

CASE REFERENCE

Authority: Dr. Cesar Córdova Valverde, Defensor del Pueblo de Ecuador, Encargado
Country / State: Ecuador, Pichincha

CASE SUMMARY

Document: CASO 21-23-IN CASO 81-23-IN (Acumulado) Sentencia 21-23-IN/24 del 25 de abril de 2024 Atribuciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador dispuestas en los numerales 14 y 15 del artículo 13 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y eliminación de la disposición transitoria novena de la LOTAIP. La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de los numerales 14 y 15 del artículo 13 y de la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En cuanto a los numerales 14 y 15 del artículo 13, concluye que no son contrarios a las funciones de la Defensoría del Pueblo, pues se refieren a las sanciones y correctivos dirigidos a los sujetos obligados por la LOTAIP. Sobre la disposición general transitoria novena del mismo cuerpo legal, la Corte declara su inconstitucionalidad por ser contraria al derecho al acceso a la información pública por exigir requisitos como los datos personales del solicitante para entregar la información en aras de prevenir su “mal uso”, a pesar de que dicha información, por mandato legal, debería ser pública y de fácil acceso para los ciudadanos.
Information requested: Demandas de inconstitucionalidad presentadas a la Corte Constitucional del Ecuador en contra de los numerales 14 y 15 del artículo 13 y de la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

Public entity answer:

El 5 de abril de 2023, el señor César Ricaurte, en calidad de director ejecutivo de la Fundación Andina para la Observación y el Estudio de Medios -Fundamedios- (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo con una solicitud de suspensión provisional de la norma en contra de los numerales 14 y 15 del artículo 13 y de la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“**LOTAIP**”). La causa se signó con el número 21-23-IN y se sorteó al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

El 14 de julio de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la demanda y negó la suspensión provisional de la norma.

En auto de 23 de febrero de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (ponente), Daniela Salazar Marín y Alí Lozada Prado, admitió a trámite la demanda presentada por José Valenzuela Rosero, en calidad de director del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Alejandra Montero Riofrío y Martín González Valencia, miembros del mismo Centro y de Mauricio Martín Alarcón Salvador, en su calidad de director ejecutivo de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. La causa se signó con el número 83-23-IN.

El 21 de marzo de 2024, el Pleno de la Corte aprobó la acumulación de la causa 83-23-IN al caso 21-23-IN.

El 27 de marzo y el 2 de abril de 2024, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional remitieron sus informes dentro de la causa 83-23-IN. El 17 de abril de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa 83-23-IN.

Disagreement (argument that originates the presentation of the appeal):

4.1 Primera demanda (21-23-IN)

4.1.1 Sobre los numerales 14 y 15 del artículo 13 de la LOTAIP

13. El accionante de la demanda 1 señala que las normas impugnadas convierten a la Defensoría del Pueblo en un “órgano rector en materia de transparencia y acceso a la información pública” porque debe **(i)** realizar informes vinculantes a la Contraloría General del Estado sobre el incumplimiento de la ley para determinar las respectivas sanciones y **(ii)** dictaminar los correctivos necesarios de aplicación obligatoria a la información que se difunde. Sin embargo, dicha entidad fue creada en 1998 como la institución nacional de Derechos Humanos en Ecuador, por lo que, conforme a los Principios de París y a la normativa vigente sus responsabilidades constituyen **a)** la promoción de los derechos humanos, es decir, la creación de una cultura nacional de derechos humanos en la que puedan florecer la tolerancia, la igualdad y el respeto mutuo; y, **b)** la protección de los derechos humanos, es decir, la prestación de ayuda para detectar e investigar abusos de los derechos humanos, mediante la emisión de opiniones y la formulación de recomendaciones.

4.1.2 Sobre la disposición transitoria novena

17. Resalta la importancia histórica de acceder a información pública y refiere que, como derecho, es un “contrapeso al ejercicio del poder en tanto es necesario limitarlo para evitar excesos a través de la vigilancia que las y los ciudadanos puedan realizar mediante evaluaciones de gestión y del desempeño de las y los gobernantes”. Este derecho es una herramienta vital en la lucha contra las vulneraciones y la corrupción, pues permite el control público de los actos del poder. En tal sentido, se refiere al primer inciso del artículo 18 de la Constitución y al rol fiscalizador de la ciudadanía contenido en el numeral 5 del artículo 61 y al artículo 204 de la Constitución.

4.2 Segunda demanda (83-23-IN)

4.2.1 Sobre la disposición transitoria novena

24. En la demanda 2, los accionantes estiman que la norma transgrede el derecho a la libertad de expresión, el acceso a la información pública, el desarrollo progresivo y la prohibición de regresividad de los derechos y el derecho de participación ciudadana y fiscalización del poder público.

