

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**Evaluación del derecho de acceso a la información en el
Ecuador**

Proyecto de investigación

Andrea Carolina Sánchez Beltrán

Relaciones Internacionales

Trabajo de titulación presentado como requisito
para la obtención del título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

Quito, 19 de diciembre de 2018

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ
COLEGIO CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**HOJA DE CALIFICACIÓN
DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

Evaluación del derecho de acceso a la información en el Ecuador

Andrea Carolina Sánchez Beltrán

Calificación:

Nombre del profesor, Título académico

Francisco López-Bermúdez, M.A.

Firma del profesor

Quito, 19 de diciembre de 2018

Derechos de Autor

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante:

Nombres y apellidos:

Andrea Carolina Sánchez Beltrán

Código:

00130392

Cédula de Identidad:

1718013004

Lugar y fecha:

Quito, 19 de diciembre de 2018

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer en estas líneas la ayuda y apoyo que muchas personas me prestaron durante el proceso de investigación y redacción de este trabajo de titulación.

Primeramente quiero agradecer a Francisco López-Bermúdez, director de este trabajo y un gran maestro de la universidad, por haberme orientado en cada paso de este proceso.

A mis padres, Santiago y Jenny, por ser los principales promotores de mis sueños y que fueron un apoyo y guía durante este proceso, gracias por todos mis años de estudio.

A mi pareja, Luis, por su compañía, por creer en mí, entenderme y ayudarme en los momentos más difíciles.

A la Universidad San Francisco de Quito, por haberme impartido tantos conocimientos y haberme brindado tantas oportunidades.

RESUMEN

En el año 2015 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030, que contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 16 es promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas. El presente trabajo de titulación usa la metodología del Reporte Sombra de Transparencia Internacional para evaluar la meta 16.10 relacionada al derecho de acceso a la información pública en el Ecuador. De esta manera, en cuatro capítulos analiza la normativa legal nacional e internacional, los procesos de solicitud de información y los mecanismos de apelación, la aplicación práctica de la legislación; y, finalmente, los avances, estancamientos y retrocesos del marco legal ecuatoriano. Se concluye que la normativa ecuatoriana establece el reconocimiento pleno del derecho al acceso a la información pública y reconoce la aplicación integral a todos los poderes del Estado. Sin embargo, no establece un órgano independiente de tutela ni mecanismos eficientes para la solicitud de información y apelación. En esas condiciones, el Ecuador tiene aún mucho camino por recorrer para cumplir con la meta 16.10 de los ODS, y para combatir la corrupción, un mal que causa mucho daño a la sociedad.

Palabras clave: derecho de acceso a la información, objetivos de desarrollo sostenible ODS, Transparencia Internacional, legislación nacional e internacional con relación al derecho de acceso a la información

ABSTRACT

In 2015, The United Nations (UN) adopted the 2030 Agenda which contains 17 Sustainable Development Goals (SDGs). SDG 16 is to promote fair, peaceful and inclusive societies. The present dissertation uses the Shadow Report methodology of Transparency International to evaluate the target 16.10 related to the right of access to public information in Ecuador. In four chapters this dissertation analyzes the national and international legislation, the information request processes and the appeal mechanisms, the application of the legislation; and, finally, the progress, stagnation and regressions of the Ecuadorian legal framework. This dissertation concludes that the Ecuadorian legislation establishes the full recognition of the right to access to public information and recognizes the integral application to all the powers of the State. However, it does not establish an independent Information Commission or efficient mechanisms for requesting information and appeals. Under these conditions, Ecuador still has a long way to go to achieve the target 16.10 of the SDGs, and to combat corruption, an illness that causes great harm to society.

Key words: right of access to information, sustainable development SDG, Transparency International, national and international legislation regarding the right of access to information

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	4
ÍNDICE DE FIGURAS.....	8
ÍNDICE DE TABLAS.....	9
LISTA DE LEYES, CÓDIGOS Y REGLAMENTOS.....	11
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA.....	16
CAPÍTULO III. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y ECUATORIANA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	19
Legislación internacional	19
Legislación ecuatoriana.....	20
Alcance de la legislación ecuatoriana	21
CAPÍTULO IV. PROCESO DE SOLICITUD Y MECANISMOS DE APELACIÓN ...	25
Procesos para acceder a la información	25
Mecanismos de apelación.....	27
CAPÍTULO V. ANÁLISIS NORMATIVO Y PRÁCTICO.....	31
Discrepancia entre la normativa y la realidad	31
Avances, estancamientos y retrocesos del marco legal.....	33
CAPÍTULO VI. RESULTADOS.....	36
CAPÍTULO VII.- CONCLUSIONES.....	40
BIBLIOGRAFÍA.....	42

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Organigrama de la metodología en relación con los ODS.....	14
Figura 2: Puntajes tipo semáforo	17

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Comparación de solicitudes de acceso a la información por año	33
Tabla 2: Categorización y puntuación de las preguntas de la metodología	37

ABREVIATURAS

COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRE	Constitución de la República del Ecuador
LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
LOEOP	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas
LOFL	Ley Orgánica de la Función Legislativa
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
OBS	Open Budget Survey
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
GRTIR	Global Right to Information Rating
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
TI	Transparencia Internacional

LISTA DE LEYES, CÓDIGOS Y REGLAMENTOS

Constitución Política, Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre del 2008, reformada 14 de febrero del 2018

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Suplemento del Registro Oficial 175 de 20 de abril del 2010, reformada 11 de mayo del 2011

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Suplemento del Registro Oficial 337 de 18 de mayo del 2004

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Suplemento del Registro Oficial 52 de 22 de octubre del 2009, reformado 10 de enero del 2018

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Reglamento de Clasificación de Información Reservada, Acuerdo Ministerial 55, Suplemento del Registro Oficial 622 de 06 de noviembre del 2015

Reglamento a Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Ejecutivo 2471, Registro Oficial 507 de 19 de enero del 2005, reformado 11 de agosto del 2005

Defensor del Pueblo, Resolución No. 007-DPE-CGAJ de 15 de enero de 2015

Secretaría Nacional de Administración Pública, Reglamento de Organización y Funcionamiento Comité de Transparencia, Registro Oficial 646 de 10 de diciembre del 2015

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo de titulación evalúa el derecho de acceso a la información en el Ecuador en el marco de la Agenda 2030. La Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015, es un plan de acción que tiene como objetivo crear un mundo mejor donde exista paz, libertad, cero pobreza extrema y un planeta sostenible. Esta agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales tiene a su vez 169 metas que abarcan los ámbitos económico, social y ambiental (Naciones Unidas 2015, 1). Dicha agenda fue la continuación y mejoramiento de las denominadas *Metas del Milenio* que culminaron en el 2015 (Naciones Unidas, 2015, 6), las cuales fueron objetivos propuestos internacionalmente para el desarrollo del mundo, y que se establecieron en la Cumbre de las Naciones Unidas en el año 2000. En definitiva, los ODS son “un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad” (PNUD 2018, 1).

