

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 21-23-IN y acumulado

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 21-23-IN/24

Resumen: 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.

1. Antecedentes procesales

1. 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.
2. 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.
3. En la providencia anterior también se requirió que la Asamblea Nacional del Ecuador, el presidente de la República y el procurador general del Estado intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas. Además, se recomendó proponer el adelanto del orden cronológico de la causa para resolución del Pleno.

4. El 10 de agosto de 2023, la Asamblea Nacional remitió un escrito con anexos¹ y documentos:
5. Mediante memorando CC-JPH-2023-143, el juez sustanciador Enrique Herrería Bonnet propuso el adelanto del orden cronológico de la causa y el Pleno lo aprobó en sesión ordinaria de 27 de septiembre de 2023.
6. El 7 de febrero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.
7. El 22 de febrero de 2024, la Asamblea Nacional ingresó un escrito dentro de la causa. Posteriormente, el 23 de febrero del mismo año, la Presidencia de la República también remitió un escrito.
8. 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.
9. 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.
10. 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.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436

¹ El Legislativo envió lo siguiente: 1.- Expediente completo unificado de la Ley Orgánica Reformatoria a la ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (archivos numerados del I al 25; para la certificación correspondiente, se incluye matriz, de transferencia). 2.- Acta No. 761 de 04 de febrero del 2022, informe para primer debate del Proyecto de ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 3. Acta No. 804-B de 01 de noviembre de 2022, segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 4.- Acta No. 804-C de 24 de noviembre del 2022, segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Norma impugnada

- 12.** Las presentes acciones públicas de inconstitucionalidad se presentaron únicamente sobre el fondo en contra de los numerales 14 y 15 del artículo 13 y de la disposición transitoria novena de la LOTAIP, que establecen:

Art. 13.- Atribuciones.- La Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones [...]

14. Realizar informes vinculantes a la Contraloría General del Estado sobre el incumplimiento de la ley con la finalidad de determinar las respectivas sanciones;

15. Dictaminar los correctivos necesarios de aplicación obligatoria a la información que se difunde; [...]

Disposición Transitoria Novena.- Los sujetos obligados según lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley, contarán con el plazo máximo de noventa (90) días desde la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, para desarrollar un formulario web de datos personales para el solicitante, previo a acceder al portal informático web de información, en aras de prevenir el mal uso de la información.

4. Fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

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.

14. En línea con lo anterior, señala que en el dictamen 002-19-DOP-CC se aclaró que los Principios de París constituyen un instrumento internacional que guía el trabajo de las instituciones de derechos humanos. En el referido fallo también se habría indicado que “le corresponde a la Defensoría del Pueblo ejercer la magistratura ética o magistratura de influencia o de persuasión”, lo que implica su pronunciamiento en caso de violación a derechos humanos, así como a la creación de informes y recomendaciones encaminados a acciones que deben cumplirse para “acabar con la situación arbitraria a los derechos fundamentales”.
15. Agrega que la Defensoría del Pueblo tiene competencias regladas conforme a la Constitución en el artículo 215.
16. Señala que la sentencia 003-12-SAN-CC analizó un dictamen-resolución emitido por la Defensoría del Pueblo y señaló que, aunque la entidad puede emitir medidas de obligatorio cumplimiento, “ello no implica que estas automáticamente adquieran la calidad jurisdiccional”; cuestión que fue inobservada por la Comisión Especializada Permanente de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional.

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.
18. Adicionalmente, se refiere a diferentes cuerpos legales en donde se reconoce el acceso a la información pública como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (“**Convención**”), en el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana. Continúa y precisa

que el sistema interamericano fue el primero en reconocer el acceso a la información pública.

