso hay que crear instrumentos de la ciudadanía, de vigilancia, de observancia, como las veedurías. Pido que se den a conocer los documentos, para poder apoyarlos. Falta difusión.
- ¿Qué hacer para que la ciudadanía se apropie de la ley y rompa paradigmas en nuestra cultura política? Mucha información se declara como secreta para escudar actos de corrupción. Los funcionarios abusan bajo el pretexto de que la información debilita las instituciones. Esto es contraproducente. ¿Qué se va a hacer para que la ciudadanía se apropie de la ley como cultura general y no tenga temor?
- Felicito a las organizaciones que han participado en el foro. ¿Está contemplada la obligación del Estado para que emita mensualmente información sobre los fondos públicos, que deberá ser enviado a las universidades y otros espacios? Los ciudadanos no tienen acceso a la información. Se debería poder acceder al tema que nos interese.
- Quedó en el aire qué hacer para que esta ley se lleve a efecto y sea difundida por todo el pueblo. Qué bueno sería que antes de ser publicada una ley, el pueblo sea consultado sobre los aspectos positivos y negativos. Esto sería un triunfo. Se sabría que hay leyes que amparan y reconocen derechos. Pero parece que esto queda en el aire y que la ley simplemente se aprueba, y quienes somos los más interesados ni la conocemos. Si participamos en la ley, la sentiríamos como un triunfo nuestro.
- En conclusión de todo lo que se ha dicho, nos damos cuenta de que la ley queda solo en papeles y que la corrupción es a nivel mundial. Quienes están interesados en ayudar a la comunidad en la lucha contra la corrupción, que es el fondo de esta ley, deben promover que quienes son corruptos sepan las sanciones, para que la ley no sea para los más pobres. Los más ricos tienen grandes abogados y los pobres no los tienen, entonces no se cumple la ley. Todos deberían conocer los mecanismos para que la ley se aplique.
- La ley derogaría otras normas que sobre sistemas de información exista. En cuanto a las Fuerzas Armadas, hay que reconocer su apertura y participación. No toda la información será reservada, hay un acuerdo en que mucha información no debe ser reservada. La ley establece principios generales y expresa excepciones. Sobre las sanciones, las establecerá el juez civil en un procedimiento breve. En materia de reserva, transcurrido el tiempo, automáticamente se hará pública. Incluso antes, si las razones para que sea reservada no existen.
- El Tribunal de Honor del Colegio de Abogados debería no exigir título profesional de abogado para denunciar a los abogados incorrectos. Si solo los abogados pueden denunciar a otros abogados, se dará la impunidad de los delitos. No se practica muchas veces lo que se dice. Así, hay funcionarios que no cumplen el código de ética del Congreso.
- Las denuncias ante el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados se presentan directamente, sin el requisito del patrocinio de abogados, solo con el reconocimiento de firma.

- Interesante que se saque sobre el tapete la cuestión de la información pública. Algunas situaciones en Azuay: 1. el desconocimiento del derecho al acceso a la información pública; 2. el fondo de diez millones de dólares para los migrantes se ha reducido a cinco millones y no se tiene acceso a esa información; 3. sería interesante que se forme un grupo de personas interesadas en organizarse alrededor de este tema.
- No existe independencia en el Estado. El problema es de la estructura del Estado. Por ejemplo, el destino de las multas en los municipios.
- Hubiese sido interesante conocer previamente el contenido de la ley, a pesar de que la exposición fue clara. Interesan las excepciones a la información pública con detalle.
- Se hizo mención al art. 255, que prohíbe al juez declarar sobre los procesos, que es una norma mal redactada y que es un obstáculo para obtener información por parte de los comunicadores. ¿Qué pasa con esos artículos y con otras normas que contrarían la ley orgánica?
- La excepción al acceso a la información es el derecho a la protección, a la seguridad y a la integridad de la persona.
- La restricción del Código de Procedimiento Penal (CPP) es al pronunciamiento de los criterios del juez sobre la causa que conoce. No limitaría el conocimiento de los medios sobre los actos del proceso ya ejecutado o de informes incorporados en el proceso. El CPP protege, al contrario, la independencia del juez y no es una restricción a la ciudadanía. No se puede conocer el criterio del juez pero sí la información del proceso.
- Ha habido una cultura muy arraigada del secreto. La ley derogaríá tácitamente toda legislación que se oponga. La ley es orgánica y prevalecería sobre otras leyes.
- Hay que cuidar que creada la ley, creada la trampa. Suele existir posibilidades para que se puedan escabullir las responsabilidades. Parecería que la información reservada calificaría el propio funcionario.
- El proyecto debe establecer claramente la forma de crear reserva de la información, las excepciones. Se intenta que se retome el criterio de que la reserva sea declarada cuando ha sido producida y no cuando sea solicitada. Por otro lado, el plazo para que caduque la reserva tendría que transcurrir desde la creación de la información y no desde la solicitud. Se están tratando de cambiar algunos criterios que los legisladores han establecido y que van en contra de estos principios. Además, la idea es que el juez y el Tribunal Constitucional sean quienes tengan que evaluar la información.
- La ciudadanía está cansada de leyes. Esta ley debería ser puntual y clara para que cualquier ciudadano pueda utilizar esta ley y que no necesite de conocimientos especiales.
- Más allá de la ley, el movimiento ciudadano es importante para la práctica y ejercicio de los derechos. La ley siempre evoca un sabor amargo. Es interesante e importante el intento de autoconvocarse y ampliar la organización para el ejercicio de este derecho. ¿Cómo empatar el movimiento con el camino que hay que recorrer, como por ejemplo las veedurías ciudadanas? Las mujeres tienen mucho que contar y sería importante ir armando la movilidad ciudadana, que es el 90% del ejercicio de derechos. Felicito la iniciativa y pido material para socializar con la organización.