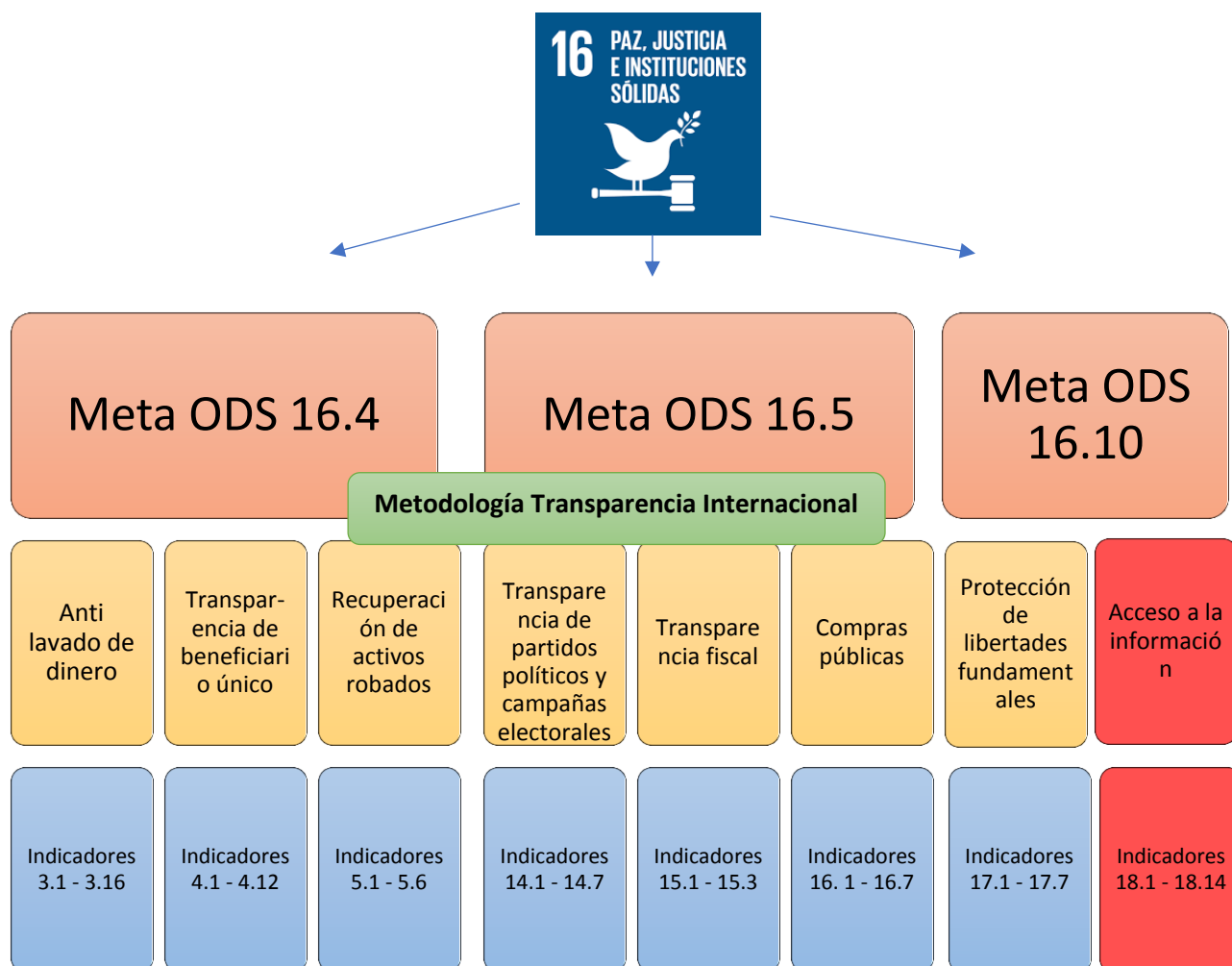
Los ODS son la base de la agenda 2030 y se interrelacionan entre ellos. Sin embargo, existen desafíos que complican la adopción, implementación y evaluación de los ODS en cada país. En concreto, se pueden observar tres retos al momento de adoptar, implementar y evaluar los ODS. El primer reto es el amplio alcance de cada ODS, pues cada objetivo es extenso e incluye varias metas dentro de un solo ODS. Por ejemplo, el ODS 3 de Salud y Bienestar abarca desde la meta de reducir la mortalidad materna hasta acabar con enfermedades como la tuberculosis, malaria, hepatitis, entre otras. El segundo reto es la poca disponibilidad de los datos e información para poder medir el progreso. Por ejemplo, en el caso de los denominados países en vía de desarrollo, las prioridades del gobierno no consideran la generación de dichos datos e información (Adams y Judd 2018, 3-7). El último reto corresponde al posible sesgo que generan los organismos gubernamentales encargados del proceso para publicar la información sea por conveniencia o negligencia.

Consciente de la importancia de evaluar la implementación de los ODS, y específicamente del ODS 16, que corresponde al Objetivo sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, Transparencia Internacional (TI), una organización de la sociedad civil líder en la lucha contra la corrupción, generó un mecanismo de evaluación de este objetivo. Específicamente, TI diseñó un reporte sombra¹, que mide el progreso de las metas 16.4, 16.5 y 16.10. La meta 16.4 de los ODS busca “reducir las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada” (Naciones Unidas 2015, 29). Por su parte, la meta 16.5 se enfoca en “reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas” (Naciones Unidas 2015, 29). Finalmente, la meta 16.10 tiene como fin “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales” (Naciones Unidas 2015, 29).

La metodología del mencionado reporte sombra de TI consiste en responder a un cuestionario sobre las metas del ODS 16, con el objeto de obtener un puntaje estandarizado para cada pregunta. De esta manera, Transparencia Internacional, institución que está presente en más de 100 países desde 1993, proporciona un mecanismo de evaluación que busca además comparar con el reporte oficial emitido por parte de los gobiernos y medir el progreso del ODS 16. La siguiente figura explica cómo los indicadores de la metodología de TI engloban a las metas de cada ODS respectivamente.

¹ Transparency International. 2017. Corruption and the Sustainable Development Goals: Shadow Reporting Questionnaire for Targets 16.4, 16.5 and 16.10. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_and_sustainable_development_goals_shadow_reporting_questionnaire (Consultado el 17 julio, 2018).

Figura 1: Organigrama de la metodología en relación con los ODS



El presente trabajo de titulación aplica la metodología de TI al tema Acceso a la Información (Meta 16.10) para analizar el caso específico del Ecuador. Puesto que es bien conocido que la corrupción irroga un grave perjuicio a la sociedad, este trabajo de titulación busca contribuir al desarrollo económico, social y político del Ecuador por medio del estudio del tema de acceso a la información. Así, el capítulo dos de este trabajo se presentará una introducción al derecho de acceso a la información, haciendo énfasis en los términos clave y la legislación nacional e internacional con respecto al tema. En dicho capítulo se analizará a profundidad las leyes del Ecuador, incluyendo temas como: qué información es pública, las entidades a quienes les aplica dichas leyes y un análisis de las reservas a la legislación. En el capítulo tres se examinarán los procesos para acceder a la información y los mecanismos tanto de solicitud de información, como mecanismos de apelación. En el capítulo cuatro se comparará la

normativa existente en el Ecuador con la puesta en práctica de las leyes en el período 2010-2017, incluyendo una sección que analizará los avances, estancamientos y retrocesos del marco legal sobre este tema. En el capítulo cinco se presentará los resultados de los indicadores de acceso a la información en el Ecuador utilizando una tabla ilustrativa. Finalmente, el capítulo seis expondrá las conclusiones del trabajo de titulación y las reflexiones para futuras investigaciones.

CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

Como quedó especificado, este trabajo aplica la metodología de Transparencia Internacional para analizar el caso de Ecuador. La metodología utilizada en el reporte de Transparencia Internacional se basa en completar un cuestionario, el cual tiene una lista de preguntas que evalúan por separado el marco legislativo, las políticas del estado y las leyes de cada país. Adicionalmente, el cuestionario mide la implementación del marco legislativo. Por ende, se evalúa y se mide tanto la existencia de políticas como la aplicación de estas. La metodología fue creada por la Secretaría de Transparencia Internacional con el objetivo de medir el progreso de implementación de las metas 16.4, 16.5 y 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a través de un cuestionario estandarizado que permita comparar entre los países que lo apliquen.

De esta manera, existen tres factores importantes que conforman el mencionado reporte. El primer factor es la evaluación del marco legislativo e institucional de cada país. El segundo factor es la evaluación de la implementación de los componentes del marco legal que se mide en cada indicador. El último factor es la evaluación cualitativa de los esfuerzos de aplicación o mejoras de los instrumentos para luchar con la corrupción. En definitiva, tales factores comprenden el ámbito teórico del marco legal, el ámbito práctico y el de alcance.

Otro elemento de la metodología de Transparencia Internacional es el puntaje tipo semáforo que mide los factores mencionados. El puntaje va desde lo más bajo que es cero representado por el color rojo hasta lo más alto que es uno representado por el color verde. En la metodología existe la opción de escoger el color blanco que representa no aplica (NA) o no hay datos disponibles. Dependiendo del indicador, la metodología dispone del número de opciones para determinar el puntaje. En la siguiente figura se ejemplifica cuáles son las posibles opciones.

Figura 2: Puntajes tipo semáforo²**Opción 1****Opción 2****Opción 3****Opción 4****Opción 5**

Siendo este trabajo de titulación un trabajo de aplicación de la metodología de TI, realicé varias actividades para recopilar la información. La primera actividad que llevé a cabo fue una investigación de escritorio para encontrar fuentes sobre el marco legal del Ecuador y su alcance. De esta manera, identifiqué fuentes primarias utilizando el sistema de búsqueda de LEXIS que incluyen leyes, decretos, resoluciones, informes y la Constitución del Ecuador. También identifiqué fuentes secundarias como publicaciones en noticias de prensa, de organizaciones internacionales y análisis de otros autores utilizando buscadores como Google Scholar, JSTOR y páginas de noticias en línea. La segunda actividad que realicé fue la búsqueda de información pertinente dentro de las fuentes referidas anteriormente. En concreto, recopilé datos cualitativos sobre artículos, en específico de las leyes del Ecuador con respecto al acceso a la información. También recopilé datos cuantitativos para medir la aplicación de estas leyes por parte de las instituciones gubernamentales, en específico número de solicitudes realizadas, en los años 2015 y 2016. A continuación, realicé un resumen de

² Realización de la autora.

cada ley e información importante. La tercera actividad que hice fue separar y clasificar la información recogida por subtema, y de esa manera dividí entre artículos de definición de conceptos de la ley, artículos que delimitan el alcance de la ley y artículos de aplicación de la ley. Con el producto de este proceso respondí cada pregunta del cuestionario de Transparencia Internacional utilizando los artículos y fuentes clasificadas. De esa manera, el puntaje que otorgué a cada pregunta se basó en información tanto cualitativa como cuantitativa recopilada previamente y un análisis propio de la información. Posteriormente escribí cada capítulo para los diferentes subtemas en base a los resúmenes, respuestas de los indicadores e investigación. Finalmente, desarrollé el capítulo de resultados para analizar el alcance y aplicación del marco legal del Ecuador.

Es importante destacar que al hacer este trabajo de titulación me enfrenté a varios retos. El primer reto fue no disponer de información con facilidad en el Ecuador. El segundo reto fue limitar mi subjetividad como investigadora al momento de identificar y analizar la información del trabajo de titulación. El tercer reto fue manejar la escala de medición de los puntajes, puesto que al ser un puntaje cualitativo ordinal, el intervalo entre las opciones no es uniforme en cada indicador. Por ejemplo, la diferencia de intervalo no es equivalente entre satisfactorio e insatisfactorio que entre satisfactorio y poco satisfactorio. El último reto fue manejar la falta de claridad de las leyes y fuentes de información para otorgar un puntaje apropiado para cada indicador. En resumen, un trabajo de aplicación de una metodología producida por otra organización -concretamente de Transparencia Internacional- implica tratar con varias deficiencias metodológicas y prácticas.

CAPÍTULO III. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y ECUATORIANA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En este capítulo explicaré la definición del derecho de acceso a la información, tanto en los tratados que especifican el acceso a la información como derecho, así como en el marco legal ecuatoriano.

Legislación internacional

La libertad de información y el acceso a la misma está reconocida como derecho en el artículo diecinueve del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) y en el artículo trece de la *Convención Americana de Derechos Humanos*, dos tratados internacionales que el Ecuador ha firmado y ratificado. Esto significa que el Ecuador tiene que cumplir con la norma de respetar y garantizar el acceso a la información. El derecho al acceso a la información, por lo tanto, se encuentra respaldado en tratados internacionales que son vinculantes para el estado ecuatoriano.

Según el artículo diecinueve numeral 2° y 3° del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*:

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.

La información que se incluye dentro de este derecho es tanto de información del gobierno y sus pertinentes organismos, al igual que de empresas privadas, ya que las únicas restricciones permitidas en el PIDCP son para proteger los derechos de otra persona o por protección a la seguridad nacional.

Legislación ecuatoriana

Dentro del marco legal ecuatoriano el estado reconoce el derecho fundamental al acceso a la información en su ley fundamental: la Constitución de la República del Ecuador. En efecto, en el artículo dieciocho numeral 2° de la Constitución de la República del Ecuador se establece que “Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”. Con anterioridad, el artículo ochenta y uno de la Constitución Política del Ecuador, la cual fue derogada en el año 2008, solo se mencionaba el derecho a acceder a fuentes de información. Por esta razón, el Global Right to Information Rating³ (GRTIR), un programa que evalúa las fortalezas y debilidades del marco legal en esta área, otorgó una calificación de cero puntos sobre cuatro al país, pues la Constitución anterior no reconocía explícitamente el derecho de acceso a la información.

Dentro de su marco legal el Ecuador también cuenta con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), la cual fue publicada en el año 2004 y no ha sido reformada hasta la presente fecha. En el primer artículo de esta ley se expresa que “El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado”.

³ <https://www.rti-rating.org/country-data/Ecuador/> (Consultado el 14 de diciembre, 2018).

En síntesis, el derecho de acceso a la información incluye buscar y recibir la información ya sea de entidades públicas o privadas. Este derecho ha sido detallado dentro de dos tratados internacionales importantes que el Ecuador ha decidido aceptar su obligatoriedad. Finalmente, el país reconoce este derecho en la Constitución al igual que en la LOTAIP, cumpliendo con los estándares internacionales.

Alcance de la legislación ecuatoriana

Teniendo en cuenta que el estado ecuatoriano reconoce el derecho fundamental al acceso a la información, en esta parte analizaré qué información es pública, a qué entidades aplica dichas leyes, y cuáles son las reservas a la legislación ecuatoriana.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) estipula qué tipo de información se considera pública y qué información deben publicar las autoridades.

En concreto, el artículo cinco de la LOTAIP especifica que:

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.

