



# **Ecuador:** **¿Cómo desmontar la cultura del secreto?**

**Informe Sombra sobre el ODS 16.10.2**

# **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REPORTE DEL CUMPLIMIENTO DE ESTE DERECHO EN ECUADOR**

Abril, 2019

El contenido de este informe puede ser reproducido en cualquier tipo de medio y en cualquier forma, con tal de que se cite la fuente.

Equipo de trabajo

FUNDAMEDIOS  
FUNDACIÓN MIL HOJAS

## Índice

RESUMEN EJECUTIVO.....	05
INTRODUCCIÓN.....	08
METODOLOGÍA.....	09
CONTEXTO NACIONAL.....	10
CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO ESTATAL.....	16
¿SE AJUSTA LA LOTAIP A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES?.....	21
DE CIFRAS OFICIALES A CASOS REALES.....	27

## RESUMEN EJECUTIVO

El siguiente reporte presenta información sintetizada desde la sociedad civil sobre el acceso a la información pública en Ecuador. FUNDAMEDIOS y la FUNDACIÓN MIL HOJAS condensan en este documento datos que exponen la situación de este derecho y del cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip), que data de 2004.

La normativa garantiza a todos los ciudadanos, como un derecho fundamental, el libre acceso a la información generada y custodiada por la administración pública o por instituciones que cuenten con fondos del Estado. Sin embargo, es un hecho que los funcionarios de todo nivel jerárquico la incumplen. La Defensoría del Pueblo es la responsable del cumplimiento de la Lotaip, pero solo puede sugerir a los servidores públicos su correcta utilización.

Si bien la Ley y el Reglamento establecen principios conducentes a garantizar el derecho de acceso a la información, su desarrollo normativo muchas veces lo reduce a ciertas áreas de la misma. Por ejemplo, el principio de transparencia se limita a la obligación impuesta a las entidades públicas a mantener un portal web donde se debe compartir un mínimo de información correspondiente al quehacer administrativo, financiero y misional.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determina que la ley debe garantizar el acceso efectivo y más amplio posible a la información pública. En ese contexto, la Lotaip no garantiza el derecho en los términos establecidos en el estándar internacional.

La Ley determina que las solicitudes de acceso a la información se deben responder en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario. La entidad requerida no debería exceder los 15 días para responder; sin embargo, en Ecuador hay registro de instituciones que no responden.

El desconocimiento de las autoridades sobre el derecho de acceso a la información es notorio. Además, los mecanismos administrativos, burocráticos y el sometimiento de las solicitudes de acceso a calidad de trámite físico, a pesar de las nuevas tecnologías, vulnera el derecho. Se requiere con urgencia regulación expresa, actualizar el marco normativo.

Según la rendición de cuentas de la Defensoría del Pueblo 2018, durante el 2017 se recibieron 100.910 solicitudes de acceso a la información, de las cuales 95.864 fueron atendidas con entrega de datos. Se desconoce si la información ofrecida fue correcta.

El número de respuestas y el tiempo en la entrega pueden resultar aletadores. Según el más reciente informe de la Defensoría, las instituciones públicas tardan 10 días en hacerlo. Las causales más recurrentes para negar información son: la institución carece de datos o no es la encargada de procesarla, y la información pertenece a la categoría de reservada. Respecto a eso, muchas entidades indican que la información es reservada, pero eso no consta en su página web como tal y como lo exige la Ley.

En 2018, la Defensoría del Pueblo creó cinco estrategias para que la Lotaip se cumpla: 1) un documento que recopila estándares internacionales y contenidos mínimos esenciales respecto de este derecho; 2) se planteó que las solicitudes sean físicas y electrónicas; 3) se incorporó el enfoque de Derechos Humanos, género y diversidades; 4) se ordenó que las entidades del

sector público implementen programas de difusión y capacitación del derecho de acceso a la información; 5) se planteó que se cumpla el objetivo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

Dicho Plan se basa en seis políticas y dos metas. La segunda directriz política y la segunda meta están relacionadas con el derecho de acceder a la información pública. Se determina: “Fortalecer la transparencia en la gestión de instituciones públicas y privadas y la lucha contra la corrupción, con mejor difusión y acceso a información pública de calidad, optimizando las políticas de rendición de cuentas y promoviendo la participación y el control social”. La segunda meta dice: “Mejorar los índices de percepción ciudadana sobre la corrupción en los sectores públicos y privados: mejorar el Índice de Transparencia Pública (Dimensión ciudadana) a 2021”.

Esta política contempla cinco aspectos fundamentales:

1. Fortalecimiento de la transparencia institucional
2. Lucha contra la corrupción institucional
3. Mejor difusión y acceso de la información pública de calidad
4. Optimización de las políticas de rendición de cuentas
5. Promoción de la participación y control social

Sobre el primer punto, la institucionalidad pública desnaturaliza el concepto y los lineamientos de transparencia, sin que exista un monitoreo real y permanente sobre la publicidad de la gestión, teniendo como único mecanismo de transparencia las páginas web institucionales con información mínima. No existe un mecanismo eficaz para la verificación del contenido de esa información.

Respecto a la lucha contra la corrupción, Ecuador cuenta con diversas instituciones que tienen competencia en esa área. La más reciente es la Secretaría Anticorrupción, creada en febrero de 2019. Entre estas entidades existen acuerdos para trabajar, sin embargo, las limitaciones logísticas, falta de capacitación del personal y las influencias políticas entorpecen el trabajo y no generan confianza en la ciudadanía.

En cuanto al proceso de rendición de cuentas, es apropiado reconocer como práctica positiva su generalización y exigibilidad. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ha informado que el 97% de las instituciones cumplen con la rendición; sin embargo, la participación ciudadana se encuentra distante de la misma. En la práctica, las instituciones convocan a foros, talleres, conferencias en las que se exponen, intercambian opiniones y receptan sugerencias, pero la ciudadanía es parte del público invitado a los eventos.

FUNDAMEDIOS y FUNDACIÓN MIL HOJAS presentan distintos casos donde se ha solicitado información pública, pero que ha sido negada.

Para cumplir un trabajo periodístico, el portal Mil Hojas solicitó al Ministerio de Educación, en mayo de 2018, información sobre los casos de violencia sexual ocurridos dentro del sistema educativo. La respuesta fue información imprecisa. Se realizó la solicitud nuevamente, pero la entidad respondió que ya se cumplió el pedido. Se judicializó la solicitud y se negó la información por esta vía, con el argumento de que se debe proteger a los menores de edad. En el pedido no se requerían nombres ni edad. El caso se encuentra en la Corte Constitucional (CC). Mil Hojas presentó una Acción Extraordinaria de Protección.