- La prensa local se encuentra con un sinnúmero de batallas. Por ejemplo, los jueces por temor a prevaricar no dan información alguna. La gente exige que entrevistemos a jueces y tenemos la obligación de informar. El juez respectivo dice que no puede pronunciarse y que a su debido tiempo lo hará. Entonces todo queda en la impunidad. En cuanto a la fuga de armamento, el encargado decía que los superiores no le han autorizado. Entonces se limita el acceso a la información. Este es un problema lamentable y no se brinda la apertura. Ojalá que la ley otorgue más libertad para manejar mejor la información.
- Todos los ejemplos que se dan justifican la necesidad de que exista una normativa. Hay esa sensación de tener miedo para seguir creando información. Pero en este caso particular es necesaria una ley que ayude a desarrollar el derecho a la información. Hay muchas dificultades en la práctica para llegar a la información.
- Como Coalición, la ley es una cosa. Otra es acceder a la información. La ley es una herramienta, y muy importante, pero no es suficiente ni única.
- Existen algunas acciones locales: 1. peticiones a los legisladores para que no aprueben algunas normas que no son aceptables; 2. la difusión de los derechos; 3. desarrollar peticiones de información, para pelearse por cada caso de información pública cuando lo niegan, para así ir creando una cultura contrasecreto.
- En relación a los jueces, una cuestión es la opinión de los jueces y otra la publicidad de los juicios. Los juicios, salvo casos expresos de reserva, son públicos. Hasta ahora hay solo 10 juicios reservados. La información de los juicios son una forma de ejercer vigilancia sobre la actividad de los jueces. La reserva y la indagación previa: la excepción es que el acceso a la información obstaculiza la investigación sobre el proceso.
- La idea es que la Coalición Acceso sea múltiple y que no exista dependencia con Quito. Hay actores en provincias, como las redes académicas, los estudiantes, la coordinadora política de mujeres, que pueden sumarse y formar un núcleo local.
- El nacimiento de la Coalición fue espontánea. No hizo falta recursos, solo la inquietud de juntarse, a pesar de tener objetivos institucionales distintos. El proceso se construye localmente, se articula con las redes que ya existen y nos articulamos juntos. La idea es crear un movimiento ciudadano articulado. El tema de petición de información a nivel local es clave. Solo cuando uno ve la utilidad, uno lo ejerce. Por eso es importante tener casos de acceso y ver la importancia de la ley.
- Lo que se ha hecho es juntar recursos, instituciones y tiempo por intereses comunes. Las instituciones, con contribuciones particulares, han logrado constituir la Coalición.

Conclusiones

1. El acceso a la información pública es un derecho inalienable, reconocido por la Constitución y otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.
2. El principio fundamental del derecho en mención dice que toda información es pública, salvo excepciones puntuales determinadas en la ley.
3. La sociedad civil organizada debe vigilar, en un Estado Social de Derecho, los actos de la administración pública, para prevenir y sancionar los actos de corrupción. Una manera eficaz es a través del ejercicio del derecho a la información pública.

4. La ciudadanía es escéptica. Ya porque el fenómeno de la corrupción es cotidiano y grave, ya porque la información es de difícil acceso o se la tergiversa. El escepticismo se expande a quienes hacen las leyes, a quienes las aplican y a quienes las ejecutan.
5. La población ecuatoriana está desinformada sobre sus derechos. El Estado como obligación, al igual que la sociedad civil como estrategia democratizadora, deben diseñar proyectos para que la gente se integre y participe. La condición es la difusión y apropiación de las leyes que benefician a la gente. Por ello, eventos como los realizados deben multiplicarse y ampliarse.
6. La Ley de Acceso a la Información Pública es una herramienta fundamental para el ejercicio del derecho, para combatir la corrupción, para promover la transparencia de los actos públicos y, en suma, para contribuir a la construcción de una democracia en un Estado Social de Derecho.
7. La Ley de Acceso a la Información Pública regula el derecho constitucionalmente reconocido, estableciendo procedimientos claros y eficaces para su realización.

ANEXOS

Normas fundamentales sobre el derecho de acceso a la información

Constitución Política del Ecuador

TÍTULO III. DE LOS DERECHOS, GARANTÍAS Y DEBERES

Capítulo 1. Principios generales

Art. 16. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución.

Art. 17. El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.

Art. 18. Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.

En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.

No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Art. 19. Los derechos y garantías señalados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, no excluyen otros que se deriven de la naturaleza de la persona y que son necesarios para su pleno desenvolvimiento moral y material.

Art. 20. Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.

Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes.

Capítulo 2. De los Derechos Civiles

Art. 23. Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

7. El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

9. El derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley.

La persona afectada por afirmaciones sin pruebas o inexactas, o agraviada en su honra por informaciones o publicaciones no pagadas hechas por la prensa u otros medios de comunicación social, tendrá derecho a que éstos hagan la rectificación correspondiente en forma obligatoria, inmediata y gratuita, y en el mismo espacio o tiempo de la información o publicación que se rectifica.

10. El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión.

Capítulo 3. De los Derechos Políticos

Art. 26. Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas.

Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley.

Los extranjeros no gozarán de estos derechos.

Capítulo 4. De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Sección décima. De la Comunicación

Art. 81. 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.

Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación.

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación.

Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.

Capítulo 6. De las Garantías de los Derechos

Sección segunda. Del hábeas data

Art. 94. Toda persona tendrá derecho a acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito.

Podrá solicitar ante el funcionario respectivo, la actualización de los datos o su rectificación, eliminación o anulación, si fueren erróneos o afectaren ilegítimamente sus derechos.

Si la falta de atención causare perjuicio, el afectado podrá demandar indemnización.

La ley establecerá un procedimiento especial para acceder a los datos personales que consten en los archivos relacionados con la defensa nacional.

Sección tercera. Del amparo

Art. 95. Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso.

También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso.

Para la acción de amparo no habrá inhibición del juez que deba conocerla y todos los días serán hábiles.

El juez convocará de inmediato a las partes, para oír las en audiencia pública dentro de las 24 horas subsiguientes y, en la misma providencia, de existir fundamento, ordenará la suspensión de cualquier acto que pueda traducirse en violación de un derecho.

Dentro de las 48 horas siguientes, el juez dictará la resolución, la cual se cumplirá de inmediato, sin perjuicio de que tal resolución pueda ser apelada para su confirmación o revocatoria, para ante el Tribunal Constitucional.

La ley determinará las sanciones aplicables a las autoridades o personas que incumplan las resoluciones dictadas por el juez; y a los jueces y magistrados que violen el procedimiento de amparo, independientemente de las acciones legales a que hubiere lugar. Para asegurar el cumplimiento del amparo, el juez podrá adoptar las medidas que considere pertinentes, e incluso acudir a la ayuda de la fuerza pública.