Adicionalmente, el artículo siete de la LOTAIP indica qué documentos son obligatorios entregar. Específicamente se considera de naturaleza obligatoria publicar la estructura orgánica funcional, la base legal, el directorio, la remuneración de los empleados, los servicios que ofrece cada institución, el presupuesto anual, los contratos, los resultados de auditorías, los planes y programas, los contratos de crédito, la rendición de cuentas, los viáticos, las resoluciones, entre otros. Toda la documentación e información que se detalla en la lista dentro de estos dos artículos deben ser de publicación automática. El artículo siete también señala que todos los documentos enlistados deben publicarse en las páginas web de

cada institución. Por su parte el artículo catorce señala que la Asamblea Nacional debe publicar y actualizar semanalmente los detalles de los proyectos de Ley en su página web. Dado que, como hemos visto, dichos artículos especifican la publicación obligatoria de la información, el marco legal del Ecuador cumple con los estándares de la evaluación de Transparencia Internacional (TI) con respecto a la obligatoriedad de publicar información.

Por otra parte, el marco legislativo ecuatoriano también precisa las entidades que deben acatar la LOTAIP. En particular el artículo tres de la mencionada ley especifica a quién se aplica la misma, y concretamente se encuentran las corporaciones, personas jurídicas que realicen gestiones públicas, organismos y dependencias de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, organismos electorales, instituciones, entre otros. Si bien en la ley no se establece un detalle de las instituciones que abarca, se podría incluir las siguientes instituciones: Asamblea Nacional, Ministerios, Presidencia de la República, Gobernaciones, Intendencias, Corte Suprema de Justicia, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Superintendencias, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Gobiernos Provinciales, Juntas Parroquiales, Municipios, organismo y entidades del Estado que prestan servicios públicas como Empresa Eléctrica, Empresa de Agua Potable, Corporación Nacional de Telecomunicaciones, instituciones de educación superior que reciban aportes del Estado, corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales que, aunque sean privadas, estén encargadas de administrar bienes o servicios públicos y las personas jurídicas que tengan una relación contractual con el Estado para prestar servicios públicos (Barragán 2011, 10). En definitiva la ley incluye a todas las entidades públicas y algunas entidades privadas. En consecuencia, el marco legal ecuatoriano estipula claramente las instituciones que deben cumplir con la ley, incluyendo a todas las ramas del gobierno, tal como como especifica TI.

Si bien el marco legal incluye qué documentos deben divulgar las entidades encargadas, el Estado puede establecer legítimas reservas y excepciones a sus propias leyes. Con relación a este tema, el artículo primero de la LOTAIP especifica que “...por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley”, dejando en claro desde el inicio de la ley que dentro de la misma existen excepciones. Así, en el artículo diecisiete se mencionan los casos en los que limita el derecho a acceder a la información pública. En particular se enumera: documentos calificados como reservados por razones de defensa nacional, planes de defensa nacional, información de inteligencia, información que divulgue un secreto empresarial, entre otros. Se podría objetar que el estado viola un derecho fundamental; sin embargo, el artículo previo estipula que los casos de reserva son consistentes con los estándares internacionales. En efecto, dentro de los diez estándares internacionales que lista el GRTIR, así como Transparencia Internacional en su metodología, es permitido hacer excepciones en caso de: seguridad nacional, relaciones internacionales, salud pública y prevención, investigación y persecución legal errónea, privacidad, intereses comerciales y económicos legítimos, manejo de la economía, administración justa de la justicia, conservación del medioambiente, operaciones de autoridades públicas y en proceso legítimo de políticas. Es por esto que el marco legal del Ecuador es legítimo al establecer reservas porque están acorde a los estándares internacionales.

No sólo el marco legal cumple con los estándares internacionales para establecer reservas sino también dictamina los casos en los que no se puede denegar el acceso a la información aún si existe una reserva. En el caso del Ecuador, el artículo dieciocho numeral 2° de la Constitución del Ecuador menciona que en caso de “violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”. Del mismo modo, la anulación obligatoria de la reserva también está estipulada en el artículo seis de la LOTAIP: “No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades, públicas

competentes, sobre violaciones a derechos de las personas”. En vista de que el marco jurídico establece que en caso de violación de los derechos humanos la reserva no prevalece, el Ecuador cumple con los estándares referidos.

En resumen, en el Ecuador existe un marco legal que además de reconocer el derecho al acceso a la información, especifica claramente el alcance de la ley. Se incluye en dicho marco una lista de entidades y organismos sujetos a cumplir con la ley, una lista de documentos e información obligatoria de publicar, estándares para las reservas o excepciones al acceso a la información y la especificación de casos en los que no se puede aplicar una reserva. Por lo tanto, usando la metodología de TI, se concluye que el Ecuador tiene, en términos generales, un buen marco legal.

CAPÍTULO IV. PROCESO DE SOLICITUD Y MECANISMOS DE APELACIÓN

En este capítulo se examinarán los procesos para acceder a la información y los mecanismos tanto de solicitud de información, como mecanismos de apelación. Teniendo en cuenta que el Ecuador tiene un marco legal adecuado, dentro del mismo también se establece cuál es el proceso para solicitar información al igual que el proceso de respuesta por parte de las entidades.

Procesos para acceder a la información

De acuerdo a la legislación ecuatoriana, el proceso para acceder a la información es claro, pero se identifican ciertos factores que convierten al proceso en burocrático. En particular, el artículo diecinueve de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) dispone lo siguiente:

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.

El indicador quince del Global Right to Information Rating (GRTIR) que mide la claridad y sencillez de los procedimientos de solicitud requiere que la solicitud no tenga un formato específico (GRTIR, 2018⁴). Visto desde esta óptica, se podría decir que existen varios factores que dificultan el proceso de acceso a la información en el Ecuador. El primer factor es la obligatoriedad de entregar la solicitud escrita a la institución que corresponde. El siguiente factor es que los solicitantes deben presentar el formulario de Solicitud de Acceso a

⁴ <https://www.rti-rating.org/country-data/Ecuador/> (Consultado el 14 de diciembre, 2018).

la Información pública publicado por la institución correspondiente⁵. La propia LOTAIP en su artículo siete obliga a las instituciones a publicar los formularios o formatos de solicitud para los diferentes trámites. El último factor es sobre la inclusión de no-ciudadanos y entidades legales al derecho de solicitar información. Este factor es medido en el indicador cuatro del GRTIR. El primer artículo de la LOTAIP estipula que las personas pueden acceder al derecho, mientras que el artículo cuatro literal a. de la LOTAIP establece que “la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas”. Sin embargo, no se especifica si los extranjeros también tendrían el mismo derecho de solicitar información pública.

En conclusión, se observa que el proceso de solicitud y sus requisitos resultan complicados para los ciudadanos, mientras que, los extranjeros no están especificados en la ley que estipula dichos procesos.

Con relación al proceso de respuesta a una solicitud, el Ecuador establece en su ley dos elementos primordiales: el plazo de respuesta y los casos de negación de la solicitud.

El primero punto es importante, pues según la metodología de Transparencia Internacional es aceptable un plazo de respuesta de hasta diez días laborales que es el equivalente a dos semanas, incluyendo fines de semana. En el caso del Ecuador, el artículo nueve de la LOTAIP determina que “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”. De esta manera, la ley cumple con los estándares especificados en cuanto al plazo de solicitud.