Jacinto Peralta, presidente del Comité del barrio donde vive, en Milagro (Guayas), presentó tres oficios al Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Cantonal de Milagro para conocer el destino de un espacio público. Nunca obtuvo respuesta. Un caso parecido es el del exestudiante de la Universidad Central del Ecuador (UCE), Diego Castro, quien en 2015 solicitó conocer el destino del dinero que pagó por derechos de grado, tomando en cuenta que, en Ecuador cobrar por dichos rubros es prohibido. Hasta la actualidad no tiene respuesta.

El trabajo de los periodistas en el Ecuador se ha visto afectado por el ocultamiento de la información. Jean Cano, periodista independiente, buscó en 2018 datos sobre el dinero destinado para la construcción de casas para los damnificados, tras el terremoto de 2016. La respuesta la obtuvo 69 días después de presentado el requerimiento, a pesar de que la Lotaip da un plazo máximo de 15 días.

La negativa expresa o tácita de entregar información pública, como queda anotado en este informe, impide el ejercicio de otros derechos, como la participación ciudadana en la toma de decisiones en actos y resoluciones de interés público. También da paso a la corrupción, pues se carece de transparencia.

## INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Lotaip, fue creada en 2004 con el objetivo de que cualquier ciudadano tenga el derecho de acceder a la información que reposa en las entidades que reciben fondos del Estado.

Paralelamente, las restricciones crecientes para el acceso a la información son incompatibles con la consolidación de un sistema democrático y la lucha contra la corrupción.

En su artículo 11, la norma establece que, sin perjuicio de las atribuciones que las leyes asignan a las otras instituciones públicas de solicitar información y de las facultades que les confiere su propia legislación, la Defensoría del Pueblo es el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento de este derecho de acceso a la información pública. También le corresponde la promoción, vigilancia y garantías establecidas en la Ley; y, en ese contexto, promover o patrocinar acciones de acceso a la información pública cuando sea denegada; así como expedir los parámetros técnicos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

La Lotaip estipula que todas las entidades que conforman el sector público implementarán programas de difusión y capacitación del derecho de acceso a la información. Estos deben estar dirigidos tanto a los funcionarios como a las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado.

Los funcionarios no son los dueños de la información, sino sus custodios. Se precisa conminar a los servidores de las distintas instituciones públicas a respetar los pedidos de acceso y garantizar el cumplimiento de la Ley, la misma que a su vez garantiza el ejercicio de los derechos ciudadanos. Es importante rescatar la obligación que tienen los funcionarios de rendir cuentas y absolver las dudas sobre su gestión.

Por ley, todas las instituciones públicas y las que perciben fondos estatales deben presentar a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Para esto, se cuenta con un sistema informático denominado MLOTAIP - Entidades, por medio del cual se presentan los reportes en línea.

## METODOLOGÍA

En 2018, organizaciones de la sociedad civil, gremios, periodistas y representantes de medios de comunicación denunciaron las restricciones crecientes para el acceso a la información.

En ese contexto, FUNDAMEDIOS y FUNDACIÓN MIL HOJAS, organizaciones de la sociedad civil, determinaron la importancia de levantar un informe que funcione de insumo para diagnosticar el cumplimiento del derecho al acceso a la información pública en Ecuador, consagrado en instrumentos internacionales. Para ello, se desarrollaron cinco ejes de análisis:

1. Contexto: Información que se desprende de los informes de gestión de la Defensoría del Pueblo
2. Comparativo: Avances/Retrocesos entre los dos últimos períodos
3. Cumplimiento del Plan Estratégico que incluye en su objetivo 8 la transparencia
4. Estándares Internacionales y Lotaip
5. Casos emblemáticos

Los dos informes más recientes (2016-2017) publicados por la Defensoría del Pueblo arrojan los datos expuestos en este reporte.

Además, se seleccionó una serie de casos emblemáticos que dan cuenta de la situación en el país y se cotejó esa información con lo que dictaminan los estándares internacionales. En ese sentido, las conclusiones del presente análisis se desprenden de la información oficial proveída por el ente responsable del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

## CONTEXTO NACIONAL

### La Lotaip en el 2017, según informe de la Defensoría del Pueblo.-

El Informe anual 2018, presentado a fines del año pasado por la Defensoría, expone que en 2017 1.325 entidades dentro de los cinco poderes el Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social) mostraban información actualizada en sus respectivas páginas web, tal como lo exige la Ley.

El 64,54 % de entidades que conforman la Función Ejecutiva, es decir 91, difunde su información a través de sus portales. El 31,91%, 45 instituciones, no registra la forma en que transparenta su información. El 3,55%, 5 entidades, difunde su información a través de "otros mecanismos".

La Función Legislativa reportó que difunde su información a través de su página web. Ello implica el 100% de cumplimiento. Lo mismo ocurrió con la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social.

Dos de las tres entidades que conforman la Función Judicial transmiten la información pública a través de sitios web. La Fiscalía General del Estado (FGE) lo hace "a través de otros mecanismos". No precisa cuáles.

De los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), 356 (33,62%) reportan a través de su página web. Sin embargo, 678 (64,02%) no registraron cómo difunden su información. 25 (2,36%) la hacen pública su información a través de "otros medios".

### Solicitudes de acceso a la información reportadas en 2017 para informe de 2018.-

En 2017 se recibieron 100.910 solicitudes de acceso a la información pública. Se trata de un incremento del 3,17 % en relación a 2016.

Características	2016		2017	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Entrega de información	95.135	97.4%	95.864	95.0%
Negativa de información	1.519	1.5%	1.303	1.3%
Solicitudes no respondidas	728	0.7%	3.651	3.6%
<b>Total solicitudes válidas</b>	<b>97.382</b>	<b>99.6%</b>	<b>100.818</b>	<b>99.9%</b>
Solicitudes reportadas con errores	321	0.4%	92	0.1%
<b>Total</b>	<b>97.703</b>	<b>100%</b>	<b>100.910</b>	<b>100%</b>

De las 100.910 solicitudes de acceso reportadas en 2017, 95.864 fueron respondidas mediante la entrega de la información requerida. Es decir, el 95%. El porcentaje es inferior al reportado en 2015 y 2016, que fue de 95,2% y 97,4%, respectivamente.

De las 100.910 solicitudes recibidas a escala nacional en 2017, el 0,1% se reportó con errores. Ello se traduce en 92 solicitudes.

A 1.303 solicitudes se respondió con negativa de información; es decir, el 1,3%. Al comparar el dato con los de 2015 y 2016, se observa una reducción. En dichos años el porcentaje fue de 2,2 % y 1,5 %, respectivamente.

3.651 solicitudes de acceso no fueron respondidas. El 3,6% del total de peticiones. Esto supone un incremento en relación a 2015 y 2016, cuando se reportó un 1,1% y 0,7%, respectivamente.

