

Módulo 2.

Obligaciones del Estado para respetar, promover, garantizar y proteger



1. Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos: respetar, promover, garantizar y proteger

El principio de responsabilidad estatal es el pilar de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Los Estados, al ratificar a los tratados o convenciones, asumen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos buscan proteger a las personas, dentro de la jurisdicción de un Estado, del poder estatal, de otros Estados y de particulares. Al ratificar estos instrumentos, los Estados asumen obligaciones internacionales.

Las obligaciones estatales se traducen en dimensiones de respeto, promoción, garantía, y protección del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. A continuación, se analizarán las obligaciones del Estado frente al derecho humano de acceso a la información pública:

1.1 La obligación de respetar

La obligación de respetar implica que el Estado se abstenga de cometer acciones arbitrarias que limiten el pleno ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

Por ejemplo, en el marco de este derecho, los sujetos obligados deben publicar información actualizada, suficiente y relevante, transparencia activa, en el Portal Nacional de Transparencia y las plantillas como resultado del registro de información en este repositorio único nacional, en el enlace “Transparencia” del sitio web institucional, sin que sea necesario requerimiento alguno, cumpliendo así con el principio de máxima publicidad¹.

1.2 La obligación de promover

La obligación de promover el derecho de acceso a la información implica un compromiso activo por parte del Estado para propiciar una cultura de transparencia, a través de la creación de un entorno donde la información fluya libremente, de manera abierta y accesible. Es un compromiso de las organizaciones, instituciones y gobiernos para ser transparentes en sus decisiones, acciones y procesos. Esta obligación fomenta la confianza, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Por ejemplo, las campañas de sensibilización y educación, la elaboración de materiales educativos: guías, infografías, videos, entre otros; los talleres y seminarios para fortalecer sus capacidades en materia de acceso a la información pública, así como la simplificación de los procedimientos para facilitar el acceso a la información, son acciones concretas que los sujetos obligados pueden emprender para cumplir con la obligación de promoción del derecho humano de acceso a la información pública.

1.3 La obligación de garantizar

La obligación de garantizar implica que el Estado adopte medidas positivas para que la población ejerza su derecho humano de acceso a la información. Cuando el Estado crea políticas y mecanismos, en sí

¹ Art.4, numeral 8, LOTAIP.

condiciones necesarias para que todas las personas accedan a este derecho humano, está cumpliendo con su obligación de garantía.

1.3.1 Obligación de transparencia activa

El derecho de acceso a la información, como una obligación de garantía impone el deber de suministrar al público la máxima cantidad de información, de oficio y de manera regular y proactiva. La información que obligatoriamente se debe publicar como parte de la transparencia activa, dispuesta en el artículo 19 de la LOTAIP, es la siguiente:

Obligaciones generales

1. Estructura orgánica de la entidad, base legal que la rige;
2. Directorio y distributivo personal de la entidad;
3. Remuneraciones, incluyendo ingresos adicionales correspondientes al personal de la entidad;
4. Detalle de las personas servidoras públicas que gocen de licencia y comisión de servicios;
5. Servicios que brinda la entidad y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias;
6. Presupuesto de la institución;
7. Resultados de las auditorías internas y gubernamentales;
8. Procesos de contratación pública;
9. Listado de empresas y personas que han incumplido contratos con la entidad;
10. Planes y programas de la entidad;
11. Contratos de crédito externos o internos;
12. Mecanismos rendición cuentas;
13. Viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización de autoridades y personas servidoras públicas;
14. Nombre, teléfono, dirección institucional de los responsables del acceso de información pública de la entidad;
15. Texto íntegro de los contratos colectivos vigentes y reformas;
16. Índice información clasificada como reservada;
17. Audiencias y reuniones sostenidas por autoridades o personas funcionarias de nivel jerárquico superior;
18. Detalle de convenios nacionales e internacionales que celebra la entidad;
19. Detalle de donativos oficiales y protocolares que recibe la entidad;
20. Registro de activos de información frecuente y complementaria;
21. Políticas públicas o información que afecte a grupos específicos;
22. Detalle personas servidoras públicas incorporadas en cumplimiento de las acciones afirmativas;
23. Información relevante para el ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, participación ciudadana y control social que permita la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS.

Además de la obligación de publicar información correspondiente a la transparencia activa (artículo 19, LOTAIP) las siguientes entidades y funciones del Estado tienen obligaciones específicas de difundir

información de forma desagregada, siguiendo estándares y buenas prácticas de publicación de datos abiertos²:

Obligaciones específicas

Art. 20. Ministerio de Finanzas

Art. 21. Ministerio de Energía y Minas

Art. 22. Función Judicial y Corte Constitucional: Consejo de la Judicatura, Corte Nacional de Justicia, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado.