19. A criterio del accionante, la norma impugnada permitiría distintas formas de hostigamiento basadas en interpretaciones subjetivas sobre lo que sea “mal uso de la información”, pues establece la obligación de detallar los datos personales de los solicitantes. Así, relata que, en 2016, “la llamada Supercom abrió varios procesos en contra de periodistas y medios de comunicación vulnerando la libertad de prensa y libertad de expresión, en su mayoría estos procesos recibían calificativos como ‘mal uso de información’ por parte del ex presidente Rafael Correa.”
20. De igual forma, anota que entre el 2022 y 2023 se “han registrado 24 alertas por acceso a la información” y que las autoridades prefieren evadir los pedidos de información de los periodistas o los entregan incompletos. En ese sentido, indica que:
21. Solo durante la etapa de elecciones seccionales 2023, comprendido entre 10 de agosto de 2022 y el 06 de febrero de 2023, Fundamedios reportó tres casos de violaciones a este derecho fundamental. Esto demuestra que el ejercicio del derecho de acceso a la información en Ecuador ha presentado restricciones a lo largo de los años debido a la actuación discrecional y arbitraria de las instituciones públicas.
22. Señala que los instrumentos internacionales de derechos humanos han dispuesto que las solicitudes de acceso a la información pública puedan realizarse anónimamente para que el solicitante no sea castigado, sancionado o procesado por el ejercicio del acceso a la información. Por lo que, la norma cuestionada contradice los estándares de derechos humanos plasmados en sentencias como Claude Reyes vs Chile, además del artículo 18 numeral 1 de la Constitución.
23. Con fundamento en lo esgrimido, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas referidas y de las normas conexas que se estimen necesarias.

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”.
26. Sobre el acceso a la información pública, se refieren nuevamente al artículo 18 numeral 2 de la Constitución para insistir que “toda información generada por una institución pública o privada o que ejerza funciones públicas debe ser de acceso libre”. Esto se replicaría en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“**Acuerdo de Escazú**”), así como en la propia LOTAIP.
27. Posteriormente, indican que la norma vulnera el desarrollo progresivo y la prohibición de regresividad de derechos, ya que “con los formularios se está condicionando el acceso a la información pública, además, se están poniendo restricciones las cuales no existían”. De esta forma, ejemplifican que, anteriormente, para acceder a los informes de transparencia de 2021 en la página de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros bastaba con dar clic en la opción de “Transparencia” sin ningún requisito adicional. Por ende, el formulario restringe la libertad de pensamiento y de expresión; además, la disposición jamás precisa que la medida es necesaria para proteger la seguridad nacional, el orden o moral pública.
28. Sostienen que el Estado tiene la obligación de salvaguardar la participación ciudadana y la fiscalización del poder público para lo cual es necesario brindar facilidades para que sus ciudadanos accedan a la información. Así, citan el artículo 7 numeral 4 del Acuerdo de Escazú y el artículo 13 de la Convención.
29. Transcriben una parte de la sentencia 2366-18-EP/23 en la que se abordó el derecho de acceso a la información pública e indican que “[...] solicitar que se implemente este mecanismo previo al acceso a la información contenida en páginas web de instituciones públicas, va en contra al principio de publicidad, [...]”. Para fundamentar su cargo, mencionaron sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en lo principal, precisan que “cualquier restricción al derecho al acceso a la información la tipificación legal, el objetivo legítimo, y la necesidad para una sociedad democrática”; sin embargo, la Asamblea Nacional no consideró estos parámetros cuando aprobó la ley. Al respecto, realizan capturas de pantalla de los formularios como ejemplo de los datos

que se requieren para acceder a la información “como lo es [el] correo electrónico, teléfono celular, dirección de domicilio, género y tipo de nacionalidad o pueblo”, lo que incluso sería contrario al artículo 3 numeral 1 de la Constitución para quienes no tengan correo electrónico, celular o no quieran revelar su género.