Con estos antecedentes, para los siguientes análisis que se presentan en este informe se consideran únicamente las solicitudes válidas de acceso a la información. Las 100.818 peticiones registradas sin errores, que corresponden al 99,9% del más reciente registro anual.

En dicho período se reportaron 1.303 negativas a las solicitudes de acceso. Las causales fueron:

Características	Número de solicitudes	Porcentaje
Información no es producida o no está disponible	364	27,9%
Información confidencial	197	15,1%
Solicitud de información no es clara	251	19,3%
Información reservada	32	2,5%
Información correspondiente a otra institución	90	6,9%
No informa causal de negación	369	28,3%
<b>Total</b>	<b>1303</b>	<b>100%</b>

La Zonal 9 (Distrito Metropolitano de Quito) muestra la recepción de la mayor cantidad de solicitudes de acceso a la información pública a escala nacional, con un 76,9 % del total reportado en 2017. Esta variable se justifica en que la presencia de la mayor congregación de entidades obligadas tiene su matriz en la capital. Por lo tanto, en esa ciudad se concentra la mayoría de peticiones.

Las provincias donde se presenta la menor cantidad de solicitudes de acceso a la información son: Los Ríos, con 2 solicitudes (0,001%); y Santo Domingo de los Tsáchilas, con 13 pedidos (0,01%).

El promedio nacional del tiempo empleado para contestar a las solicitudes de acceso a la información pública en 2017 fue de 7,77 días. Es menos que el lapso promedio registrado en 2016, de 9,50 días.

Rango de tiempo	2017	Porcentaje
Hasta 10 días	80.525	79,87%
De 11 a 15 días	6.319	6,27%
De 16 a 30 días	6.228	6,18%
Entre 1 y 6 meses	3.806	3,78%
Más de 6 meses	288	0,28%
Solicitudes no respondidas	3.652	3,62%
<b>Total</b>	<b>100.818</b>	<b>100%</b>

En 2017, 80.525 (79,87%) solicitudes fueron contestadas dentro del plazo establecido por la Ley: hasta 10 días desde la fecha de recepción. 6.319 (6,27%) solicitudes se respondieron haciendo uso de los cinco días prorrogables que faculta la norma.

Ahora, en relación a las solicitudes de acceso a la información que se respondieron en incumplimiento del plazo equivalen al 10,24 %.

Sobre la información reservada, en 2017, 57 entidades reportaron su listado índice de información, con un total de 2.896 temas en reserva.

Según la conformación del Estado, la información reservada se presentó así:

<b>Función</b>	<b>Temas reportados</b>	<b>%</b>
<b>Función Ejecutiva</b>	<b>2660</b>	<b>91,85%</b>
<b>Función Lejislativa</b>	<b>3</b>	<b>0.10%</b>
<b>Función Judicial</b>	<b>8</b>	<b>0,28%</b>
<b>Función Electoral</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Función de Transparencia y Control Social</b>	<b>142</b>	<b>4,91%</b>
<b>Gobiernos Autónomos Descentralizados</b>	<b>16</b>	<b>0,55%</b>
<b>Otras instituciones públicas</b>	<b>67</b>	<b>2,31%</b>
<b>Total</b>	<b>2896</b>	<b>100%</b>

Se ha visibilizado que muchas entidades no determinan con claridad los temas considerados reservados. Se establecen códigos o nomenclaturas. Si bien el contenido mismo de esta información es reservado, no lo es el listado índice que sí está sometido al principio de publicidad y máxima divulgación. Este debe cumplir con los requisitos de accesibilidad, claridad y suficiencia.

Hasta el 31 de julio de 2018, fecha en que se cerró el aplicativo M-LOTAIP, se reportaron 1.461 informes de cumplimiento de la Ley de forma completa. Esto corresponde al 97,34 % del universo de entidades obligadas.

17 instituciones presentaron un informe incompleto. Representan el 1,13 % de la totalidad.

23 entidades, el 1,53%, no ingresaron al aplicativo. No presentaron informes.

## La Lotaip en cifras por años.-

### Cumplimiento de las entidades públicas sobre los informes anuales de la Lotaip:

Calidad del informe	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Completo	1.181	1.119	1.324	1.445	1.480	1.461
Incompleto	37	41	38	24	11	17
No presenta	293	334	111	41	13	23

### Instituciones que cumplen con la información actualizada en sus páginas web:

Respuestas	2015	%	2016	%	2017	%
Si	1307	91%	1338	88%	1325	90%
No	136	9%	150	12%	144	10%
<b>Total</b>	<b>1443</b>	<b>100%</b>	<b>1488</b>	<b>100%</b>	<b>1469</b>	<b>100%</b>

### Medios utilizados por las instituciones públicas para difundir su información:

Medios	2015	%	2016	%	2017	%
Páginas web	601	41,57%	619	50,5%	590	40,16%
Otros	66	4,65%	64	6,3%	40	2,72%
No informa	776	53,78%	805	43,2%	839	57,12%
<b>Total</b>	<b>1443</b>	<b>100%</b>	<b>1488</b>	<b>100%</b>	<b>1469</b>	<b>100%</b>

## Estado de solicitudes de acceso a la información:

Características	2015		2016		2017	
	No.	%	No.	%	No.	%
Entrega información	132.331	95,2%	95.135	97,4%	95.864	95,0%
Negativa de información	3.037	2,2%	1.519	1,5%	1.303	1,3%
Solicitudes no respondidas	1.512	1,1%	728	0,7%	3.651	3,6%
<b>Solicitudes válidas</b>	<b>136.880</b>	<b>98,5%</b>	<b>97.382</b>	<b>99,6%</b>	<b>100.818</b>	<b>99,9%</b>

## Solicitudes de acceso a la información receptadas por conformación del Estado:

	2016	Porcentaje	2017	Porcentaje
	Ejecutiva	56.745	58,2%	67.126
Legislativa	175	0,2%	163	0,2%
Judicial	6.189	6,4%	4.664	4,6%
Electoral	1.486	1,6%	932	0,9%
Función de Transparencia y Control Social	223	0,2%	543	0,5%
Gobiernos Autónomos Descentralizados	13.810	14,2%	14.692	14,6%
Otras instituciones públicas	18.754	19,2%	12.698	12,6%
<b>Total</b>	<b>97.382</b>	<b>100%</b>	<b>100.818</b>	<b>100%</b>

## CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO ESTATAL

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 de conformidad a lo establecido en el artículo 280 de la Constitución desarrolla los parámetros de las políticas, programas y proyectos públicos en los que se sustenta el desarrollo del Estado, con nueve objetivos divididos en tres ejes. El Plan fija las estrategias globales de desarrollo en el contexto universal y regional. En ese sentido, es importante destacar que en varias etapas del Plan, tanto en espacios de diagnóstico, objetivos, políticas y metas contempla aspectos ligados a la transparencia, principalmente como herramienta para la lucha contra la corrupción. El objetivo 8 está destinado a la promoción de la transparencia en un contexto más amplio que incluso incorpora la corresponsabilidad ciudadana para el logro de lo que se describe como una nueva ética social.