Art. 23. Función de Transparencia y Control Social: Consejo de Participación Ciudadana, Defensoría del Pueblo de Ecuador, Contraloría General del Estado, Superintendencias

Art. 24. Gobiernos Autónomos Descentralizados

Art. 25. Banco Central del Ecuador

Art. 26. Asamblea Nacional

Art. 27. Función Electoral: Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral

Art. 28. Partidos y Organizaciones Políticas

Art. 29. Empresas Públicas

Art. 30. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS

En consecuencia, la actualización mensual de la información de la transparencia activa en el Portal Nacional de Transparencia es una obligación de garantía del derecho de acceso a la información pública.

1.3.2 Obligación de transparencia pasiva

La transparencia pasiva es también una obligación de garantía. Todas las entidades del Estado están obligadas a responder las Solicitudes de Acceso a la Información Pública (SAIP) que sean presentadas por la ciudadanía. La respuesta a una solicitud debe ser oportuna, completa y accesible; es decir, dentro del plazo establecido por la ley y con estándares de calidad³.

En la legislación ecuatoriana, los artículos 32 al 38 de la LOTAIP establecen el trámite de una SAIP: los formatos en que se puede entregar la información, el plazo para responder, el alcance de la solicitud y cómo actuar en caso de que la información solicitada sea denegada.

² Artículos 20 al 30, LOTAIP.

³ SAIP: por sus siglas significa Solicitud de Acceso a la Información Pública y es la facultad que tiene la ciudadanía para solicitar información a los sujetos obligados en ejercicio de su derecho humano de acceso a la información pública.

- Una SAIP debe responderse en 10 días plazo, que pueden prorrogarse 5 días más por causas que el sujeto obligado justifique e informe a la persona solicitante.
- Los sujetos obligados deben propiciar la entrega de la información solicitada en formatos digitales, salvo que, la persona solicitante la haya requerido que la entrega se la realice en formato físico.
- En caso de que una SAIP sea denegada, no tenga contestación o la información entregada por los sujetos obligados sea incorrecta o incompleta, la persona solicitante puede activar acciones defensoriales como: gestión oficiosa o la garantía jurisdiccional de acción de acceso a la información pública, para garantizar su derecho de acceso a la información pública.

Las SAIP son un recurso administrativo para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de vías administrativas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que un recurso administrativo debe reunir las siguientes características:

- El procedimiento debe ser sencillo y de fácil acceso para todas las personas, requiriendo únicamente la identificación de la información solicitada y los datos básicos del solicitante.
- El recurso debe ser gratuito o de bajo costo para evitar que las personas se vean disuadidas de solicitar información.
- Los plazos para responder a las solicitudes deben ser cortos pero razonables.
- Se debe permitir la presentación de solicitudes de manera oral, especialmente en casos de analfabetismo, urgencia o desconocimiento del idioma.
- Las autoridades deben brindar asesoramiento a las personas solicitantes sobre cómo formular sus peticiones y sobre la autoridad competente para atenderlas.
- Las negativas a las solicitudes deben estar debidamente motivadas y permitir la interposición de recursos ante instancias superiores o autónomas, así como la posibilidad de acudir a la vía judicial⁴.

1.3.3 Obligación de transparencia focalizada

La transparencia focalizada también es una obligación de garantía que tienen los sujetos obligados a la LOTAIP, de no limitar la publicación de información a la mínima obligatoria, sino de publicar de manera proactiva, información y datos adicionales que puedan ser requeridos desde la ciudadanía, con estrategias de liberación en formato abierto, relacionada con cuestiones específicas, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre algún problema público, con el objeto de fortalecer el proceso de toma de decisiones ante situaciones complejas y una adecuada rendición de cuentas.

Ejemplo de transparencia focalizada

Durante el primer semestre de 2024, un GAD municipal ubicado en la frontera norte recibió 20 solicitudes de acceso a la información pública (SAIP). De este número en 10 solicitudes se requiere información sobre la situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana en esa jurisdicción. A partir de la identificación de esta información recurrente el GAD ha decidido publicar el diagnóstico situacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad

⁴ (Corte IDH, 2012, párr. 26).

humana en su página web y lo ha registrado en el módulo de transparencia focalizada del PNT, a fin de que esta información sea utilizada por la sociedad civil, academia, cooperación internacional y demás personas interesadas en la temática, para incrementar el conocimiento sobre esta problemática.

1.3.4 Obligación de transparencia colaborativa

La transparencia colaborativa también es una obligación de garantía que tienen las instituciones del sector público y demás sujetos obligados al cumplimiento de la LOTAIP, de publicar información que surja de espacios de colaboración en los que la ciudadanía presente sus necesidades de información con base a sus demandas e intereses, bajo los principios de gobierno abierto y el Estado abierto.