No serán aplicables las normas procesales que se opongan a la acción de amparo, ni las disposiciones que tiendan a retardar su ágil despacho.

Normas internacionales

DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

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.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS)

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso en que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el 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.

PACTO INTERNACIONAL DE
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

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.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

No. 24, publicada en el Registro Oficial,
Suplemento 337, del 18 de mayo de 2004

EL CONGRESO NACIONAL

Considerando

Que el artículo 81 de la Constitución Política de la República garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto del manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado, y demás entidades obligadas por esta ley;

Que es necesario hacer efectivo el principio de publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado y de aquellas financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público;

Que la misma norma constitucional establece que no existirá reserva respecto de informaciones que reposen en archivos públicos, excepto de aquellas que por seguridad nacional no deben ser dadas a conocer;

Que la libertad de información está reconocida tanto en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Título primero. Principios Generales

Art. 1. Principio de Publicidad de la Información Pública. El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado.

Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta ley.

Art. 2. Objeto de la Ley. La presente ley garantiza y norma 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.

Persigue los siguientes objetivos:

a) Cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público, dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, incluidos los entes señalados en el artículo anterior, las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas. Para el efecto, adoptarán las medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública;

b) El cumplimiento de las convenciones internacionales que sobre la materia ha suscrito legalmente nuestro país;

c) Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social;

d) Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado;

e) 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,

f) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.

Art. 3. Ámbito de Aplicación de la Ley. Esta ley es aplicable a:

a) Los organismos y entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República;

b) Los entes señalados en el artículo 1 de la presente ley;

c) Las personas jurídicas cuyas acciones o participaciones pertenezcan en todo o en parte al Estado, exclusivamente sobre el destino y manejo de recursos del Estado;

d) El derecho de acceso a la información de los diputados de la República se rige conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento Interno;

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

Art. 4. Principios de Aplicación de la Ley. En el desarrollo del derecho de acceso a la información pública se observarán los siguientes principios:

a) La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a la información;

- b) El acceso a la información pública será, por regla general, gratuito, a excepción de los costos de reproducción, y estará regulado por las normas de esta ley;
- c) El ejercicio de la función pública está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones. Este principio se extiende a aquellas entidades de derecho privado que ejerzan la potestad estatal y manejen recursos públicos;
- d) 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; y,
- e) 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.

Título segundo. De la Información Pública y su Difusión

Art. 5. Información Pública. Se considera 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.

Art. 6. Información Confidencial. 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 uso ilegal que se haga de la información personal o su divulgación, dará lugar a las acciones legales pertinentes.

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. Se excepciona el procedimiento establecido en las indagaciones previas.

Art. 7. Difusión de la Información Pública. Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta ley se la considera de naturaleza obligatoria:

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;
- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;
- e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;
- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;
- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;
- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;

k) Planes y programas de la institución en ejecución;

l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazos, costos financieros o tipos de interés;

m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;

n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;

o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta ley;

p) La Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones;

q) Los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones;

r) El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general;

s) Los organismos seccionales informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local; y,

t) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adicionalmente, publicará el texto íntegro de sus sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.

La información deberá ser publicada, organizándola por temas, ítem, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones.

Art. 8. Promoción del Derecho de Acceso a la Información. Todas las entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, implementarán, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos como a las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado.

Las universidades y demás instituciones del sistema educativo desarrollarán programas de actividades de conocimiento, difusión y promoción de estos derechos. Los centros de educación fiscal, municipal y en general todos los que conforman el sistema de educación básica, integrarán en sus currículos contenidos de promoción de los derechos ciudadanos a la información y comunicación, particularmente de los accesos a la información pública, hábeas data y amparo.

Art. 9. Responsabilidad sobre la Entrega de la Información Pública. El titular de la entidad o representante legal será el responsable y garantizará la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso.

Su responsabilidad será recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario.

Art. 10. Custodia de la Información. Es responsabilidad de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, crear y mantener registros públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud, por lo que, en ningún caso, se justificará la ausencia de normas técnicas en el manejo y archivo de la información y documentación para impedir u obstaculizar el ejercicio de acceso a la información pública, peor aún su destrucción.

Quienes administren, manejen, archiven o conserven información pública, serán personalmente responsables, solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información y/o documentación, por las consecuencias civiles, administrativas o penales a que pudiera haber lugar, por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración, pérdida y/o desmembración de documentación e información pública. Los documentos originales deberán permanecer en las dependencias a las que pertenezcan, hasta que sean transferidas a los archivos generales o Archivo Nacional.

El tiempo de conservación de los documentos públicos lo determinará la Ley del Sistema de Archivo Nacional y las disposiciones que regulen la conservación de la información pública confidencial.

Los documentos de una institución que desapareciere, pasarán bajo inventario al Archivo Nacional, y en caso de fusión interinstitucional será responsable de aquello la nueva entidad.

Art. 11. Vigilancia y Promoción de la Ley. Sin perjuicio del derecho que las leyes asignan a otras instituciones públicas de solicitar información y de las facultades que le confiere su propia legislación, corresponde a la Defensoría del Pueblo la promoción, vigilancia y garantías establecidas en esta ley. Tendrá las siguientes atribuciones:

- 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; e,
- g) Informar al Congreso Nacional, en forma semestral, el listado índice de toda la información clasificada como reservada.

Art. 12. Presentación de Informes. Todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, a través de su titular o representante legal, presentarán a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá:

- a) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta ley;
- b) Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas; e,
- c) Informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada.

Art. 13. Falta de Claridad en la Información. Cuando se demuestre por parte de cualquier ciudadano que existe ambigüedad en el manejo de la información, expresada en los portales informáticos, o en la información que se difunde en la propia institución, podrá exigirse personalmente la corrección en la difusión; de no hacerlo, podrá solicitarse la intervención del Defensor del Pueblo a efectos de que se corrija y se brinde mayor claridad y sistematización, en la organización de esta información.

El Defensor del Pueblo dictaminará los correctivos necesarios de aplicación obligatoria a la información que se difunde; al efecto, la institución brindará las facilidades amplias y suficientes, so pena de destitución, previo sumario administrativo, de las autoridades que incumplan su obligación de difundir la información institucional correctamente. La sanción dictaminada por el Defensor del Pueblo será ejecutada inmediatamente por la autoridad nominadora.