El segundo elemento incluye tanto a las reservas de la ley como los límites de publicidad establecidos en los artículos diecisiete y veinte de la LOTAIP, respectivamente. De manera puntual el artículo diecisiete numeral 4° literal b. establece que en el caso de “informaciones

⁵ Por ejemplo, ver el Anexo 1: Formulario de Solicitud de Acceso a la Información Pública de EMASEO. http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2015/f/formularioacceso_2015.pdf

expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes” no se procede el derecho a acceder a la información. Esto podría crear una contradicción dentro del marco legal, dado que si se estipula en una ley vigente la reserva de la información no se cumpliría con uno de los estándares internacionales que establece TI para clasificar información como reservada.

Por otro lado, el artículo veinte de la LOTAIP establece lo siguiente:

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. [...]

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 petionario.

Lo dicho hasta aquí demuestra que se permite la negación de la solicitud en casos de reservas ya estipuladas en la ley, cumplan o no con los diez estándares internacionales de TI mencionados en el capítulo anterior. También se permite la negación en caso de no disponer al momento de la petición con esa información, ya que no se puede publicar ningún documento de la institución que no esté destinado a ser público.

Mecanismos de apelación

A pesar de que existen procesos adecuados para la solicitud de información, no es el caso del mecanismo de apelación. En primer lugar, la LOTAIP solamente menciona en el artículo trece cuál es el proceso para pedir esclarecimiento en caso de falta de claridad de la información especificando que únicamente “podrá exigirse personalmente la corrección en la difusión”. En segundo lugar, el artículo veintidós de la LOTAIP establece como acceder al recurso de acceso a la información ante un juez civil o tribunal de instancia en caso de que “se hubiere denegado en forma tácita o expresa, información de cualquier índole a la que se refiere esta Ley”. Es decir, sí se establece un procedimiento claro con un plazo de tiempo de respuesta del juez civil o tribunal, sin embargo, no se define una comisión externa

independiente dentro de la LOTAIP que investigue las solicitudes de apelación y a la cual se puede apelar en caso de denegación de información. En este punto es importante destacar que Global Right to Information Rating (GRTIR) hace una clara distinción entre una comisión externa independiente que revisa los casos de apelaciones y una apelación judicial ante un juez o corte civil. Por esta razón, el Ecuador cumple con proporcionar el derecho a una apelación judicial, pero la LOTAIP no establece claramente el acceso a una comisión externa de apelación.

Dentro del procedimiento de cómo acceder al recurso de acceso a la información, el artículo veintidós de la ley específica que se debe incluir la identificación del recurrente, fundamentos de hecho y de derecho, señalamiento de la autoridad de la entidad sujeta a esta ley que denegó la información y la pretensión jurídica. Tales requisitos obstaculizan el proceso al momento de presentar una apelación ya que debe contener varios elementos que no son de fácil acceso para un ciudadano sin conocimiento de las leyes y procesos. No obstante estas dificultades, el Ecuador tiene un procedimiento básico que se relaciona a un mecanismo de apelación que respeta el derecho fundamental de acceso a la información.

Por otro lado, parte de los mecanismos de apelación, según exigen la metodología de Transparencia Internacional, es tener una comisión independiente de información. Antes de examinar esta comisión, que en el caso del Ecuador es un comité, es importante señalar que el comité debe ser independiente y debe tener el poder jurídico para realizar una verificación externa. Dicho lo anterior, en el 2015 el Ecuador muestra su voluntad de adoptar medidas de apelación a través de la Resolución No. 007-DPE-CGAJ de la Defensoría del Pueblo “Expedir Los Parámetros Técnicos Para El Cumplimiento De Las Obligaciones De Transparencia Activa Establecidas En El Art. 7 De La Ley Orgánica De Transparencia Y Acceso A La Información Pública – LOTAIP”. Con relación al mecanismo de apelación, el artículo ocho de esta Resolución determina que:

Las autoridades de las entidades poseedoras de información pública deberán establecer mediante acuerdo o resolución la conformación del Comité de Transparencia, así como su integración y funciones. Dicho Comité será la instancia encargada de vigilar y de hacer cumplir la LOTAIP y los instrumentos dispuestos por la Defensoría del Pueblo.

Si bien la resolución establece que se conformará el Comité de Transparencia, no puntualiza que sea independiente ni legítima. Del mismo modo, en el 2015 la Secretaría Nacional de Administración Pública publicó el “Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité de Transparencia”, pero no menciona que el Comité tenga el poder para ver documentos reservados que permitan un mecanismo de apelación efectivo. A pesar de que la resolución indica en el artículo dos quiénes conforman el comité, en el artículo nueve cuáles son sus obligaciones y en el artículo trece y catorce cómo funciona, no existe un procedimiento concreto que evalúa la independencia del comité en términos de intereses políticos, presupuesto, prohibición de miembros con conexiones políticas o independencia para revisar documentos clasificados.

Por otro lado, existe la Subsecretaría de Transparencia de Gestión que según el artículo tres numeral 5° también tiene como objetivo “Vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al constituirse como política de Estado, la publicidad, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones comprendidas en el sector público”. Sin embargo, esta Subsecretaría tampoco cumple con el factor de ser un órgano independiente ni tiene el poder jurídico para realizar verificación externa, ya que esta subsecretaría forma parte de la Secretaría Nacional de Administración Pública, una institución pública gubernamental.

Para concluir, al analizar el proceso de solicitud de información dentro de la legislación ecuatoriana, se evidencia que existen tres factores obligatorios que dificultan este proceso: la presentación escrita de la solicitud, la utilización de un formato específico, y el reconocimiento de la ley solo a ciudadanos. Por otra parte, el marco legal del proceso de

respuesta cumple con el plazo estándar de contestación de Transparencia Internacional, pero permite la negación de la solicitud incluso en casos que discrepan de las reservas establecidas en la ley. Por último, con relación a los mecanismos de apelación en el Ecuador, la legislación establece el recurso de acceso a la información ante un juez civil o tribunal, y además creó un Comité de Transparencia y la Subsecretaría de Transparencia de Gestión. Sin embargo, estos órganos no califican como comisiones independientes de apelación. En definitiva, el Ecuador cumple con el establecimiento de varios procesos, pero requiere de mayor profundidad en los mecanismos de apelación.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS NORMATIVO Y PRÁCTICO

Discrepancia entre la normativa y la realidad

En este capítulo se analizará la importancia de la normativa existente del Ecuador, comparando la información proporcionada por Global Right to Information Rating (GRTIR)⁶ con los capítulos anteriores, así como la puesta en práctica de las leyes en el período 2010-2017. Finalmente se analizará los avances y retrocesos del marco legal ecuatoriano.

Es importante destacar que GRTIR mide el alcance del marco legal para el derecho de acceso a la información a través de sesenta y un indicadores. En concreto, los indicadores miden desde el derecho al acceso, el alcance, procedimiento de solicitud, excepciones y denegaciones, apelaciones, sanciones y protecciones hasta las medidas promocionales. Es la unión de todas estas partes de donde GRTIR obtiene el puntaje correspondiente, que en el caso del Ecuador otorgó un puntaje de setenta y cuatro puntos sobre ciento y cincuenta en la última revisión de información en el año 2018.

Al analizar más a profundidad cada uno de los indicadores resaltan dos en los que el Ecuador tiene puntaje alto: derecho al acceso y alcance, con cuatro puntos sobre seis, y veintisiete puntos sobre treinta, respectivamente. Por el contrario, en procedimiento de solicitud y apelaciones el Ecuador tiene un puntaje de ocho sobre treinta en cada uno, siendo estos segmentos los más bajos de todos. Es así que, tal como se evidenció en este trabajo en los capítulos anteriores, en cuanto al marco legal del Ecuador en acceso a la información, solamente algunas secciones cumplen con los estándares altos.