25. En cuanto a la libertad de expresión, citan el artículo 18 numeral 2 de la Constitución y refieren que la norma impugnada obliga a los peticionarios que requieren información pública a “llenar un cuestionario con información personal del solicitante”, lo que implica una restricción para su acceso. En tal sentido, anotan que “se entiende que no existe un acceso universal, porque puede ocurrir el caso en el que el solicitante no quisiera dejar su información personal”.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1.1. Sobre el numeral 14 del artículo 13 de la LOTAIP

49. La norma impugnada le confiere a la Defensoría del Pueblo la atribución de crear “informes vinculantes” sobre el “incumplimiento de la ley”. Como se indicó previamente, de acuerdo con la LOTAIP, la Defensoría del Pueblo tiene la obligación de promocionar la transparencia y el acceso a la información pública. Dicho derecho constitucional reviste gran relevancia para las personas y para la sociedad al ser una herramienta clave para llevar a cabo procesos de fiscalización de los actos del poder público, para la lucha contra la corrupción, así como proveer datos, cifras e información que permita encausar los debates democráticos, la toma de decisiones, entre otros.

53. Esta Corte recalca que la disposición impugnada establece que la información (informes) que proporcione la Defensoría del Pueblo a la Contraloría General del Estado obliga a esta última a emprender las acciones pertinentes para verificar si se produjo o no el incumplimiento de la ley. Entonces, la Defensoría del Pueblo informa a la

Contraloría cuando los sujetos obligados de la LOTAIP incumplen la ley, por ejemplo, cuando no transparentan la información, cuando niegan sin motivación la información pública a los petitionarios o la entregan mutilada, alterada o incompleta, entre otras obligaciones; en estos casos, la Contraloría debe considerar el informe de la Defensoría del Pueblo e iniciar el procedimiento correspondiente para determinar si existe responsabilidad administrativa culposa por incumplimiento de la ley.

54. En virtud del análisis esgrimido, los numerales 14 y 15 del artículo 13 de la LOTAIP no son incompatibles con el artículo 215 de la Constitución respecto a las competencias y atribuciones de la Defensoría del Pueblo.

5.1.2. Sobre el numeral 15 del artículo 13 de la LOTAIP

56. Como quedó establecido, la Defensoría del Pueblo tiene la responsabilidad de salvaguardar y fomentar el acceso a la información pública. Una vía para cumplir con este deber es mediante las acciones que emprenda para garantizar el cumplimiento de la LOTAIP. Así, en principio, no existe incompatibilidad con sus funciones el que pueda emitir correctivos encaminados a guiar la actuación de los sujetos obligados cuando incumplen el referido cuerpo normativo.

58. Por una parte, se encuentra el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 18 numeral 2 de la Constitución que precisa que todas las personas de manera individual o colectiva tienen derecho a “acceder libremente a la información generada por entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”. La legislación ecuatoriana ha identificado que es **información pública**¹⁴ aquella que se **(i)** produce por entidades públicas, **(ii)** la que está en poder de dichas entidades o **(iii)** que se ha generado con recursos públicos. Y, como se ha precisado a través de esta sentencia, la LOTAIP es la norma especializada sobre este tema, pues contiene los principios que deben guiar la actuación de los sujetos obligados, así como la identificación de la garantía para ejercitar este derecho y tutelarlos, entre otras consideraciones.

5.2. ¿La disposición transitoria novena de la LOTAIP es incompatible con el derecho al acceso a la información pública contenido en el artículo 18 numeral 2 de la CRE¹?

67. Este Organismo ha subrayado la importancia del ejercicio del acceso a la información pública para la democracia, ya que “permite que las personas maximicen su autonomía, la toma de decisiones y, en general, ejerzan su libertad de expresión y de pensamiento en un contexto con datos e información sobre el acontecer público”.²¹ Al mismo tiempo, este derecho se configura como un mecanismo de control institucional, una herramienta crítica para conocer las “razones o criterios que emplean las autoridades para la toma de sus decisiones, la creación de políticas públicas y su gestión de manera inteligible, permitiendo, de esta forma, fiscalizar los actos del poder público”.²² De este modo, la sociedad puede prevenir los casos de corrupción, salvaguardar la calidad de la democracia, fiscalizar el uso adecuado de los recursos públicos y controlar que la administración pública sea eficiente y transparente.