El Objetivo da cuenta de las propuestas de las mesas de diálogo en relación a la lucha contra la corrupción, específicamente contra los paraísos fiscales y el desarrollo de instrumentos internacionales para intercambio de información que permita justicia fiscal, la transparencia en las contrataciones de obra pública o el gasto militar.

Con el desarrollo del concepto de corrupción, el objetivo se fundamenta en la atención preferencial de las políticas públicas en aspectos como la lucha contra la corrupción, entendida como mecanismo para la consolidación de una nueva política de cara a las metas establecidas en la Agenda de los Estados 2030, que promueve sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Para ello, se establece como meta la necesidad de reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

El Plan Nacional reconoce dentro del objetivo analizado la presencia de actos de corrupción desde hace décadas, relaciones contractuales de empresas con el Estado y funcionarios de diversos niveles e instancias como protagonistas de estos actos; pero también establece los mecanismos adoptados por el Estado para garantizar el combate contra la corrupción, teniendo como principal estrategia la suscripción de instrumentos normativos de orden internacional, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana Contra la Corrupción, mecanismos del ordenamiento universal y regional respectivamente.

Es importante destacar la conjugación que se realiza en el objetivo sobre los instrumentos internacionales y la norma constitucional que establece el deber primordial del Estado de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción; pero además la interacción entre el Estado y la sociedad para garantizar la lucha contra la corrupción, obligación mutua que se establece en el artículo 83.8 de la Constitución y que en el Plan se traduce con el siguiente texto: “A pesar de los avances normativos, para erradicar la corrupción se necesitan ciudadanos y ciudadanas que respeten y hagan respetar las normas, así como instituciones que controlen su cumplimiento y, en caso de que se quebranten, apliquen sanciones”. Estableciendo que para derrotar la corrupción se requiere de “un gran pacto nacional que cuente con el respaldo de una sociedad vigilante, informada y participativa, que reconozca la corresponsabilidad de todos los actores de la sociedad, tanto públicos como privados”.

Otro aspecto de relevancia para la medición del cumplimiento del Plan es que aterriza la normativa internacional y las disposiciones constitucionales anotadas anteriormente en el escenario infraconstitucional a través de las diferentes competencias asignadas a diversas instituciones para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción. Entonces se plantea el fortalecimiento de las instituciones que respalden las normas con procedimientos claros y eficientes para detectar, investigar y sancionar la corrupción.

El Plan plantea como estrategia la educación en valores como la transparencia, la honestidad, la solidaridad y el respeto por los demás. Por otra parte, considera que la coordinación eficiente entre las instituciones con competencias específicas para detectar, investigar y sancionar la corrupción permite la detección de actos de corrupción y que estos no queden en la impunidad; considerando como principios para el desarrollo de estas estrategias la ética, corresponsabilidad, participación y control ciudadano.

El Plan propone seis políticas y dos metas que a continuación se transcriben para facilitar la revisión de los avances:

## Políticas:

1. Impulsar una nueva ética laica, basada en la honestidad, la solidaridad, la corresponsabilidad, el diálogo, la igualdad, la equidad y la justicia social como valores y virtudes que orientan el comportamiento y accionar de la sociedad y sus diversos sectores.
2. Fortalecer la transparencia en la gestión de instituciones públicas y privadas y la lucha contra la corrupción, con mejor difusión y acceso a información pública de calidad, optimizando las políticas de rendición de cuentas y promoviendo la participación y el control social.
3. Impulsar medidas para la prevención, control y sanción de conflictos de interés y opacidad en las contrataciones y servicios del Estado.
4. Luchar contra la impunidad, fortaleciendo la coordinación interinstitucional y la eficacia de los procesos para la detección, investigación, juzgamiento, sanción y ejecución de penas.
5. Promover un pacto ético nacional e internacional para lograr justicia económica, la eliminación de paraísos fiscales, el combate a la defraudación fiscal y el comercio justo global.
6. Fomentar la transparencia en los sectores privado y popular-solidario, impulsando la adopción de criterios de integridad que fortalezcan los principios de cooperativismo y de gobierno corporativo, para disuadir el cometimiento de actos que atenten contra los objetivos nacionales de desarrollo.

## Metas:

- Mejorar los índices de percepción de discriminación y exclusión a 2021.
- Mejorar los índices de percepción ciudadana sobre la corrupción en los sectores públicos y privados: mejorar el Índice de Transparencia Pública (Dimensión ciudadana) a 2021.

Para verificar el cumplimiento del Plan es necesario la síntesis anterior, especialmente las políticas y metas, pues son estas las que determinan el desarrollo efectivo del mismo. El análisis de este reporte se centra en la política 2:

“Fortalecer la transparencia en la gestión de instituciones públicas y privadas y la lucha contra la corrupción, con mejor difusión y acceso a información pública de calidad, optimizando las políticas de rendición de cuentas y promoviendo la participación y el control social”.

Esta política contempla cinco aspectos fundamentales:

1. Fortalecimiento de la transparencia institucional
2. Lucha contra la corrupción institucional
3. Mejor difusión y acceso de la información pública de calidad
4. Optimización de las políticas de rendición de cuentas
5. Promoción de la participación y control social

Sobre el primer punto, la institucionalidad pública desnaturaliza el concepto y los lineamientos de transparencia, sin que exista un monitoreo real y permanente sobre la publicidad de la gestión, teniendo como único mecanismo de transparencia las páginas web institucionales, con información mínima que por ley está sometida al principio de publicidad. Sin embargo, no existe mecanismo eficaz para la verificación del contenido de la información publicada en estos medios, quedando a la discrecionalidad institucional. Esta es la realidad en los últimos años: la carencia total de mecanismos y normas que permitan la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales como del contenido constitucional. Es indudable que, en relación a transparencia, el Plan ha quedado inadvertido.

Tras la fallida iniciativa gubernamental denominada Estrategia Nacional Contra la Corrupción, que básicamente tenía entre sus objetivos la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y la conformación del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en una coparticipación Estado-sociedad civil, el Plan Nacional se presentó como un elemento generador y orientador de la política anticorrupción, en este la articulación interinstitucional ha sido considerada como un factor integrador de gran valía para el objetivo; sin embargo, la percepción ciudadana sobre la corrupción en entidades públicas ha generado desconfianza y una imagen negativa.