30. En función de lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la norma.

4.3 Argumentos de la Asamblea Nacional

31. En su escrito de 22 de febrero de 2024, la Asamblea indicó que el artículo 13 numeral 14 se enmarca en la atribución de la Defensoría del Pueblo y que el informe que debe entregar esta entidad se enmarca en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que reza:

Art. 80.- Obligación de informar de otras instituciones de control.- Los organismos de control previstos en la Constitución Política de la República, dentro del ámbito de sus competencias, de conformidad con las leyes correspondientes, a través de sus máximas autoridades, informarán a la Contraloría General del Estado, los actos derivados de los informes de inspección, supervisión y control, para precautelar los intereses del Estado y sus instituciones.

32. En ese sentido, refiere que los informes le permiten a la Contraloría determinar las “responsabilidades correspondientes, de acuerdo con el artículo 45, literal (sic) 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”. Asimismo, señala que esto se relaciona con el artículo 13 numeral 15 de la LOTAIP.

33. Sobre la disposición transitoria novena, en su informe de descargo dentro del caso 21-23-IN y 83-23-IN, cita artículos de la Constitución y la sentencia 29-21-JI y acumulado/21 para sostener su constitucionalidad. De igual forma, resalta que la información personal requerida de los peticionarios responde a “datos básicos de identificación, sin que esto sea interpretado como la necesidad de acreditar interés o justificar el pedido”, por lo que, no restringe el derecho de acceso a la información pública.

34. Continuando, señaló que la demanda no cumple los requisitos legales porque el accionante “no logra identificar con claridad la existencia de incompatibilidad normativa y peor aún cuales son las disposiciones constitucionales infringidas”, por ende, carece de argumentos claros, ciertos y específicos, además de recordar el *principio indubio pro legislatore*.

4.4 Argumentos de la Presidencia de la República

35. En sus escritos dentro de las causas 21-23-IN y 83-23-IN, anotó qué es la acción pública de inconstitucionalidad y que el accionante “tiene derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, y como tal, está obligado a sustentar y demostrar [...] las inconstitucionalidades que alega” para desvirtuar la presunción de constitucionalidad e *indubio pro legislatore*.

5. Resolución de los problemas jurídicos

36. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.²
37. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad **(1)** señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que **(2)** presente argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.
38. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.³ Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.
39. La acción pública de inconstitucionalidad se circunscribe al análisis y contraste de los enunciados normativos acusados respecto a la Constitución. Así, un examen sobre la legalidad o no de una norma escapa la competencia de este Organismo, pues existen mecanismos regulares para tal efecto. Tampoco corresponde analizar alegaciones que pretendan la reparación a violaciones de derechos constitucionales que cuentan con una garantía jurisdiccional para tutelar dichas transgresiones.⁴
40. Conforme a los cargos resumidos en los párrafos 14-16, el accionante de la demanda 1 refiere que las normas cuestionadas facultan a la Defensoría del Pueblo a **(i)** realizar

² LOGJCC, artículo 74.

³ La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

⁴ CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 44.

informes vinculantes a la Contraloría General del Estado sobre el cumplimiento de la LOTAIP y **(ii)** dictaminar los correctivos de aplicación obligatoria a la información que se difunde, cuestiones que considera ajenas a su rol constitucional y legal, así como a su origen relacionado con la promoción y protección de los derechos humanos, a los Principios de París y al precedente contenido en el fallo 003-12-SAN-CC. En tal sentido, esta Corte evidencia que el cargo se circunscribe en que las normas acusadas serían contrarias a las competencias y atribuciones de la Defensoría del Pueblo, por lo que, esta Corte se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los numerales 14 y 15 del artículo 13 de la LOTAIP son incompatibles con el artículo 215 de la Constitución respecto a las competencias y atribuciones de la Defensoría del Pueblo?**

- 41.** En cuanto a los cargos sintetizados en los párrafos 17-22, se constata que la alegación se refiere a la transgresión al derecho de acceso a la información pública. De igual forma, a pesar de que los argumentos contenidos en los párrafos 24-29 mencionan derechos como la libertad de expresión, 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 todos los cargos se centran en que el requerir los datos personales de los solicitantes de información pública es contrario al derecho de acceso a la información pública y, como consecuencia de ello, se entorpecería la fiscalización de los actos del poder, la participación ciudadana, etc. En ese sentido, a la luz de los cargos propuestos en ambas demandas, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico **¿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 CRE?**

5.1 ¿Los numerales 14 y 15 del artículo 13 de la LOTAIP son incompatibles con el artículo 215 de la Constitución respecto a las competencias y atribuciones de la Defensoría del Pueblo?