Art. 14. Del Congreso Nacional. Además de la información señalada en esta ley, el Congreso Nacional publicará y actualizará semanalmente en su página web, lo siguiente:

- a) Los textos completos de todos los proyectos de ley que sean presentados al Congreso Nacional, señalando la Comisión Especializada Permanente asignada, la fecha de presentación, el código; y, el nombre del auspiciante del proyecto; y,
- b) Una lista de proyectos de ley que hubieren sido asignados a cada Comisión Especializada Permanente.

Art. 15. Del Tribunal Supremo Electoral. Además de la información señalada en esta ley, el Tribunal Supremo Electoral, en el término de sesenta días, contados a partir de la fecha de recepción de los informes de gasto electoral, presentados por los directores de las diferentes campañas electorales, agrupaciones políticas o candidatos, deberá publicar en su sitio web los montos recibidos y gastados en cada campaña.

Art. 16. Información Pública de los Partidos Políticos. Todos los partidos y organizaciones políticas que reciben recursos del Estado, deberán publicar anualmente, en forma electrónica, sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados.

Título tercero. De la Información Reservada y Confidencial

Art. 17. De la Información Reservada. No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos:

a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República, y que son:

1) Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado;

2) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional;

3) La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población;

4) Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y,

b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes.

Art. 18. Protección de la Información Reservada. La información clasificada previamente como reservada permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación siempre y cuando permanezcan y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación.

El Consejo de Seguridad Nacional, en los casos de reserva por motivos de seguridad nacional y los titulares de las instituciones públicas, serán responsables de clasificar y desclasificar la información de conformidad con esta ley. La clasificación de reserva no podrá efectuarse posteriormente a la solicitud de información.

La información reservada que se haga pública antes del vencimiento del plazo de la reserva o de manera distinta a la prevista en el inciso anterior, podrá ocasionar responsabilidad civil, administrativa y/o penal, según los casos, de la persona que por su función haya violado la reserva.

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. Este índice de información reservada detallará: fecha de resolución y período de vigencia de esta clasificación.

La información reservada en temas de seguridad nacional solo podrá ser desclasificada por el Consejo de Seguridad Nacional. La información clasificada como reservada por los titulares de las entidades e instituciones del sector público, podrá ser desclasificada en cualquier momento por el Congreso Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, en sesión reservada.

Título cuarto. Del Proceso Administrativo para Acceder a la Información Pública

Art. 19. De la Solicitud y sus Requisitos. El interesado a acceder a la información pública que reposa, manejan o producen las personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular de la institución.

En dicha solicitud deberá constar en forma clara la identificación del solicitante y la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud, la cual será contestada en el plazo señalado en el artículo 9 de esta ley.

Art. 20. Límites de la Publicidad de la Información. La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de las entidades de la administración pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, a crear o producir información, con la que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la institución o entidad comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada. Esta ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus objetivos institucionales deban producir.

No se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en los diversos departamentos o áreas de la institución, para fines de proporcionar resúmenes, cifras estadísticas o índices solicitados por el peticionario.

Art. 21. Denegación de la Información. La denegación de acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud, en el plazo señalado en la ley, dará lugar a los recursos administrativos, judiciales y constitucionales pertinentes, y a la imposición a los funcionarios, de las sanciones establecidas en esta ley.

Título quinto. Del Recurso de Acceso a la Información

Art. 22. El derecho de acceso a la información será también garantizado en instancia judicial por el recurso de acceso a la información, estipulado en esta ley, sin perjuicio de la acción de amparo constitucional:

Se encuentra legitimada para interponer el recurso de acceso a la información, toda persona a quien se hubiere denegado, en forma tácita o expresa, información de cualquier índole a la que se refiere esta ley, ya sea por la negativa de la información, ya sea por la información incompleta, alterada y hasta falsa que le hubieren proporcionado, incluso si la derogatoria se sustenta en el carácter reservado o confidencial de la información solicitada.

El recurso de acceso a la información se podrá interponer ante cualquier juez de lo civil o tribunal de instancia del domicilio del poseedor de la información requerida.

El recurso de acceso a la información contendrá:

- a) Identificación del recurrente;
- b) Fundamentos de hecho y de derecho;
- c) Señalamiento de la autoridad de la entidad sujeta a esta ley que denegó la información; y,
- d) La pretensión jurídica.

Los jueces o el tribunal avocarán conocimiento en el término de cuarenta y ocho horas, sin que exista causa alguna que justifique su inhibición, salvo la inobservancia de las solemnidades exigidas en esta ley.

El juez o tribunal en el mismo día en que se plantee el recurso de acceso a la información, convocará por una sola vez y mediante comunicación escrita, a las partes para ser oídas en audiencia pública a celebrarse dentro de las veinticuatro horas subsiguientes.

La respectiva resolución deberá dictarse en el término máximo de dos días, contados desde la fecha en que tuvo lugar la audiencia, aun si el poseedor de la información no asistiere a ella.

Admitido a trámite el recurso, los representantes de las entidades o personas naturales accionadas, entregarán al juez dentro del plazo de ocho días, toda la información requerida.

En el caso de información reservada o confidencial, se deberá demostrar documentada y motivadamente, con el listado índice la legal y correcta clasificación en los términos de esta ley. Si se justifica plenamente la clasificación de reservada o confidencial, el juez o tribunal confirmará la negativa de acceso a la información.

En caso de que el juez determine que la información no corresponda a la clasificada como reservada o confidencial, en los términos de la presente ley, dispondrá la entrega de dicha información al recurrente, en el término de veinticuatro horas. De esta resolución podrá apelar ante el Tribunal Constitucional la autoridad que alegue que la información es reservada o clasificada.

Dentro del recurso de acceso a la información, instaurado por denegación de acceso a la información pública, por denuncia o de oficio, cuando la información se encuentre en riesgo de ocultación, desaparición o destrucción, el juez de oficio o a petición de parte, dictará cualquiera de las siguientes medidas cautelares:

- a) Colocación de sellos de seguridad en la información; y,
- b) Apreensión, verificación o reproducción de la información.