Ecuador cuenta con diversas instituciones que tienen competencia en la lucha contra la corrupción: Fiscalía General del Estado (FGE), Corte Nacional de Justicia (CNJ), Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), Asamblea Nacional, Contraloría General del Estado (CGE), las entidades de la Función de Transparencia, entre otras. La más nueva es la Secretaría Anticorrupción, creada en febrero de 2019.

En los últimos dos años, han sido habituales los convenios de cooperación entre estas instituciones, encaminados a desarrollar mecanismos de lucha contra la corrupción. El 19 septiembre de 2018, la FGE, la Asamblea Nacional, la UAFE y la CGE firmaron un convenio de cooperación interinstitucional. El 21 de enero de 2019, las mismas entidades suscribieron un nuevo acuerdo con similares objetivos: fortalecer sus competencias legales y constitucionales en el marco de la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos.

Dichas iniciativas han colapsado frente a una realidad no tratada que se ha convertido en un limitante institucional que guarda relación con la titularidad de la investigación penal, la cual está a cargo de la Fiscalía, institución en la que se encuentran represados cientos de casos contra diversas autoridades, en su mayoría originadas con informe de responsabilidad penal emitido por la Contraloría.

Las limitaciones logísticas, la falta de capacitación del personal y sobre todo las influencias políticas han sometido a la Fiscalía al punto que, debiendo ser el referente de la lucha contra la corrupción, ante la percepción ciudadana es el organismo de menor credibilidad. El que más desconfianza genera en el país. La falta de una institución referente da cuenta de los pocos esfuerzos realizados para el cumplimiento del Plan.

Otro de los aspectos planteados en la política analizada es: mejor difusión y acceso a la información pública de calidad. La incorporación del estándar calidad es el reconocimiento tácito de la ineficacia de los mecanismos que garantizan el acceso a la información, pues estos se limitan a un listado mínimo de datos que se deben publicar en los portales institucionales sin que exista un mecanismo de verificación del contenido.

El otro escenario de acceso es directo del ciudadano a la institución custodia de la información. En este caso, la realidad es más alarmante pues las instituciones, en especial los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), han generalizado como práctica la falta de respuesta. La ciudadanía puede insistir en los requerimientos, pero, simplemente, no dan contestación. Lo que es peor, se generan tasas impositivas para la presentación de la solicitud, confundiendo el derecho de acceso a la información con el derecho de petición.

En el escenario judicial, la judicialización del derecho, a través de la acción de acceso a la información pública, podría entenderse como que, si el derecho no es cumplido por vía administrativa, la vía judicial constitucional lo garantizaría de forma eficaz e inmediata. La experiencia de estos últimos años da fe de lo contrario, la maraña judicial temerosa de las corrientes políticas muy difícilmente falla en contra de las instituciones públicas; peor aún cuando la información requerida pondría al conocimiento de ciudadanos actos de corrupción, llegando incluso a eternizar la condición de reserva de determinada información u otorgándole esta condición aún cuando no la tenga.

Si bien las instituciones tienen la obligación de presentar un informe anual ante la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, igual que en los otros casos no existen mecanismos o metodologías que permitan verificar los contenidos de esos informes. En resumen, no se ha adoptado ninguna medida ni mecanismo tendiente a cumplir con el Plan.

Para completar los elementos de la política relativa al fortalecimiento de la transparencia se encuentra la optimización de las estrategias de rendición de cuentas y promoción de la participación ciudadana y control social, dos elementos transversales a la transparencia y lucha contra la corrupción. La rendición de cuentas, de conformidad con el órgano rector, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible sobre la gestión institucional, que se entrega a la ciudadanía sobre la formulación, ejecución, evaluación de políticas públicas, planteado como un ejercicio de doble vía que comprende la obligación de la entidad pública de poner a consideración de la ciudadanía, escrutinio público, la gestión realizada en un período determinado. También comprende el derecho de la ciudadanía a acceder a esa información, en consecuencia la promoción de la participación ciudadana.

En cuanto al proceso de rendición de cuentas es apropiado reconocer como práctica positiva su generalización y exigibilidad. El CPCCS ha informado que el 97% de las instituciones obligadas cumple; sin embargo, la participación ciudadana se encuentra divorciada de la rendición de cuentas ya que en la práctica las instituciones convocan a foros, talleres, conferencias en las que se exponen, intercambian opiniones y receptan sugerencias. Pero esto no deja de ser formal. La ciudadanía se mantiene como público invitado, ya que no se han diseñado herramientas y metodologías que viabilicen su participación en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas generadas en las instituciones.

En 2018, las autoridades de la Defensoría del Pueblo vieron la necesidad de diseñar nuevas estrategias para garantizar el cumplimiento de la Ley. Por ejemplo:

- Se construyó un documento que desarrolla el marco teórico del derecho humano de acceso a la información pública, dirigido a la ciudadanía y funcionarios. A partir de ese material, que recopila estándares internacionales y contenidos mínimos esenciales, se planificó diseñar para este 2019 un aula virtual que permita la capacitación en el derecho a acceso a la información pública y el principio de transparencia.
- Se construyó una propuesta de resolución que establece los lineamientos para el tratamiento de las solicitudes de acceso a la información pública que ingresan a las entidades, a través de solicitudes físicas o electrónicas. Se establecieron procesos homologados a ejecutarse en todas las instituciones obligadas por la Lotaip. Se incluye y desarrolla la concepción de gobierno electrónico, principios de celeridad e informalidad.
- Se incorporó el enfoque de Derechos Humanos, género y diversidades en los requisitos establecidos en la plataforma M-LOTAIP, con la finalidad de visibilizar el estado del ejercicio y cumplimiento de este derecho en los grupos de atención prioritaria y en posible situación de vulnerabilidad.
- Para garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado, se realizó por séptimo año consecutivo la Semana de la Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se organizaron conferencias magistrales nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias con representantes de organismos internacionales y expertos en la materia.

## ¿SE AJUSTA LA LOTAIP A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES?

Tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de protección de derechos establecen estándares y parámetros para la garantía y el pleno ejercicio del acceso a la información pública. Acceder libremente a la información generada y custodiada por la administración pública o con fondos del Estado no siempre fue considerado un derecho. Esta facultad correlativa a la libertad de expresión se enmarca en el contexto del reconocimiento de los derechos fundamentales como base del desarrollo de las sociedades democráticas, instrumento fundamental para la lucha contra la corrupción, mecanismo de participación ciudadana y vía para el ejercicio de otros derechos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana Contra la Corrupción, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político entre otros instrumentos, consagran y garantizan el derecho de acceder, buscar e intercambiar información, pero estos instrumentos aterrizan en la legislación y en organismos internos de control protección y promoción del derecho.

En Ecuador la norma que regula y garantiza ese derecho fundamental es la Lotaip, que data de 2004, y la institución rectora de su cumplimiento y promoción es la Defensoría del Pueblo. Existe una brecha entre la norma y la Constitución, aprobada en 2008, la cual en su artículo 18 establece que:

“Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho 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.