5.1.1 Sobre el numeral 14 del artículo 13 de la LOTAIP

- 42.** La Defensoría del Pueblo es un órgano de derecho público que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. El constituyente le asignó dos funciones específicas: **(i)** la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y **(ii)** la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país (artículo 215 de la CRE).
- 43.** De conformidad con lo anterior, el texto constitucional identifica las siguientes atribuciones de este Organismo:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
 2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
 3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
 4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.
- 44.** En el mismo sentido, la Constitución determina que a través de la ley se le puede asignar nuevas atribuciones;⁵ no obstante, es imperativo que ellas guarden consonancia con su misión constitucional.

⁵ La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo enlista las atribuciones de la Defensoría del Pueblo y todas se encuentran relacionadas con su fin constitucional “Art. 6.- Competencias.- Para poder cumplir con sus fines la Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes competencias: a) Patrocinar, de oficio o a petición de parte, las garantías jurisdiccionales, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados, con especial énfasis en casos generalizados, sistemáticos o de relevancia social; b) Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, con especial énfasis en casos generalizados, sistemáticos o de relevancia social, debiendo solicitar el juzgamiento y la sanción ante la autoridad competente por sus incumplimientos; c) Diseñar e implementar sistemas de gestión del conocimiento e investigación especializados en derechos humanos y de la naturaleza; d) Diseñar e implementar programas de sensibilización, formación y educación en derechos humanos y de la naturaleza; e) Prevenir e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas; f) Realizar investigaciones defensoriales para verificar posibles vulneraciones de los derechos humanos o de la naturaleza que podrán realizarse por medio de visitas in situ; g) Emitir alertas, dictámenes, pronunciamientos, recomendaciones, informes, exhortos, propuestas o informes sobre acciones u omisiones de todas las instituciones del Estado en cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos y la naturaleza; h) Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso en el ámbito judicial o administrativo en casos donde existan posibles vulneraciones a los derechos humanos y de la naturaleza cuando sean generalizadas y sistemáticas, de relevancia social, incluyendo los casos de personas desaparecidas; i) Promover la adopción, firma o ratificación, según sea el caso, de las declaraciones, pactos y convenios internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; j) Presentar demandas de inconstitucionalidad a normas que afecten los derechos humanos y de la naturaleza; k) Requerir a la Corte Constitucional la selección de sentencias, en cuyo caso la Corte deberá proceder a la revisión y pronunciarse sobre el caso; l) Hacer el seguimiento de las sentencias o acuerdos reparatorios que se emitan en las garantías jurisdiccionales únicamente en los casos en que los jueces constitucionales expresamente lo deleguen, debiendo informar periódicamente su cumplimiento; m) Activar los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos cuando corresponda; n) Solicitar medidas cautelares independientemente o conjuntamente con los procesos constitucionales de garantías jurisdiccionales; y, o) Las demás atribuidas en otras leyes, de acuerdo a las competencias establecidas en la Constitución, en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los Principios de París, y en esta ley”. LODP, Suplemento del Registro Oficial 481, 6 de mayo de 2019, artículo 3.