Para la aplicación de las medidas cautelares antes señaladas, el juez podrá disponer la intervención de la fuerza pública.

De considerarse insuficiente la respuesta, a petición de parte, el juez podrá ordenar la verificación directa de él a los archivos correspondientes, para lo cual, la persona requerida facilitará el acceso del recurrente a las fuentes de información, designándose para dicha diligencia la concurrencia de peritos, si fuere necesario.

De la resolución al acceso de información que adopte el juez de lo civil o el tribunal de instancia, se podrá apelar ante el Tribunal Constitucional para que confirme o revoque la resolución apelada. El recurso de apelación se interpondrá dentro de los tres días hábiles siguientes, será concedido con efecto devolutivo, salvo en el caso de recursos de apelación deducidos por acceso a la información reservada o confidencial.

Negado el recurso por el juez o Tribunal Constitucional, cesarán las medidas cautelares.

La Ley de Control Constitucional será norma supletoria en el trámite de este recurso.

Título sexto. De las Sanciones

Art. 23. Sanción a Funcionarios y/o Empleados Públicos y Privados. Los funcionarios de las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, que incurrieren en actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose ésta como información que ha sido negada total o parcialmente, ya sea por información incompleta, alterada o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado, serán sancionados, según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, de la siguiente manera:

a) Multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle percibiendo a la fecha de la sanción;

b) Suspensión de sus funciones por el tiempo de treinta días calendario, sin derecho a sueldo o remuneración por ese mismo lapso; y,

c) Destitución del cargo en caso de que, a pesar de la multa o suspensión impuesta, se persistiere en la negativa a la entrega de la información.

Estas sanciones serán impuestas por las respectivas autoridades o entes nominadores.

En el caso de prefectos, alcaldes, consejeros, concejales y miembros de juntas parroquiales, la sanción será impuesta por la respectiva entidad corporativa.

Los representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado o las naturales poseedoras de información pública que impidan o se nieguen a cumplir con las resoluciones judiciales a este respecto, serán sancionadas con una multa de cien a quinientos dólares por cada día de incumplimiento a la resolución, que será liquidada por el juez competente y consignada en su despacho por el sancionado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar.

Las sanciones se impondrán una vez concluido el respectivo recurso de acceso a la información pública establecido en el artículo 22 de la presente ley.

La remoción de la autoridad, o del funcionario que incumpliere la resolución, no exime a quien lo reemplace del cumplimiento inmediato de tal resolución bajo la prevención determinada en este artículo.

Disposición General

El Tribunal Constitucional, dentro de un término no mayor de noventa días a partir de la recepción del proceso, despachará y resolverá los recursos de acceso a la información interpuestos.

Disposiciones Transitorias

Primera. Los recursos relacionados con el acceso a la información pública están exentos del pago de la Tasa Judicial.

Segunda. Los portales en Internet deberán ser implementados por las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, en el plazo perentorio de un año, contado a partir de la publicación de esta ley en el Registro Oficial. El reglamento de la presente ley regulará los lineamientos técnicos que permitan la uniformidad, interacción, fácil ubicación y acceso de esta información.

Tercera. La Defensoría del Pueblo, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, adoptará las medidas administrativas, técnicas y presupuestarias para el cabal cumplimiento de la responsabilidad que esta ley le asigna.

Cuarta. En el plazo no mayor de seis meses desde la vigencia de la presente ley, todas las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, deberán elaborar el listado índice de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando se encuentre inmersa en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 17 de la presente ley. La información que no se sujete a estas excepciones, deberá desclasificarse en el plazo perentorio de dos meses.

A partir de la fecha de publicación de esta ley en el Registro Oficial, toda información clasificada como de acceso restringido, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público.

Quinta. Dentro del plazo de noventa días a contar desde la promulgación de esta ley, el Presidente de la República expedirá el reglamento para la aplicación de la misma.

Sexta. Dentro de un plazo no mayor a ciento ochenta días se reformará la Ley del Sistema Nacional de Archivos, armonizando sus disposiciones con las normas pertinentes contenidas en esta ley. Se encarga al Sistema Nacional de Archivos la capacitación pertinente a todos los funcionarios de las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley.

Disposición Final

La presente ley tiene el carácter de Orgánica y prevalece sobre todas las que se le opongan, y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Los Principios de Lima

PREÁMBULO

AFIRMANDO la convicción de que las libertades de expresión e información son fundamentales para la existencia misma de toda sociedad democrática y esenciales para el progreso, bienestar y disfrute de todos los derechos humanos;

RECONOCIENDO que estos derechos son inherentes y que no los otorga ni concede el Estado, ni puede desconocerlos, y que resulta indispensable su protección;

RECORDANDO que los instrumentos internacionales y regionales que protegen estos derechos fundamentales imponen a los estados la obligación no solo de observar sino de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos;¹

RECONOCIENDO las importantes iniciativas adoptadas por la sociedad civil para hacer efectivos estos derechos, particularmente la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los Principios de Johannesburgo;

SALUDANDO los importantes esfuerzos que hacen los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos para promover y proteger las libertades de expresión e información;

AFIRMANDO que es indispensable que las personas tengan acceso a la información en poder del Estado para asegurar que la conducta de sus gobernantes pueda ser fiscalizada, para permitir a los ciudadanos participar plenamente en una sociedad democrática y garantizar el disfrute de otros derechos humanos.

CONSIDERANDO que la transparencia reduce las posibilidades de los abusos del poder, que la libertad de información en situaciones de transición democrática contribuye a la verdad, la justicia y la reconciliación; y que la falta de información dificulta la transición y le resta credibilidad;

REITERANDO que la seguridad nacional nunca justifica las restricciones a la libertad de expresión y acceso a la información contrarias al interés público de acuerdo a estos principios;

CONVENIMOS en los siguientes principios y urgimos a las autoridades, funcionarios y personas en el ámbito local, nacional, regional e internacional a que se comprometan a adoptar las medidas necesarias para promover su difusión, aceptación y puesta en vigencia.

1. El acceso a la información como derecho humano

Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales.

2. El acceso a la información en una sociedad democrática

Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales.