71. En virtud de lo anterior, se evidencia que en el caso específico de la norma impugnada el deber de máxima publicidad se torna más imperativo porque existe una obligación legal para que la información detallada en el artículo 19 de la LOTAIP³⁰ se encuentre en formato de datos abiertos en los portales informativos, sitios web o a través de los medios que dispongan las instituciones públicas y de los demás sujetos obligados. En este contexto, resulta irrazonable y constituye una traba para el ejercicio del derecho exigir a los solicitantes un requisito previo, como que completen un formulario con sus datos personales, para acceder a información que ya debería ser pública y accesible sin la necesidad de ningún procedimiento adicional. De hecho, la propia LOTAIP establece que en el caso de la transparencia activa el acceso a la información no necesita “requerimiento alguno por parte de autoridad competente o de las personas”.

72. La norma cuestionada establece que se deben especificar los “datos personales” de los petitionarios, los cuales, según la LOTAIP, hacen referencia a aquellos “[d]atos que identifican o hacen identificable a una persona natural, directa o indirectamente”. Al respecto, se constata que la necesidad de proveer estos datos solo evidencia el

¹ Constitución de la República del Ecuador (CRE).

incumplimiento de la obligación legal de publicar y actualizar continuamente la información enumerada en el artículo 19 de la LOTAIP; pues si los sujetos obligados cumplieran con su deber, no existiría necesidad alguna de realizar un requerimiento. Por lo tanto, la norma impugnada crea un obstáculo para el acceso a la información pública y evidencia el desconocimiento de los principios de este derecho como lo son la máxima divulgación, publicidad, transparencia, accesibilidad e integridad y celeridad.

73. El imponer como prerequisite la información personal de los peticionarios constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho, ya que puede resultar en represalias -según lo indicado por uno de los accionantes- e incluso conducir a la entrega de información incompleta, alterada o simplemente no entregarla. Esto se observa, además, porque la norma incluso previene que la identificación de los solicitantes es relevante “en aras de prevenir el mal uso de la información”, lo que significa que determinados sujetos estarían *a priori* impedidos del goce del derecho sin justificación alguna.

74. Calificar el uso de la información pública como un “mal uso” es incompatible con el derecho de acceso a la información pública, ya que establece limitaciones basadas en un juicio subjetivo para el cual los sujetos obligados no están facultados. Tanto entidades públicas como privadas que disponen de información pública podrían negar su acceso con fundamento en que se empleará de manera inapropiada. Esto contradice la regla general que garantiza que la información pública debe ser fácilmente accesible y estar disponible para la evaluación ciudadana, pues los casos de restricción deben ser previstos de manera previa por la ley.

75. Además, esta restricción del derecho al acceso a la información pública implica otorgar a instituciones públicas y privadas una facultad que no les corresponde: la de calificar el uso que los ciudadanos le dan a dicha información. Esto sucede a pesar de que la forma en que los ciudadanos la utilicen, analicen y contrasten no está sujeta al control por parte de los sujetos obligados por la LOTAIP.

76. En función del análisis precedente, la disposición transitoria novena es incompatible con el derecho al acceso a la información pública, por lo que, corresponde su expulsión del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, las instituciones públicas y los sujetos obligados por la LOTAIP deberán prescindir de los formularios en los que se requiere que los

peticionarios proporcionen sus datos personales para obtener información para prevenir su mal uso.

Resolution:

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria novena. Por lo tanto, se la expulsa del ordenamiento jurídico y, como consecuencia, a partir de la emisión de esta decisión, todos los sujetos obligados por la LOTAIP deben prescindir de forma inmediata de los formularios web con los datos de los solicitantes, pues la información detallada en el artículo 19 de la LOTAIP debe encontrarse disponible en sus canales de información sin necesidad de un requisito previo.
2. Recordar a las instituciones públicas y a los sujetos obligados por la LOTAIP su obligación en torno a garantizar el acceso a la información pública, principalmente, su deber de divulgar y actualizarla por lo menos mensualmente, hacer accesible y de fácil comprensión, en formato de datos abiertos a la información contenida en el artículo 19 de la LOTAIP.

**Relevance of the case:**

- ☒ Principles of Right to Information (RTI).
- ☐ Exemptions.
- ☒ High profile case.
- ☒ Direct constitutional significance.
- ☐ The decision affects the rights of vulnerable groups.
- ☐ Involve new technologies.
- ☒ Direct international significance.
- ☒ The relevance of the case most reflective to the application of the authority's powers.
- ☐ Other: _____

Keyword / subject that heads the case:

Sentencia derecho de acceso a la información Ecuador / Sentencia LOTAIP / Sentencia Corte Constitucional LOTAIP / Sentencia atribuciones LOTAIP DPE Ecuador / Sentencia atribuciones DPE Ecuador

RESOURCES

Link to the resolution: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/?s=Sentencia+21-23-IN%2F24>