45. Según lo establecido en la LOTAIP, la Defensoría del Pueblo es el ente rector en materia de transparencia y acceso a la información pública. Así, le corresponde tanto la promoción como la supervisión de las garantías destinadas a salvaguardar el derecho de acceso a la información pública.⁶
46. En la causa *in examine* se impugna el numeral 14 del artículo 13 de la LOTAIP que confiere a la Defensoría del Pueblo la competencia para “[r]ealizar informes vinculantes a la Contraloría General del Estado sobre el incumplimiento de la ley con la finalidad de determinar las respectivas sanciones”, pues a criterio del accionante aquello no forma parte de las atribuciones constitucionales del organismo.
47. Al respecto, esta Corte aclara que la norma -numeral 14 del artículo 13 de la LOTAIP- regula el incumplimiento de la LOTAIP por parte de los sujetos obligados por dicha ley. Entonces, se refiere a quienes pueden crear, poseer, manejar o custodiar información pública como lo son las entidades públicas y aquellas que a pesar de no serlo poseen información que se ha generado con recursos públicos. La legislación señala de manera ejemplificativa que dichos sujetos son, entre otros, los siguientes:
- a) Los organismos y entidades que conforman el sector público, en los términos de los artículos 225 y 313 de la Constitución de la República del Ecuador, misma en la que se incluyen las empresas públicas;
 - b) Las personas jurídicas cuyas acciones o participaciones pertenezcan en todo o en parte al Estado, sobre el destino y manejo de los recursos públicos;
 - c) Las personas jurídicas que reciban, intermedien o manejen recursos públicos;
 - d) Las personas naturales y jurídicas de derecho privado, delegatarias o concesionarias del Estado o que por cualquier forma contractual se encuentren prestando o administrando servicios públicos, en los términos manifestados en esta Ley;
 - e) Las corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales (ONGs) aunque tengan el carácter de privadas y sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas; y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos;
 - f) Las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados;
 - g) Las instituciones públicas que presten servicios de salud y educación;

⁶ LOTAIP, artículo 12.

h) Los partidos y movimientos políticos; y,

i) Las personas jurídicas de derecho privado que posean información pública en los términos manifestados en esta Ley.⁷

48. La Contraloría General del Estado ostenta, entre otras, la facultad de identificar y determinar la responsabilidad administrativa culposa de autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones estatales que desatiendan sus atribuciones, funciones, deberes y obligaciones legales.⁸ Dentro de las causas que pueden dar lugar a dicha determinación, se encuentra el incumplimiento de “las disposiciones de transparencia establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.⁹

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. En ese sentido, la LOTAIP detalla las siguientes obligaciones de los sujetos que deben cumplirla:

[...] promover, garantizar, transparentar y proteger el derecho de acceso a la información pública, permitir su acceso y proteger los datos reservados, confidenciales y personales que estén bajo su poder; y para ello deberán cumplir con todas las obligaciones y procedimientos establecidos en la presente Ley [...] ¹⁰

⁷ LOTAIP, artículo 8.

⁸ Se anota que de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado existe la “[o]bligación de informar de otras instituciones de control.- Los organismos de control previstos en la Constitución Política de la República, dentro del ámbito de sus competencias, de conformidad con las leyes correspondientes, a través de sus máximas autoridades, informarán a la Contraloría General del Estado, los actos derivados de los informes de inspección, supervisión y control, para precautelar los intereses del Estado y sus instituciones”. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Suplemento del Registro Oficial 595, 12 de junio 2002, artículo 80.

⁹ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, “art. 45.- Responsabilidad administrativa culposa.- La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta Ley. Incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales siguientes: [...] 14. No cumplir con las disposiciones de transparencia establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública [...]”

¹⁰ LOTAIP, artículo 9.