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”.

La Constitución plantea un escenario muy amplio para el desarrollo del derecho. En esa línea, es preciso determinar si el artículo 2 de la Lotaip, que puntualiza su objeto, se enmarca en su principio:

“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”.

Del objeto de la ley queda claro el amplio espectro de actuación en relación a la materia. La garantía del cumplimiento normativo supraconstitucional supone una norma garantista que no infiere en el ejercicio de derechos constitucionales, pese a la distancia entre la publicación de las dos. Sin embargo, del objeto incurso en el artículo transcrito es necesario que se observe principios, mecanismos, procedimientos e incluso sanciones, pues son aquellos aspectos los que en la práctica garantizan su cumplimiento.

## **Principios internacionales.-**

### **Máxima divulgación**

El Sistema Interamericano, a través de la Convención Americana de Derechos Humanos (Art.13) y jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), reconoce como principio rector del ejercicio del derecho de acceder a la información la máxima divulgación. Esto significa que la transparencia en la gestión pública y el acceso pleno a la información sobre esta es inherente a todos los ciudadanos por regla general.

De este principio se derivan las siguientes consecuencias:

- 1 El derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información.
- 2 Toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada.
- 3 Ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

## **Principios de buena fe.-**

El cumplimiento del derecho puede garantizarse únicamente en medida de que los sujetos obligados actúen de buena fe asegurando la aplicación del derecho, con diligencia, eficacia, eficiencia, lealtad institucional, promoviendo la transparencia de tal forma que la gestión pública pueda asegurar el interés general.

## La Lotaip frente a los principios.-

El artículo 1 establece el principio de publicidad y entre el artículo 4 de la Lotaip y el 3 del Reglamento de la ley se reconocen los principios de gratuidad, transparencia, rendición de cuentas, favorabilidad de la ley y apertura de las actividades de las entidades públicas.

Si bien la Ley y el Reglamento establecen principios conducentes a garantizar el derecho de acceso a la información, el desarrollo normativo de estos principios no contemplan el universo de la información y, en varios casos, lo reducen a ciertas áreas de la misma. Por ejemplo, el principio de transparencia, más allá de su definición, se traduce en la Ley a través de la obligación impuesta a las entidades del sector público de mantener un portal web institucional en el que obligatoriamente deben publicar un mínimo de información correspondiente al quehacer administrativo, financiero y misional. En la práctica, esto ha derivado en la desviación del objeto del principio, pues con frecuencia se utiliza como motivo para no entregar información el que esta se encuentra en el portal. Por lo tanto, en la mayoría de casos el contenido de la información publicada no es completa o no corresponde a la verdad.

El principio de transparencia se desnaturaliza cuando se lo reduce a la simple publicación de información en páginas o portales institucionales. Este mecanismo no garantiza que la información sea fidedigna ni completa.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH determina que la ley debe garantizar el acceso efectivo y más amplio posible a la información pública. La Lotaip, al limitar los mecanismos de publicidad, reducir la información de obligatoria publicación y al no contemplar mecanismos eficientes para el amplio acceso, no garantiza el derecho en los términos establecidos en el estándar internacional.

En la Declaración Conjunta de 1999, los relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE y la OEA declararon que “implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”. La transparencia como principio rector del derecho es el mecanismo efectivo para el conocimiento del quehacer de las entidades públicas, garantía plena de la verdad, en consecuencia no se puede reducir el principio a un listado en un portal web.

En cuanto al principio de publicidad, el artículo 9 responsabiliza a los titulares de las instituciones públicas de la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso. La garantía para el pleno ejercicio de los derechos va más allá del simple enunciado. La Ley no establece un mecanismo efectivo para la atención suficiente y necesaria y el libre acceso a la información. En este sentido es importante destacar que entre el principio de publicidad, propio de la normativa ecuatoriana, y el principio de máxima divulgación contemplado en el Sistema Interamericano existe una brecha que permite que el primero de estos (publicidad) limite la materialidad del derecho, en cuanto no contempla la máxima extensión en la dimensión pública como lo hace el principio de máxima divulgación.

## Procedimientos.-

La Ley establece el procedimiento administrativo y el judicial, pudiendo acceder al último de estos únicamente cuando se agota la vía administrativa. El procedimiento administrativo, en

teoría, es rápido, sencillo y directo. Las solicitudes de acceso a la información se deben responder en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario. La entidad requerida no debería exceder los 15 días para dar respuesta. En la Lotaip existen varios artículos que indican que la negativa o la omisión de entregar la información pública dará lugar a recursos administrativos de ejecución posterior a la negativa u omisión de la institución y que, a más de la entrega de la información, buscan la sanción por la omisión o denegación de la misma.

El procedimiento administrativo en la práctica no ha dado resultados. Es notorio el desconocimiento de las autoridades frente al derecho de acceso a la información pública. Los mecanismos administrativos engorrosos y burocráticos acompañados de una práctica que se generaliza sin ningún control de someter todas las solicitudes incluso las de información a calidad de trámite o proceso por los que se cobran tasas, esto sin lugar a duda vulnera el derecho por lo que se requiere con urgencia regulación expresa, es decir actualizar el marco normativo con una nueva ley.

El procedimiento judicial, pese a estar en la anterior Constitución, se denomina y tiene un proceso similar, este procedimiento es la acción de acceso a la información pública, sin embargo, de las similitudes procesales es indispensable ajustar el marco legal a los procedimientos y principios constitucionales actuales enmarcados en las garantías jurisdiccionales. El artículo 91 de la Constitución establece que “la acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley”. La garantía jurisdiccional es muy amplia y su ejecución al amparo de los principios y métodos de interpretación de la justicia constitucional constituyen un mecanismo eficiente.

## **Sanciones.-**

El objetivo de la Ley no es ni debe ser el aspecto sancionador, es indiscutible que el incumplimiento a la misma acarrea consecuencias. La negativa expresa o tácita de entregar información pública como ha quedado anotado en este análisis impide el ejercicio de otros derechos. Las sanciones al incumplimiento deben estar encaminadas a corregir conductas y generar una cultura de transparencia, participación y respeto al derecho de acceso a la información, pero como casi toda la norma, el aspecto sancionador es ambiguo. El artículo 23 dispone que:

“...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”.

Las sanciones son progresivas de acuerdo a la reincidencia y a la gravedad de la falta; sin embargo, en el texto de la Ley no se establecen cuáles son las faltas o infracciones en contra del derecho de acceso a la información pública ni los grados de gravedad de las faltas. Se entiende del texto normativo que son faltas: la negativa expresa o tácita de entregar la información en el tiempo estipulado, carencia de claridad en la información que por norma se debe publicar y/o que la información entregada no sea completa o sea imprecisa. Pero estas categorías no se encuentran expresamente determinadas como tales en la norma ni en el reglamento.