⁶ Global Right to Information Rating es una organización que mide el marco legal de acceso a la información de los países a través de 61 indicadores. <https://www.rti-rating.org/country-data/Ecuador/> (Consultado 17 julio, 2018).

A continuación analizaremos la puesta en práctica de las leyes en el Ecuador usando datos proporcionados por las entidades ecuatorianas⁷. El primer dato proporcionado por la Defensoría del Pueblo es el “Informe anual 2017-2016 sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública”, en el cual se especifica que en el año 2016 de un total de 1504 instituciones, 1480 publicaron la información de conformidad con el artículo doce de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). El segundo dato es que en el año 2016 en todas las instituciones se recibieron un total de 97,703 solicitudes, de las cuales 96,135 fueron respondidas entregando la información, mientras que en 1,519 casos se negaron a proporcionar la información.

Con el fin de analizar qué tan eficientes son las instituciones, se analizará el plazo de respuesta de las solicitudes según el informe de la Defensoría del Pueblo. 81,066 peticiones se respondieron en un tiempo promedio de 9.5 días, es decir dentro del plazo que establece la ley. Es importante subrayar que 728 solicitudes no fueron respondidas, mientras que 3,796 fueron respondidas entre 1 a 6 meses después de la solicitud. El tercer dato de importancia es que en el 2015 se recibieron 139,028 solicitudes, de las cuales 132,331 se respondieron con información y 3,037 se respondieron sin información. En este año el tiempo promedio de respuesta fue de 7.2 días con 121,985 solicitudes respondidas hasta los 10 días laborales.

Considerando los datos generales proporcionados por la Defensoría del Pueblo, se cumple en la mayoría de las veces con la LOTAIP en temas de publicación de información y respuesta de solicitudes. Por tanto, la brecha entre la normativa y la realidad no muestra ser significativa con relación a este tema, según los datos obtenidos.

⁷ Ver tabla 1 para visualizar la información completa para los años 2015 y 2016

Tabla 1: Comparación de solicitudes de acceso a la información por año⁸

Año	2015	2016
Número de instituciones	1.510	1.504
Solicitudes reportadas	139.028	97.703
Solicitudes respondidas entregando información	132.331	96 .35
Solicitudes respondidas negando información	3.037	1.519
Solicitudes sin respuesta	1.512	728
Solicitudes informadas y reportadas con errores	2.148	321
Tiempo promedio de respuesta en días	7,20	9,5
Solicitudes respondidas hasta 10 días	NA ⁹	81.066
Solicitudes respondidas entre 11-15 días	121.985	5.786

Avances, estancamientos y retrocesos del marco legal

En esta parte analizaré los avances, estancamientos y retrocesos del marco legal ecuatoriano. Con relación a los avances, es importante destacar la aprobación de varias normas secundarias que complementan la LOTAIP. En el 2015 se publicó el “Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité de Transparencia” para verificar el cumplimiento de los artículos de la ley, el cual se basa en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el mismo año se emitió la Resolución No. 007-DPE-CGAJ, que dice que hay que “expedir los parámetros técnicos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa establecidas en el art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP”. De esta manera, la resolución tiene como objetivo establecer parámetros que permitan seguir lo que dictamina la LOTAIP como obligatorio.

⁸ Realización de la autora, con datos del “Informe anual 2017-2016 sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública” de la Defensoría del Pueblo.

⁹ NA: no aplica, porque no hay la información disponible

Por otro lado, en el mismo año 2015 la Defensoría del Pueblo publicó una “Guía metodológica para la aplicación de parámetros técnicos para el cumplimiento de la transparencia activa – art. 7 de la ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública – LOTAIP”, en todas las entidades poseedoras de información pública para cumplir con el mismo objetivo de la resolución anterior. También en el año 2015 la Defensoría del Pueblo publicó los “Parámetros para cumplimiento obligaciones transparencia ART 7 LOTAIP”, del cual se hizo una reforma en el 2017 para incluir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de los obligados a publicar su información.

Todas estas normas secundarias han seguido aportando al marco legal del acceso a la información en razón de que son herramientas complementarias a la LOTAIP que contribuyen con una mejor guía para la aplicación y alcance de la ley y su cumplimiento.

En segundo lugar, dentro de los avances del marco legal, en el 2017 se realizó un encuentro entre el Defensor del Pueblo y la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, en el cual hubo seis paneles para tratar varios temas, dentro de los cuales estaba la propuesta de una reforma a la LOTAIP ya que esta ley no ha cambiado por más de 14 años. De igual manera, en este año 2018 la Asamblea está en proceso de revisión de varias leyes mediante el proyecto de “Ley de Transparencia Fiscal”, proyecto que se propone reformar ocho leyes, dentro de las cuales está la LOTAIP. De esta manera se observa que existen iniciativas para mejorar el marco legal del Ecuador en acceso a la información, aunque todavía no se evidencian grandes cambios en la legislación.

Con relación a los estancamientos del marco jurídico del Ecuador, iniciaré tratando la propia LOTAIP. Como quedó especificado, la ley fue publicada en el año 2004, y desde ese año no ha tenido reformas, revelando que se mantiene la aplicación de una ley sin ninguna adaptación a las nuevas demandas de la sociedad, como es la innovación tecnológica. Otra

ley que no se ha actualizado desde el año 2011 para incluir procedimientos claros de cumplimiento es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que en su artículo cuatro dice que:

Principios de la participación.-

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios: (...)

Información y transparencia. - Es el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad y ética pública establecidos en la Constitución y la ley, sin censura previa.

Como se puede ver, son dos leyes que no se han tenido reformas que respondan a la situación actual del país y de la sociedad.

Finalmente, es importante mencionar el retroceso del marco legal en el Ecuador. En el año 2008 se creó la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, la cual fue reformada en el 2013. Como dice el artículo tres numeral 5° del Decreto Ejecutivo 1511 que constituyó dicha Secretaría, uno de sus objetivos era: “Vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al constituirse como política de Estado, la publicidad, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones comprendidas en el sector público”. Sin embargo, esta Secretaría se suprimió en el año 2013, y fue absorbida por parte de la Secretaría de la Administración Pública sin la presentación de un informe final ni la reestructuración de sus funciones.

CAPÍTULO VI. RESULTADOS

Con base al análisis efectuado anteriormente, a continuación se incluye el detalle de los indicadores medibles del marco legal ecuatoriano, según la metodología de Transparencia Internacional (TI). Cada indicador responde a una pregunta de la metodología.

El primero indicador mide si se reconoce el derecho de acceso a la información en la Constitución y leyes; el segundo indicador mide el alcance de la ley con respecto a los documentos que se deben publicar; el tercer indicador mide si la ley de publicación se aplica a todos los poderes del Estado; el cuarto indicador evalúa el rango de los plazos para responder solicitudes de información; el quinto indicador evalúa que las excepciones de la ley sean compatibles con los estándares internacionales; el sexto indicador evalúa la existencia y aplicación de la prueba de daños de las solicitudes; el séptimo indicador evalúa la existencia y alcance de un órgano independiente de tutela; el último indicador evalúa la existencia y alcance de la ley que obliga a las instituciones a publicar automáticamente. A todos esos indicadores se les ha otorgado un puntaje de acuerdo a la metodología como quedó establecido en el Capítulo II de este trabajo de titulación: el puntaje va desde lo más bajo que es cero, representado por el color rojo, hasta lo más alto que es uno, representado por el color verde.