50. El mentado cuerpo normativo identifica, además, ciertos principios y criterios que deben guiar la actuación de los sujetos obligados en materia de acceso a la información pública como lo son la accesibilidad e integridad, buena fe, celeridad, disociación, gratuidad, *in dubio pro actione*, *in dubio pro petitor*, transparencia, al principio de máxima publicidad, así como la participación ciudadana y a la supremacía del interés público.¹¹
51. En virtud de lo anterior, se constata que la falta de atención de los sujetos obligados por la LOTAIP de sus deberes y obligaciones podría constituir un obstáculo para el ejercicio del acceso a la información pública ciudadana. En consecuencia, la norma impugnada no contradice la función constitucional de la Defensoría del Pueblo; al contrario, el informar a la autoridad competente -en este caso, la Contraloría General del Estado- cuando los sujetos obligados incumplan sus funciones es una forma de salvaguardar el derecho y tutelarlos para prevenir que esas conductas continúen, así como para sancionar a los responsables y remediar la situación. Inclusive, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo enlista las atribuciones de la entidad y resalta que también podrá ostentar “las demás [competencias] atribuidas en otras leyes, de acuerdo a las competencias establecidas en la Constitución”, por lo que, es posible que tenga otras atribuciones y, en este caso, se verifica que la asignada por la LOTAIP no es contraria a su fin constitucional.
52. Ahora bien, en el fallo 003-12-SAN-CC, la Corte aclaró que cuando la Constitución refiere que la Defensoría del Pueblo debe “[e]mitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente [...]”; aquello no significa que las medidas que adopte este organismo adquieran “calidad jurisdiccional”.¹² En ese sentido, cabe aclarar que si bien los informes¹³ de la Defensoría del Pueblo son “vinculantes”, aquello no sustituye la necesidad de que se tramite un proceso a cargo de la autoridad competente para determinar la existencia de posibles infracciones, ya que la Defensoría del Pueblo carece de competencia para verificar la materialidad de los hechos e imponer las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico.

¹¹ LOTAIP, artículo 5.

¹² CCE, sentencia 003-12-SAN-CC, caso 0018-11-AN, 08 de marzo del 2012, p.9.

¹³ Con ocasión del análisis efectuado, cabe anotar que los informes vinculantes dentro de las categorías de actuaciones de la administración pública se relacionan con los actos de simple administración. Por lo tanto, se evidencia nuevamente que la creación de estos informes no suplente el procedimiento sancionador correspondiente.

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 peticionarios 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

55. El numeral 15 del artículo 13 de la LOTAIP señala que la Defensoría del Pueblo puede “[d]ictaminar los correctivos necesarios de aplicación obligatoria a la información que se difunde”.
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.
57. Sin detrimento de lo anterior, se observa que los lineamientos obligatorios que emita la Defensoría del Pueblo son respecto de la “información que se difunde”. Al respecto, resulta necesario **diferenciar entre la información pública** -relacionada con el derecho de acceso a la información pública- y la **información**, entendida como un **contenido que puede ser difundido en los medios de comunicación** -relativa al derecho a la libertad de expresión-, para efectos de comprender el alcance de la disposición cuestionada.
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.

59. Por otra parte, el **derecho a la libertad de expresión** se encuentra protegido en sus dos dimensiones. La primera se refiere a **(i)** la protección de las personas que manifiestan sus ideas, transmiten información, exponen sus opiniones y, en general, ejercen el derecho al emitir, crear o producir cualquier contenido para comunicarlo al mayor número de destinatarios posibles: *dimensión individual*. De forma simultánea, se tutela **(ii)** el derecho de la sociedad a acceder, recibir, buscar y conocer todas esas formas de expresión del pensamiento ajeno: *dimensión social*.
60. Existen principalmente dos tipos de contenidos que pueden crearse y difundirse en ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de canales como los medios de comunicación; estos son la **opinión** y la **información**. El primero consiste en “la facultad de los individuos a manifestar sus juicios de valores, opiniones y puntos de vista sobre determinados sucesos”,¹⁵ por lo que, existe un elemento predominante que consiste en la manifestación de un juicio subjetivo sobre determinado tema. En cambio, en el segundo existe un “elemento preponderante [que] reside en la descripción de hechos objetivos por medio de los cuales se busca que la sociedad se encuentre al tanto del acontecer público”.¹⁶
61. De conformidad con lo anterior, la “información que se difunde” contenida en la disposición impugnada se refiere exclusivamente a la información pública, pues esta es objeto de la LOTAIP. Este cuerpo legal identifica qué información es la que se difunde y, por lo tanto, los correctivos solo pueden ser aplicables a los sujetos obligados por dicha norma. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo emite lineamientos para garantizar el cumplimiento de la legislación y “[p]recautelar que la calidad de la información pública difundida por los sujetos obligados contribuya al cumplimiento de los objetivos de [la]