Otro limitante para la ejecución de las sanciones está dado por la falta de claridad de los procesos establecidos, la parte final del mismo artículo 23 indica:

“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”.

El artículo 22 se refiere al anterior recurso de acceso a la información pública ahora acción jurisdiccional de acceso a la información pública, se entendería entonces que, la imposición de multas, suspensión a un servidor/a o destitución del mismo/a es exclusivamente potestad de la autoridad judicial que conoce la acción o que terminado el proceso judicial que determine la vulneración del derecho de acceso a la información pública se puede iniciar un proceso administrativo para solicitar la sanción correspondiente? esto no está determinado claramente en la ley, pero para mayor confusión la parte final del artículo 13 de la Ley sobre falta de claridad de la información que obligatoriamente debe publicarse, indica:

“...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”.

Según este artículo, es el Defensor del Pueblo quien debe tomar las medidas correctivas, tampoco establece la ley cuáles son esas medidas correctivas por lo que queda el margen indebido de discrecionalidad la determinación de las medidas correctivas y las sanciones, además en este artículo se impone como requisito para la sanción de destitución el sumario administrativo previo esto es ante la propia autoridad nominadora, lo que nos devuelve a la ambigüedad y al riesgo de afectar otros derechos a la hora se sancionar, como el derecho al debido proceso, esto ha permitido impunidad y falta de garantía para el pleno goce del derecho por lo que desde la promulgación de la ley hasta la presente fecha no hay registro de sanción alguna ni por vía administrativa ni por vía judicial a funcionarios que hayan negado información.

La Ley con 23 artículos marca énfasis en los sistemas de ordenamiento y en los registros públicos profesionales incluso el artículo 10 señala: “...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”. Siendo de vital importancia las normas técnicas estas deben en todo momento contemplar los principios y estándares y más allá de esto el conocimiento del derecho y su promoción permanente deben ser objeto fundamental de la ley para cuyo efecto esta y su reglamento debe establecer procedimientos claros y factibles de aplicar.

El principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que “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 sólo

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”.

El texto de la Lotaip no se ajusta a lo establecido en el ordenamiento supraconstitucional, la distancia con la Constitución y la falta de claridad en la misma hacen necesaria y urgente una nueva ley que garantice desde el enfoque de Derechos Humanos con los principios y estándares internacionales el pleno acceso de la ciudadanía a la información pública.

## DE CIFRAS OFICIALES A CASOS REALES

Las organizaciones encargadas de elaborar este reporte formularon 24 solicitudes de información a 11 instituciones del Estado, de las cuales nueve no respondieron. El resto contestó de manera incompleta. También se adjuntaron casos concretos donde las instituciones obligadas no atendieron los requerimientos.

### Mil Hojas contra Ministerio de Educación.-

Con fecha 16 de mayo de 2018, la representante del portal periodístico Mil Hojas, Martha Roldós, presentó ante la Subsecretaría para la Innovación Educativa y el Buen Vivir del Ministerio de Educación, una solicitud de acceso a la información pública. En el pedido aclara no requerir nombres ni datos que puedan identificar a víctimas o familiares. Se requiere únicamente datos desagregados sobre cada denuncia en torno a los 1.623 casos de violencia sexual registrados en el sistema educativo y de los 1.677 que correspondían al entorno.

En la carta se indicó que “el propósito es desagregar las cifras que presentó el Ministerio ante la Comisión Aampetra”.

Objetivo es conocer de cada caso, los siguientes detalles:

1. Si la denuncia fue individual o colectiva
2. La edad que tenían las víctimas al momento del abuso
3. Tipo, si fue acoso o abuso sexual
4. Detalle de la agresión
5. Si hubo indicios de pornografía
6. El número de perpetradores por cada caso
7. Si hubo cómplices o encubridores
8. Tipo de perpetrador (maestro, conserje, administrativo, compañero, otros)
9. La ficha del plantel donde ocurrió el delito (Nombre de la Unidad Educativa, zona, distrito, ciudad, cantón, provincia)
10. Fecha en la que ocurrió el suceso
11. Fecha en la que se hizo la denuncia
12. Donde se presentó la denuncia (Ministerio de Educación, autoridades del colegio, distrito, coordinación zonal, Subsecretaría, Ministro, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Comisión Aampetra, ONGs u otros)
13. Trámite de la denuncia (administrativo, judicial)
14. Estado de la denuncia
15. Si hubo reparación...

Con fecha 01 de junio de 2018, mediante Oficio Nro. MINEDUC-SIEBV-2018-00101-OF, el Ministerio de Educación contestó, evadiendo las preguntas con respuestas incompletas imprecisas y difusas. La representante del portal, el 20 de junio de 2018, presentó un nuevo escrito, amparada en la Lotaip.

Con fecha 2 de agosto de 2018, mediante Oficio Nro. MINEDUC-SIEBV-2018-00160-OF, el Ministerio de Educación responde el segundo requerimiento, indicando que ya había dado respuesta a la solicitud.

Con la negativa expresa, Mil Hojas, el 31 de octubre de 2018, presentó una acción de acceso a la información pública, la que recayó para su conocimiento ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en Quito. El 20 de noviembre de 2018, el juez dictó sentencia, negando la acción con argumento de que la información requerida no estaba en custodia del Ministerio de Educación y que este no tenía la obligación de producirla.

La apelación presentada por el portal fue conocida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha que, con fecha 25 de enero de 2019, ratificó la sentencia de primer nivel, negando el derecho de acceso a la información pública. En este caso, se argumentó que se trataba de información reservada porque involucraba a NNA: "...información acerca de niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo establecido en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y la Constitución; lo que hace que no progrese la acción de acceso a la información que solicita".

El caso actualmente se encuentra en la Corte Constitucional (CC). Mil Hojas presentó acción extraordinaria de protección sobre la sentencia. Así se evidencia la vulneración del derecho en vía administrativa y judicial.

### **Comisión Nacional Anticorrupción (Guayas) contra Fiscalía Provincial de Guayas y Galápagos:**

Con fecha 12 de julio de 2018, la Coordinadora de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) capítulo Guayas presentó ante la Fiscalía Provincial del Guayas y Galápagos una solicitud mediante la cual requería copias certificadas de las resoluciones fiscales de Archivo y de los informes de la Contraloría General del Estado con indicios de responsabilidad penal, correspondientes a investigaciones previas desestimadas y archivadas. Después de 26 días sin respuesta, el 9 de agosto de 2018, mediante oficio FPG-DP-2018-005692-O, el Fiscal Provincial del Guayas contestó, indicando una secuencia de consultas realizadas sobre la solicitud. Es decir, desconocía lo que es información pública.