3. Transparencia y desarrollo

El acceso a la información es indispensable para el escrutinio y el debate adecuado sobre las acciones de gobierno, condiciones éstas no solo esenciales para la transparencia en la gestión de las entidades públicas, sino también para evitar la corrupción y otros abusos del poder. Este derecho permite que las personas participen en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, y, en general, permite identificar las responsabilidades de los servidores públicos, valorar objetivamente los hechos, y formarse una opinión alcanzando mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país.

4. Obligación de las autoridades

La información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información solo en cuanto representante de los ciudadanos. El Estado y las empresas que prestan servicios públicos están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y a prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores. La conducta de funcionarios que nieguen el acceso a la información o la existencia de legislaciones contrarias a la misma, vulneran este derecho.

5. El periodismo y el acceso a la información

Es obligación de los gobiernos garantizar y respetar el ejercicio periodístico y la libertad e independencia de los medios de comunicación. Con este fin, a los periodistas se les debe asegurar las condiciones para acceder a la información y difundirla en el ejercicio de su profesión. Los funcionarios que interfieran con ello deben ser sancionados.

6. Protección de las fuentes periodísticas

Ningún periodista puede ser obligado por el poder judicial o cualquier otro funcionario o autoridad pública a revelar sus fuentes de información o el contenido de sus apuntes y archivos personales y profesionales.

7. Legislación sobre acceso a la información

Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo; que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga; que cuando exista un costo por la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio; que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe ser oportuno y razonable; y que se establecerán sanciones adecuadas a los funcionarios que se nieguen a brindar la información solicitada.

8. Excepciones al acceso a la información

Solo por normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley acordes con los principios que orientan una sociedad democrática, se regularán las excepciones al acceso a la información en forma limitada y siempre que sean necesarias para la protección de la seguridad nacional y/o el derecho legítimo del individuo a la intimidad. No podrán mantenerse informaciones secretas amparadas en normas no publicadas. Las personas o funcionarios que no den acceso a la información solicitada deberán justificar su negativa por escrito y demostrar que ella está comprendida en el régimen restringido de excepciones. Si es requerida por el solicitante, una autoridad judicial imparcial y competente podrá revisar la validez de dicha negativa y disponer la entrega de la información. Es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información. Las restricciones por motivos de seguridad nacional solo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La ley, habiendo determinado los casos específicos de información clasificada, establecerá plazos y procedimientos razonables para su desclasificación tan pronto como el interés de seguridad nacional lo permita. En ningún caso una información podrá ser mantenida clasificada indefinidamente.

9. Protección de las fuentes

Cualquier persona o servidor público que divulgue información clasificada en las restricciones antedichas, no deberá ser sujeta a represalias si es que el interés público a estar informado prevalece sobre las consecuencias que pudiera ocasionar su divulgación. En tales casos, podrán acceder a un régimen especial de protección.

10. Protección legal del acceso a la información

La autonomía e independencia del Poder Judicial es fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información en caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones a su ejercicio. Una intervención jurisdiccional ágil e inmediata es indispensable para proteger este derecho y generar credibilidad y transparencia en el ejercicio del poder. A estos mecanismos judiciales de protección se une el derecho de acceder a otras instituciones tales como la Defensoría del Pueblo, así como a las instancias supranacionales establecidas para la tutela de éste u otros derechos.

Toda disposición o norma existente que contravenga estos principios deberá ser derogada.

Lima, 16 de noviembre de 2000

Abid Hussain, relator especial
para la Libertad de Opinión
y Expresión de la ONU

Santiago Canton, relator especial
para la Libertad de Opinión
y Expresión de la OEA

Robert Cox, primer vicepresidente de
la Sociedad Interamericana de Prensa

Rafael Molina, presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de
la Sociedad Interamericana de Prensa

Enrique Zileri, presidente del Consejo
de la Prensa Peruana

Samuel Abad, Defensoría del Pueblo, Perú

Frances D'Souza, Westminster Foundation for Democracy, Reino Unido

Malcolm Smart, Human Rights Watch,
Estados Unidos

Sandra Coliver, Fundación Internacional de Sistemas Electorales, Estados Unidos

Hans Landolt, Instituto de Defensa Legal, Perú

Hugo Guerra, diario El Comercio, Perú

Kela León, Consejo de la Prensa Peruana, Perú

Gonzalo Quijandria, Apoyo
Comunicaciones, Perú

Mabe Arce, Embajada Británica en el Perú.

Martine Anstett, Relatoría de Libertad
de Prensa Naciones Unidas

Luis Peirano, Pontificia Universidad
Católica del Perú

Páginas de Internet relacionadas con el Derecho de Acceso a la Información Pública

EN ESPAÑOL

- Comisión Andina de Juristas - Red de Información Jurídica - Libertad de Información: www.cajpe.org.pe/rij
- Consejo de la Prensa Peruana: www.consejoprensaperuana.org.pe
- Fundación Información y Democracia: www.fidac.org.mx
- Human Rights Watch: www.hrw.org/spanish/informes/1998/chile_limites6.html
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (México): <http://www.ifai.org.mx>
- Instituto Prensa y Sociedad: www.ipys.org
- Libertad de Información – México: www.limac.org.mx
- Medios y Libertad de Expresión en las Américas: www.icjf.org/libertad-prensa/recursos.html
- Periodistas frente a la Corrupción: www.portal-pfc.org/bibliografia/index_periodismo.html#acceso
- Probidad - Periodistas frente a la corrupción: <http://portal-pfc.org/>
- Comisión Interamericana de DDHH - Relatoría para la Libertad de Expresión: www.cidh.oas.org/Relatoria/defaultsp.htm
- Sala de Prensa: www.saladeprensa.org
- Sociedad Interamericana de Prensa (SIP): <http://216.147.196.167/espanol/publications/anualrepMID2002.cfm>

EN INGLÉS

- Access Reports: www.accessreports.com
- American Society of Newspapers and Editors (ASNE): www.asne.org
- Danish Institute for Computer Assisted Reporting (DICAR): www.dicar.org
- Department of Justice (freedom of information act): www.usdoj.gov/foia/04_7.html
- Electronic Privacy Information Center: www.epic.org/open_gov/citizens_guide_97.html
- Foia Group: www.foia.com
- Freedom Forum: www.freedomforum.org/search
- Investigative Reporters and Editors (IRE): www.ire.org/foi
- Project on Government Secrecy Policy - Federation of American Scientists: www.fas.org/sgp
- Article 19 - The Global Campaign for Free Expression: www.article19.org

NOTAS

1. Art. 18. Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.

En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.