Del mismo modo se ha identificado dos categorías para las preguntas de la metodología: teóricas y prácticas. Las preguntas de categoría teórica son las que se enfocan en identificar conceptos, establecer parámetros y crear mecanismos. Las preguntas de categoría práctica se enfocan en determinar el alcance de la aplicación de la ley para diferentes rubros como materia de publicación de información, instituciones que deben publicar y excepciones a la ley. Como se observa en la siguiente tabla, la evaluación de los resultados y las deficiencias

del marco legal del país han sido categorizadas de acuerdo con esos dos criterios: teórico y práctico.

Tabla 2: Categorización y puntuación de las preguntas de la metodología¹⁰

Preguntas de la metodología	Puntaje	Categoría
Existe un derecho fundamental de acceso a la información	1	Teórico
Se aplica el derecho a todas las materias	0.5	Práctico
Se aplica a todos los poderes del Estado, organismos autónomos y empresas	1	Práctico
Existen plazos claros para responder solicitudes	1	Teórico
Las excepciones son compatibles con las normas internacionales	1	Práctico
Aplicación de test de daños	0.5	Práctico
Existe un órgano independiente de tutela	0.5	Teórico
Existen normas de transparencia proactiva	0.75	Teórico

Con relación a los aspectos teóricos que se refieren a las definiciones de conceptos del marco legal y especificaciones de aplicación de la ley, se identifican cuatro resultados que provienen de artículos dentro de la ley. El primer resultado es la garantía del pleno reconocimiento del derecho fundamental en el marco legal del Ecuador, tanto en la Constitución como en las leyes de acceso a la información. El segundo resultado es la clara definición de los plazos para responder una solicitud que genera una base estable. El siguiente resultado es que el Ecuador no tiene un órgano independiente de tutela claramente especificado, lo cual perjudica al marco legal. El último resultado es la expedición de normas de transparencia proactiva que incluye una lista de documentos de publicación junto con una lista de entidades que deben cumplir. Estos cuatro resultados demuestran que el marco legislativo del país cumple parcialmente con definir los conceptos y establecer un ámbito de aplicación de la ley, pues proporciona una base sólida, legítima y específica en el tema de acceso a la información. Sin embargo, le falta crear un órgano independiente de tutela.

¹⁰ Realización de la autora

Con relación a los aspectos prácticos, que establecen la forma de aplicación del marco legal, se observan tres resultados para el país evaluado, que provienen de artículos que expresan la forma de ejecutarlos. Primero, existen varios artículos de la legislación que señalan que el derecho de acceso a la información se aplica a la mayoría de materias pero sí se establecen excepciones. Segundo, la ley de acceso a la información acata adecuadamente los criterios internacionales para establecer las excepciones. Adicionalmente, el marco legal es fuerte al mencionar que en casos de violaciones de derechos humanos no se puede negar el acceso a la información. Tercero, tanto la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) como la Constitución establecen cuáles son las instituciones que deben aplicar la ley, recalando que todos los poderes del Estado, organismos autónomos y ciertas empresas que tienen relación contractual con el Estado forman parte de la lista.

Como resultado de este análisis, se establecieron tres deficiencias en el marco legal del Ecuador:

- El marco legal no estipula la creación ni manejo de un claro órgano independiente de tutela. Existe solamente un procedimiento de apelación judicial, lo cual no califica como comisión externa independiente, según Global Right to Information Rating ni Transparencia Internacional.
- La obligación de presentar una solicitud escrita utilizando un formato proporcionado por las propias instituciones gubernamentales no permite un pleno y sencillo ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Los procesos para solicitar información como los de apelación son burocráticos, a pesar de que existen las normas de transparencia proactiva que obligan a publicar en las páginas web de la información.

En vista de que se identifican tres deficiencias, el marco legal del Ecuador no cumple totalmente con los estándares internacionales. A pesar de que existan los respaldos en el marco legal, ya sea la Constitución o la ley de acceso a la información, no se encuentra una base sólida en los aspectos de aplicabilidad del marco jurídico.

En conclusión, se observa que existe el reconocimiento pleno del derecho fundamental al acceso a la información pública; la aplicación integral y completa a todos los poderes del Estado; la concordancia con los estándares internacionales para las excepciones y reservas; la especificación clara del plazo de respuesta a una solicitud y una norma de transparencia proactiva. Por otro lado, los asuntos que se deben mejorar son: el alcance de la ley a toda la materia producida por cualquier institución; el establecimiento de un órgano independiente de tutela; y, mecanismos más eficientes para la solicitud de información y apelación en aquellos casos que así se requiera.

CAPÍTULO VII.- CONCLUSIONES

El marco legal ecuatoriano proporciona una base sólida que reconoce el derecho fundamental de acceso a la información, al igual que una descripción amplia del alcance de dicho marco. De otro lado, la especificación de los procesos tanto de solicitud de información como apelación en caso de privación de la información son claros. Sin embargo, el proceso en sí mismo es demasiado extenso. Finalmente, se han implementado acciones para mejorar el marco legal, pero no son suficientes por la falta de actualización de las leyes.

Todos estos puntos son de trascendental importancia porque el acceso a la información es esencial para luchar contra la corrupción, pues transparenta la información que ayuda a detectar estos actos criminales. La corrupción irroga un perjuicio para la sociedad, pues dificulta el desarrollo económico, social y político. Por ejemplo, el Foro Económico Mundial calculó que el costo de la corrupción es el 5% del PIB del mundo (Keuleers 2017). Adicionalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- identificó que la corrupción es uno de los cuatro “factores estructurales del extremismo violento que causó la muerte de casi 30.000 personas solo en 2015” (Keuleers 2017). La falta de información podría apoyar a que se genere y oculte situaciones de corrupción; por lo tanto, la transparencia de información sirve como un sistema de control para evitar en cierta medida este tipo de situaciones.

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparencia Internacional se determinó que trece países latinoamericanos forman parte de la lista de los cien peores calificados, incluyendo el Ecuador. Por esta razón, la evaluación sobre el marco legal del acceso a la información es un aporte necesario que permita establecer el inicio de una hoja de ruta para fortalecer las leyes.

Mejorar las leyes de acceso a la información es una medida a adoptar para atacar a la corrupción, debido a que evita que los actos ilícitos se respalden en el marco legal y se contribuye a revelar actos de corrupción encubiertos. En efecto, un marco legal sólido en temas de acceso a la información pública es clave en la lucha contra la corrupción y ayudará a cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

Finalmente, para futuras investigaciones recomiendo lo siguiente:

- Se debe tener claro el objetivo general y los objetivos específicos del estudio para evitar un desvío del enfoque al momento de recopilar la información y de analizarla.
- Es importante reconocer que la metodología de Transparencia Internacional es una guía para el estudio; por lo tanto, puede ser adaptada al país bajo análisis, en caso de que no exista la información precisa que requiera un indicador.
- Para enfrentar el reto de los puntajes cerrados del cuestionario de la metodología de TI, es importante tener un análisis profundo del tema de cada pregunta para poder escoger el puntaje que sea más adecuado y argumentar en la sección de respuesta abierta por qué se otorgó dicho puntaje.