La CNA insistió en el requerimiento. Con fecha 4 de septiembre de 2018, mediante oficio FPG-DP-2018-006297-O, el Fiscal Provincial negó expresamente la solicitud, indicando que se trataba de información reservada, aún cuando los expedientes fueron archivados con anterioridad; en consecuencia, había prescrito su reserva. Paradójicamente, el Fiscal extendió la reserva de la información de manera infinita, hecho que vulnera gravemente el derecho al acceso a la información pública y encubre la corrupción denunciada.

El 26 de octubre de 2018, la Comisión presentó una acción de acceso a la información pública contra la Fiscalía provincial del Guayas y Galápagos, que recayó en la Unidad Judicial Norte 1 Penal, en Guayaquil, provincia del Guayas. Con sentencia de fecha 9 de diciembre de 2018, la jueza negó la acción, argumentando:

"...Por lo expuesto, visto que no se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Logjcc) y se ha determinado lo establecido en las causales de improcedencia del inciso tercero ibídem..."

El inciso tercero del artículo 47 de la Logjcc invocado por la jueza dice que:

“No se podrá acceder a información pública que tenga el carácter de confidencial o reservada, declarada en los términos establecidos por la ley. Tampoco se podrá acceder a la información estratégica y sensible a los intereses de las empresas públicas”.

La jueza no indica cuál de las condiciones establecidas en el tercer inciso del artículo es la que seleccionó para negar la acción. Lo más grave es que reconoce un derecho personal en el proceso:

“SEXTO: Con el análisis de autos se ha podido establecer que dentro del proceso el debate se ha centrado en si los informes con indicios de responsabilidad penal de la Contraloría y de las resoluciones fiscales de archivos gozan del principio de reserva, como hemos analizado lo son, y esta información es sobre derechos personales e información personal”.

La sentencia encubre los actos denunciados. La CNA interpuso recurso de apelación, que recayó en la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, instancia que hasta abril de 2019 no dicta sentencia, a pesar de que se trata de una acción constitucional.

### **Ciudadano frente al GAD Cantonal de Milagro.-**

Desde agosto de 2015, Jacinto Gregorio Peralta Vásquez, presidente del Comité de Habitantes del barrio donde vive, en Milagro, provincia del Guayas, presentó tres oficios al GAD Cantonal de Milagro, solicitando la copia del expediente 392-2015 que contiene un trámite municipal que, supuestamente, autoriza el derrocamiento de linderos y posesión de espacios públicos (una calle de circulación vehicular) a personas particulares. Durante dos años, el ciudadano concurre semanalmente al Municipio para obtener respuesta, sin resultado. La información requerida es pública, pues se refiere a la gestión municipal en espacios y bienes públicos.

En enero de 2018, el caso fue puesto en conocimiento de la Defensoría del Pueblo. Ante esta institución el GAD responde. La contestación fue a la entidad y no al ciudadano, y tampoco en cumplimiento del derecho. El GAD indicó que el expediente solicitado desapareció.

Este caso es reiterativo en los GADs. No solo niegan el acceso a la información, además ignoran al ciudadano, quien tiene que recurrir a instancias judiciales o a la Defensoría del Pueblo.

### **Christian Zurita, periodista de investigación en el portal Mil Hojas.-**

Para Christian Zurita acceder a información pública también se convierte en una misión compleja. Para una investigación que realizaba sobre Seguros Sucre S.A., una aseguradora estatal, redactó solicitudes de acceso a la información y las entregó a 16 instituciones. Solo una respondió con el 90% de información solicitada. El resto se mantiene en silencio.

### **Diego Castro, exestudiante de la FACSO de la Universidad Central del Ecuador.-**

La historia de Diego Castro empezó en 2014 y ha llevado adelante su solicitud de información durante cinco años. A abril de 2019 no consigue la respuesta que desde un inicio planteó: ¿La Universidad Central del Ecuador (UCE) en qué utilizó el dinero que cobró por los derechos de grado? (Derechos que la Ley del Consejo de Educación Superior, CES, prohíbe cobrar. La educación hasta el tercer nivel en instituciones públicas es gratuita).

La solicitud fue recibida en primera instancia por la Facultad de Comunicación Social, entidad

que la desestimó, alegando que toda petición debe dirigirse al encargado superior de la institución. En este caso, el rector. Realizó nuevamente el procedimiento y tampoco obtuvo respuesta, por lo que puso el caso en la Defensoría del Pueblo, pero en 2016 se invalidó el trámite.

Insistió. Al no obtener respuesta de la UCE, presentó el caso otra vez ante la Defensoría. Durante el nuevo mandato, se acoge el pedido y, en 2018, se realizó una audiencia. En la sesión, los delegados de la Universidad mostraron informes sobre el dinero recolectado por derechos de grado, pero no expusieron a qué se asignó ese rubro.

En la audiencia, el juez afirmó que su responsabilidad es constatar que se presente la información, pero no verificar su contenido. Para Andrés Solórzano, abogado de la Defensoría que acompaña a Castro en el caso, eso no es lo correcto, ya que la información debe corresponder a lo que se pide.

Actualmente el caso se encuentra en la Corte Provincial de Pichincha.

### **Jean Cano y Desirée Yépez, periodistas independientes.-**

Jean Cano y Desirée Yépez investigaron si el gobierno ecuatoriano cumplió su tarea de reconstruir y construir viviendas para los damnificados del terremoto del 16 de abril de 2016. Partieron de la premisa de que hubo contratistas que cobraron el dinero, sin realizar obras. Para confirmarlo, se debía contrastar con fuentes oficiales.

Los periodistas dirigieron una solicitud de acceso a la información al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) sobre la construcción de 45.455 obras, entre casas y reparaciones. Al no obtener respuesta, empezaron una campaña a través de Twitter. La contestación llegó 69 días después de realizado el pedido.

La información que se negaban a dar guardaba datos reveladores. En el reportaje titulado “A dos años del terremoto en Ecuador, se encienden las alertas por corrupción con los fondos de la reconstrucción”, difundido en Univisión, se expone que:

- Alrededor de 1.000 contratos no se fiscalizaron
- 44 contratistas incumplieron los contratos en su totalidad
- El perjuicio económico supera los 15 millones de dólares
- 75.000 damnificados se inscribieron para recibir ayuda, pero esta solo llegó al 50% de inscritos.

# Ecuador:

## ¿Cómo desmontar la cultura del secreto?

Informe Sombra sobre el ODS 16.10.2

 **FUNDAMEDIOS**  
Expresión de libertad



FUNDACIÓN  
**1000  
HOJAS**

Con el apoyo de



**PADF**

PAN-AMERICAN DEVELOPMENT FOUNDATION