Ejemplo de transparencia colaborativa

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, implementan, como mecanismo de participación, la figura del presupuesto participativo, que es un proceso que se basa en el derecho de la ciudadanía de participar protagónicamente en la toma de decisiones, en torno a la distribución equitativa de los recursos públicos, que se implementa en un espacio común y compartido entre autoridades de los GAD, la ciudadanía y organizaciones sociales, a través del diálogo y consenso permanente; es decir, es el proceso en el que las autoridades y la ciudadanía definen conjuntamente, cómo y en qué invertir los recursos del gobierno local. Durante la línea de tiempo del presupuesto participativo se llevan a cabo diversos espacios de colaboración: ingreso de solicitudes de obra, programa o proyectos de la ciudadanía; estudios de prefactibilidad de las solicitudes ingresadas; reuniones informativas; asambleas de presupuesto participativo, etc.

Toda la información que se genere en estos espacios de colaboración del proceso de presupuesto participativo es información que corresponde a la transparencia colaborativa, que debe ser recopilada, sistematizada, revisada, analizada y publicada por el comité de transparencia o la persona oficial de transparencia para mostrar los avances y resultados en el formato de transparencia colaborativa.

1.3.5 La obligación de adecuar el marco jurídico a las exigencias de este derecho humano

Los Estados tienen la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico a los estándares internacionales de acceso a la información. Esto implica, entre otras cosas, crear un marco legal sólido, eliminar barreras administrativas y promover prácticas transparentes dentro de las entidades públicas.

En este contexto, el Estado ecuatoriano promulgó la nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP⁵, publicó su Reglamento General⁶; y, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en su calidad de órgano rector, emitió los instrumentos legales, metodológicos y técnicos para garantizar el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública:

⁵ Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la Información Pública, LOTAIP, Registro Oficial No. 245, 7 de febrero de 2023.

⁶ Reglamento General de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP, Registro Oficial No. 484, 24 de enero de 2024.

1. Instructivo para la aplicación de los parámetros técnicos en el cumplimiento de los mecanismos exigibles para garantizar el derecho humano de acceso a la información pública, a través de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), Resolución No. 015-DPE-CGAJ-2024. Registro Oficial No. 537, 11 de abril de 2024.
2. Guía Metodológica Integral que regula el cumplimiento de los mecanismos exigibles para garantizar el derecho humano de acceso a la información pública, a través de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), Resolución No. 019-DPE-CGAJ-2024, Registro Oficial No. 540, 16 de abril de 2024.
3. Manual de uso del Portal Nacional de Transparencia versión 1.0, Coordinación General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (CGTAIP), 12 de abril de 2024.

1.4 La obligación de proteger

La obligación de proteger implica que el Estado el deber impedir que los propios agentes estatales o terceros particulares obstaculicen el goce y ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública. Es obligación del Estado garantizar que las personas cuenten con un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida⁷.

Esta obligación va más allá de la obligación de investigar, enjuiciar y reparar vulneraciones a los derechos, entre ellos el del derecho humano de acceso a la información; esta obligación implica crear las condiciones necesarias para que las personas ejerzan plenamente el derecho en caso de negativa.

Por ejemplo, si el sujeto obligado ha denegado una Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP), el Estado tiene la obligación de poner a disposición de la persona solicitante el recurso judicial para exigir su derecho, en nuestro marco normativo, este recurso es la garantía jurisdiccional de acción de acceso a la información pública.

Respecto de la posibilidad de acudir a la vía judicial la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha impuesto a los Estados la obligación de establecer un recurso judicial efectivo para garantizar el derecho de acceso a la información. Este recurso debe permitir a cualquier persona impugnar una decisión administrativa que niegue su solicitud de información, y debe ser sencillo, rápido y gratuito. La falta de este recurso constituye una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸.

La Corte IDH ha establecido que los recursos judiciales para proteger el derecho de acceso a la información deben ser idóneos, eficientes y expeditos. Estos mecanismos, ya sean específicos o generales, deben resolver de forma pronta si se ha vulnerado el derecho y, en caso afirmativo, ordenar la inmediata entrega de la información. La celeridad es esencial para garantizar la plena efectividad de este derecho.

⁷ (CIDH, 2011b, párr. 26).

⁸ (Corte IDH, 2006, párr. 137).

En el marco jurídico nacional, en la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 91 establece el mecanismo judicial, a través de la garantía jurisdiccional de la acción de acceso a la información pública cuando las entidades que administran fondos públicos no entregan la información requerida por las personas solicitantes. Para ello, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el procedimiento a seguir para activar el recurso judicial que rige para el derecho humano de acceso a la información pública.

La Relatoría para la Libertad de Expresión ha sido clara al señalar que un sistema de acceso a la información adecuado debe permitir tanto recursos administrativos como judiciales. Esta doble vía garantiza que las personas puedan impugnar eficazmente las negativas de acceso. Como consecuencia, los Estados tienen la obligación de reformar sus marcos legales para ajustarlos a estos estándares internacionales y asegurar así el pleno ejercicio del derecho a la información.