Estas tres recomendaciones son importantes para mitigar las posibles deficiencias de futuras investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Barbara y Judd, Karen. 2018. “Los altibajos de los indicadores: Midiendo el progreso de los ODS.” *Global Policy Watch*. Consultado 23 noviembre, 2018. https://www.globalpolicywatch.org/esp/wp-content/uploads/2018/05/GPW22_2018_05_09-esp.pdf
- Barragán, Daniel. 2011. “El acceso a la información: una necesidad, un derecho, una realidad!” *Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental*. Consultado 24 noviembre, 2018. https://accessinitiative.org/sites/default/files/acceso_a_la_informacion2_2.pdf
- Bonache, Jaime. 1999. “El estudio de casos como estrategia de construcción teórica características, críticas y defensas.” *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, no. 3: 123-140. Consultado 22 marzo, 2018. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=195459>
- Constitución Política, Quito, 11 de agosto de 1998, reformada 20 octubre del 2008.
- Constitución de la República del Ecuador, Quito, 20 de octubre del 2008, reformada 14 de febrero del 2018.
- Defensoría del Pueblo. 2015. Guía metodológica para la aplicación de parámetros técnicos para el cumplimiento de la transparencia activa – art. 7 de la ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública – LOTAIP, en todas las entidades poseedoras de información pública. Consultado 24 julio, 2018. <http://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/presentacioninformeslotaip2015/Gu%C3%ADaMetodol%C3%B3gicaResoluci%C3%B3nDPE007.pdf>
- Defensoría del Pueblo, Resolución No. 007-DPE-CGAJ, Quito, 15 de enero de 2015, el Defensor del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2016. Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Consultado 24 julio, 2018. <http://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2015.pdf>
- Defensoría del Pueblo. 2017. Informe anual 2017 sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Consultado 24 julio, 2018. <http://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2016.pdf>
- Díaz De Salas, Sergio, Víctor Mendoza y Cecilia Porras. 2001. Una guía para la elaboración de estudios de caso. Monterey: Razón y palabra 16.75. Consultado 25 marzo, 2018. http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/01_Diaz_V75.pdf
- Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2017. “Informe anual 2017 sobre cumplimiento del derecho de acceso a la información pública”. Defensoría del Pueblo Ecuador. Consultado 24 julio, 2018.

<http://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2016.pdf>

EFE. 2018. “Corrupción en América Latina, tema prioritario en el Foro Económico Mundial”. Vanguardia. Consultado 11 octubre, 2018. <https://vanguardia.com.mx/articulo/corrupcion-en-america-latina-tema-prioritario-en-el-foro-economico-mundial>

El Telégrafo. 2018. “Asamblea recibió proyecto de Ley de Transparencia Fiscal”. Consultado 24 julio, 2018. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/asamblea-proyecto-transparencia-fiscal>

El Universo. 2013. “Secretaría de Transparencia se diluye sin un informe final”. Consultado 10 julio, 2018. <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/09/nota/1006216/secretaria-transparencia-se-diluye-informe-final>

Global Right to Information Rating. 2018. “Ecuador”. Consultado 17 noviembre, 2018. <https://www.rti-rating.org/country-data/Ecuador/>

Gómez, Carlos. 2017. “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica”. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global No. 140 107-118. Consultado 11 octubre, 2018. http://www.cvongd.org/ficheros/documentos/ods_revision_critica_carlos_gomez_gil.pdf

INEC. 2018. “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Ecuador en cifras. Consultado 09 octubre, 2018. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Keuleers, Patrick. 2017. “Lucha contra la corrupción por la paz, el desarrollo y la seguridad a nivel mundial”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultado 12 octubre, 2018. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2017/fighting-corruption-for-global-peace--development-and-security.html>

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional registro oficial suplemento 52, Quito, 22 de octubre del 2009, reformado 10 de enero del 2018.

LOPC, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Suplemento del Registro Oficial 175 de 20 de abril del 2010, reformada 11 de mayo del 2011.

LOTAIP, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Quito, 18 de mayo de 2004.

Naciones Unidas. 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos A/RES/2200. Ginebra: Asamblea General

Naciones Unidas. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible A/RES/70/1. Nueva York: Asamblea General. Consultado 10 octubre, 2018. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

- Naciones Unidas. 2018. “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas: Por qué es importante”. United Nations. Consultado 11 octubre, 2018.
https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wpcontent/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf
- Naciones Unidas. 2018. “Objetivo 16: Promover sociedad, justas, pacíficas e inclusivas” Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado 09 octubre, 2018.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Observatorio Legislativo. 2018. “Solicitudes de información”. Observatorio Legislativo. Consultado 24 julio, 2018.
<http://www.observatoriolegislativo.ec/fiscalizacion/pedidos-de-informacion/>
- ODS Territorio Ecuador. “Sobre la Iniciativa”. ODS Territorio Ecuador. Consultado 10 octubre, 2018. <https://odsterritorioecuador.ec/antecedentes/>
- PNUD. 2018. “Qué son los objetivos de desarrollo sostenible”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultado 10 octubre, 2018.
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Reglamento de Organización y Funcionamiento Comité de Transparencia resolución 1 registro oficial 646, Quito, 10 de diciembre del 2015.
- Reglamento de Clasificación de Información Reservada acuerdo ministerial 55 registro oficial suplemento 622, Quito, 06 de noviembre del 2015.
- Reglamento a Ley orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública Decreto Ejecutivo 2471 Registro Oficial 507, Quito, 19 de enero del 2005 reformado 11 de agosto del 2005.
- Right to Information. 2018. “Ecuador”. Global Right to Information Rating. Consultado 30 julio, 2018. <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Ecuador>
- Defensoría del Pueblo 2015. Resolución No. 007-DPE-CGAJ. Consultado 24 julio, 2018.
https://www.casadelacultura.gob.ec/normativa_lotaip/resolucion_007.pdf
- Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión Decreto Ejecutivo 1511, Quito 31 de diciembre de 2008, última modificación 04 de diciembre de 2009. Consultado 30 julio, 2018.
- Transparency International. 2017. Corruption and the Sustainable Development Goals: Shadow Reporting Questionnaire for Targets 16.4, 16.5 and 16.10.
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_and_sustainable_development_goals_shadow_reporting_questionnaire

ANEXO 1:

EJEMPLO DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION DE EMASEO



FORMULARIO
SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Quito, (dd/mm/aa)

Señor(a)

(Nombres y apellidos de la autoridad)

(Dependencia del MDMQ a la que se dirige).....

En su Despacho.

De mi consideración:

Yo (nombres y apellidos completos del peticionario o peticionaria), portador(a) de la Cédula de Ciudadanía No. Domiciliado(a) en (dirección exacta), por mis propios derechos comparezco ante usted con la siguiente solicitud de información pública:

FUNDAMENTOS DE DERECHO:

- a) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.
- b) Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP, establecen mi derecho de acceder a la información pública que reposa en la institución que usted representa legalmente.

PETICIÓN:

En su calidad de ciudadano(a) solicito me entregue
(Describir la información que solicita y la ubicación de ella, solamente si es que la conoce).

La información solicitada podrá ser enviada a la siguiente dirección:(Procurar poner la dirección exacta y referencias de fácil ubicación) o entregada personalmente, dentro del plazo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP.

Cordialmente,

(Firma del(la) solicitante)

(Nombres y apellidos completos)

Número de la Cédula de Ciudadanía.....

Teléfonos:

Correo electrónico:(si es que dispone de correo electrónico)