No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

2. La Coalición Acceso cuenta entre sus miembros fundadores a la Fundación Esquel, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Futuro Latinoamericano, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Participación Ciudadana, la Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert.

* Consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert en el Ecuador. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Central del Ecuador. Autor de dos libros y varios artículos sobre el tema. Dirección electrónica: mnavas@ildis.org.ec, navmal@andinanet.net.

1. Estas afirmaciones pueden corroborarse con los resultados de la Evaluación Común de País-Ecuador, desarrollada por el Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador. Quito, septiembre de 2003.

2. Los Principios de Lima, Consejo de la Prensa Peruana, Lima, febrero de 2001, p. 5.

3. Véanse referencias específicas respecto a esta alternativa en Valeria Merino, El Derecho de Acceso a la Información Pública en el Ecuador, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), Quito, enero de 2003, pp. 30-33.

4. Decimos alternativa, pues la impugnación en sede administrativa no es requisito previo para ensayar la vía contenciosa, según lo prevé el mencionado art. 100 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva.

5. Cfr. Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 173.

6. Los análisis que aquí se formulan sobre aspectos específicos de una Ley sobre Acceso, toman como base, además del texto de los proyectos de ley debatidos en el Congreso Nacional, y la propuesta del Grupo Interinstitucional de Trabajo sobre Acceso, esta propuesta presentada al Grupo en enero de 2003, cuyo borrador fue preparado por el autor de este análisis en su calidad de coordinador del posgrado en Derechos Humanos y Democracia, y su versión final, que fue también suscrita por Farith Simon, en calidad de coordinador de la Clínica de Derechos Humanos de la PUCE.

7. En el grupo participaron entidades públicas como la Procuraduría General del Estado, el Consejo de Seguridad Nacional, la Contraloría, la Fiscalía General, el Tribunal Constitucional, la Comisión Nacional de Conectividad, la Superintendencia de Bancos, y organizaciones no gubernamentales y entidades privadas, entre otras Fundación Esquel, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, el diario Hoy, la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) – en las primeras sesiones– y la Tribuna Ecuatoriana del Consumidor. En la última etapa de las discusiones se integraron al grupo miembros y asesores de la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional, encargada de tramitar el proyecto de ley.

8. El hábeas data está concebido en nuestro orden constitucional como una institución que, a diferencia de la que es materia de estos comentarios, protege la información personal (y no también la pública, como en otras legislaciones) y constituye a la vez un derecho de acceso y una garantía, es decir, comporta en un mismo enunciado el derecho y el mecanismo para hacerlo efectivo. Véase que el art. 94 de la CPE y su procedimiento está regulado en la Ley de Control Constitucional (anexos).

9. Es interesante revisar el texto de la actual Constitución venezolana, por ejemplo, que parece ser más claro respecto a este criterio cuando establece: “Art. 28. Toda persona... podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas”.

10. Constitución Política del Estado: “Art. 118. Son instituciones del Estado:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.

5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos. Estos organismos y entidades integran el sector público".
11. "Artículo 48. Del Congreso Nacional. Además de la información señalada en esta ley, el Congreso Nacional publicará y actualizará semanalmente en su página web, lo siguiente:
 - a) Los textos completos de todos los proyectos de ley que sean presentados al Congreso Nacional, señalando la Comisión Legislativa asignada, la fecha de presentación, el código y el nombre del auspiciante del proyecto.
 - b) Una lista de los proyectos de ley que hubieren sido asignados a cada comisión legislativa.
 - c) El texto completo de los informes para primer y segundo debates que hubieren suscrito las diferentes comisiones legislativas.
 - d) La transcripción de las actas de las sesiones del plenario del Congreso Nacional".
12. Cfr. Alfredo Chirino Sánchez, "Propuesta Marco de Principios para los Estados Centroamericanos en materia de Acceso a la Información Pública", documento, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, julio de 2003, pp. 20-21.
13. Cinco foros públicos en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, organizados por el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel, con el soporte de la Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
14. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha delimitado la expresión "leyes" en el sentido de que no se trata de cualquier norma jurídica, sino que no puede tener otro sentido que el de "ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno...". OC-6/86, mayo 9 de 1986.
15. Al respecto, el art. 32 (Correlación entre Deberes y Derechos) de la Convención Americana prevé en su numeral 2: "los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática". En referencia a esta disposición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica: "Estas disposiciones representan el contexto dentro del cual se deben interpretar las restricciones permitidas por el art. 13.2. Se desprende de la reiterada mención a las instituciones democráticas, democracia representativa y sociedades democráticas, que el juicio sobre si una restricción impuesta por un Estado es necesaria para asegurar uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas". Opinión Consultiva No. 5, párrafos 41 y 42.
16. Caso especial que merece una revisión y actualización de acuerdo al nuevo esquema que la Constitución de 1998 imprime, es el del Régimen de Defensa y Seguridad Nacional, presidido por la Ley de Seguridad Nacional. Este instrumento legal nos trae a la memoria los rezagos de la antidemocrática doctrina del mismo nombre. Alguna iniciativa ya existe en relación a la información bancaria manejada por la respectiva Superintendencia.
17. Cfr. Informe Anual de la CIDH 2000, vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Washington D.C., OEA, 2001, p. 21.
18. Así lo prevén los desarrollos más recientes en cuanto a recomendaciones para establecer una legislación sobre la materia. Por ejemplo, la Declaración de Principios en que debe basarse la Legislación sobre Libertad de Información, de la organización no gubernamental Article 19, que contempla el principio No. 6 sobre "Coste", y recomienda sintéticamente que "La presentación de solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio". (Cfr. www.article19.org).
19. Cfr. "Artículo 14. Revisión personal de la información. El examen o revisión visual y directa de la información requerida será gratuito; pero el costo de la reproducción de la información documentaria, en cualquier formato que ésta se encuentre, será de cuenta del peticionario, sin que éste contemple ninguna utilidad, salvo en los casos en que la solicitud la haga una entidad pública. En caso de que el peticionario sea un indigente o una persona de la tercera edad, el funcionario encargado del acceso a la información pública en la entidad requerida, facultativamente, podrá entregar la información en forma gratuita".
20. Proyecto aprobado en primer debate: "Art. 14. Acción de acceso a la información. Si la información requerida no fuere proporcionada, no se ajustare a la verdad o fuere incompleta a juicio del peticionario, éste podrá interponer un Recurso de Acción Judicial de Acceso a la Información ante cualquier juez de lo civil de la jurisdicción donde se supone se encuentra la información requerida, para exigir el cumplimiento de su solicitud y de las medidas cautelares prescritas en esta ley. El Recurso el Acceso a la Información Pública tendrá un procedimiento especial y su substanciación se asimilará bajo los preceptos señalados en el capítulo III del Amparo Constitucional, determinado en la Ley de Control Constitucional".

21. Proyecto aprobado en primer debate: “Art. 15. Medidas cautelares. Cuando la información se encuentre en riesgo de ocultación, desaparición o destrucción, el juez de oficio o a petición de parte dictará las siguientes medidas cautelares:

- a) Resguardo físico de las instalaciones y medios en que se encuentra la información requerida.
- b) Colocación de sellos de seguridad a la información.
- c) Apreensión, verificación o reproducción de la información.

Para la aplicación de las medidas cautelares antes señaladas, el juez dispondrá la intervención de la fuerza pública.

Mientras se encuentre vigente una de las medidas cautelares antes señaladas, la institución poseedora de la información no incurrirá en el silencio administrativo”.

* Doctor en Jurisprudencia, abogado, máster (c) en Derechos de la Infancia y Adolescencia. Director del Fondo Justicia y Sociedad de la Fundación Esquel, profesor de la Universidad Católica, de la Universidad San Francisco y de la Universidad Central del Ecuador.

1. La Coalición Acceso se encuentra conformada por Participación Ciudadana, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), Fundación Esquel, Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA). En la actualidad cuenta con una Secretaría Ejecutiva a cargo de la FFLA.

2. Art. 81. 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.

Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación.

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación.

Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.

3. Este derecho se encuentra reconocido y garantizado por varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como expresamente lo reconoce y recoge la ley, por ejemplo el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño, etc.

4. Se constituyó un grupo de trabajo técnico para “consolidar” los diferentes proyectos presentados al Congreso Nacional sobre el tema. Algunos de los diputados que presentaron iniciativas legislativas fueron: Juan José Pons, Ramiro Rivera y Luis Almeida. En este grupo de trabajo se contó con la participación de representantes del Estado, por ejemplo las Fuerzas Armadas, la Contraloría, etc. El mismo fue coordinado desde el inicio por la CLD, posteriormente se incorporó la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional.

5. Sobre este proceso se puede revisar el artículo de Marco Navas publicado en este libro.

6. Este es el caso de la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

7. La forma de establecer estos costos se entiende que debería ser regulada por la ley, pero al no existir normas al respecto, este tema debería ser reglamentado.

8. Este es el único caso en que no aparece restricción explícita a lo “privado”, pero obviamente el ámbito de aplicación de la ley establece ya los límites.

9. El artículo 1 incluye a las denominadas “organizaciones no gubernamentales”, las que en la mayor parte de los casos toman la forma de corporaciones o fundaciones, así como las fundaciones creadas por ley como la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FUNDACYT) y el INNFA. De hecho, la ley incluye también a las personas jurídicas de derechos privado con fin de lucro pero que tienen fondos públicos o participación pública como Andinatel, Pacifictel, Petroecuador, etc.

10. Esta disposición podría generar abusos en su aplicación, ya que el denominado “tercer sector”, es decir, aquel que maneja fondos privados para actividades de carácter social o público y que trasciende a los intereses de sus miembros o asociados, podría ser sometido a la aplicación de la ley de manera arbitraria. En el proceso de aprobación del texto normativo, las organizaciones no gubernamentales dejaron claro su disposición de someterse al escrutinio público en todas las actividades financiadas por el Estado o cuando manejen asuntos considerados de naturaleza pública en nombre o representación del Estado, pero muchas actividades de estas organizaciones siendo de “interés público” no entran en esta categoría.

11. Se pueden revisar las razones que llevaron a la eliminación por parte del Congreso de la información de “interés general” del ámbito de la ley en el trabajo de Marco Navas, publicado en este libro.

12. Esta es otra norma que se podría prestar a ciertos abusos, ya que muchas de estas organizaciones actúan amparadas por su derecho a la sindicación o asociación y manejan cierta información que únicamente es de interés de sus asociados.

13. El “formato” se refiere al soporte de la información, por ejemplo archivos o ficheros electrónicos, frente a “formatos duros” como el papel.

14. Derechos personalísimos, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1995.

15. La doctrina considera también como derechos personalísimos a la inviolabilidad de la vida y la integridad física.

16. Especialmente relevante sobre este punto es el Código de la Niñez y Adolescencia.

17. La ley señala sobre este tema que si una institución desaparece, los documentos que estaban a su cargo pasan al Archivo Nacional; en caso de fusión, el responsable del manejo de la información será la nueva entidad.

18. En nuestra opinión se incluye a los adolescentes, quienes de acuerdo al artículo 65 del Código de la Niñez y Adolescencia pueden ejercitar directamente sus derechos y los medios de defensa de éstos.

19. Parece que la ley acepta que las peticiones sean hechas por personas jurídicas, ya que el literal f) del artículo 11 prevé la posibilidad de que el Defensor del Pueblo patrocine acciones judiciales de acceso a la información pública por parte de personas naturales o jurídicas.

20. Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.

En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.

No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

21. El sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de intermediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

* Doctor en Jurisprudencia y MLL Universidad de Columbia. Coordinador de la Clínica de Derechos Humanos de la PUCE. Asesor de la Coalición Acceso.

1. Las organizaciones convocantes fueron el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, junto con el Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel (Convenio Esquel-USAID), el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert, que forman parte de la Coalición Social por el Acceso a la Información.

2. Ponencia presentada por Juan Dumas, Coalición Acceso.

3. Ponencia presentada por Farith Simon, Fundación Esquel.

4. Ponencia presentada por Marco Navas, ILDIS.

5. Ponencia presentada por Cristhian Bahamonde, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD).

1. Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.