¹⁴ La LOTAIP precisa que es información pública “[t]odo tipo de dato en documentos de cualquier formato, final o preparatoria, haya sido o no generada por el sujeto obligado, que se encuentre en poder de los sujetos obligados por esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellos, que se encuentren bajo su responsabilidad y custodia o que se hayan producido con recursos del Estado”. LOTAIP, artículo 4 numeral 6.

¹⁵ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 152.

¹⁶ *Ibid.*

Ley”;¹⁷ cuestión que encaja con sus atribuciones como se examinó previamente. Por lo expuesto, se descarta el cargo de inconstitucionalidad.

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 CRE?

62. Los accionantes de ambas demandas impugnan la disposición transitoria novena de la LOTAIP que señala lo siguiente:

Disposición Transitoria Novena.- Los sujetos obligados según lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley, contarán con el plazo máximo de noventa (90) días desde la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, para desarrollar un formulario web de datos personales para el solicitante, previo a acceder al portal informático web de información, en aras de prevenir el mal uso de la información.

63. A su criterio, la disposición es contraria al acceso a la información pública, ya que establece la obligación de cumplir con requisitos, como completar un formulario con información personal, para solicitar información pública. Esto podría representar un obstáculo para el ejercicio de este derecho y, como consecuencia, comprometer la fiscalización de los actos del poder y la participación ciudadana.

64. Es importante anotar que la norma impugnada es una disposición transitoria que establece el plazo de implementación de 90 días para que las entidades obligadas habiliten formularios que deben ser completados para acceder a información pública. Por lo tanto, sus efectos persisten hasta la actualidad, ya que hoy en día dichos formularios deben encontrarse habilitados para que los solicitantes de información pública realicen la petición correspondiente.

65. El derecho al acceso a la información pública se encuentra contenido en el artículo 18 numeral 2 de la Constitución y 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”. En esta disposición se señala, además, que no existirá reserva de información excepto en los casos que se encuentren determinados en la ley y que “[e]n caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública [podrá negarla]”.

¹⁷ LOTAIP, artículo 13 numeral 3.

66. Como se señaló anteriormente, la información pública abarca aquella (i) producida por entidades públicas, (ii) que esté en posesión de dichas entidades o (iii) que se ha generado con recursos públicos, lo que puede incluir a privados. Este tipo de información se rige por el principio de máxima publicidad,¹⁸ por lo que, por regla general toda información en posesión de cualquier funcionario público, con independencia de su nivel, es considerada pública.¹⁹ Así, cualquier persona puede requerirla “y ésta debe entregarse sin que sea necesario acreditar interés alguno o justificar el pedido”,²⁰ a menos que de manera previa y expresa se haya catalogado a dicha información como reservada o confidencial, de conformidad con las excepciones previstas en la Constitución y la ley.
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.
68. Debido a la trascendencia de este derecho, el Estado tiene una serie de obligaciones positivas y negativas con la finalidad de garantizarlo. Entre otros deberes, por ejemplo, siempre debe responder de forma oportuna, completa y accesible a las solicitudes de

¹⁸ La Corte IDH ha referido que el acceso a la información pública se guía por el **principio de máxima divulgación** “el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”. Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 92.

¹⁹ El artículo 1 de la LOTAIP refiere que “Art. 1.- Principio de Publicidad de la Información Pública.- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), **están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley**” (Énfasis añadido).

²⁰ CCE, sentencia 2366-18-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 54.

²¹ *Ibid*, párr. 55.

²² *Ibid*.

acceso a la información pública;²³ toda la información pública se rige por el principio de máxima divulgación y el principio de publicidad, por lo que, se impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa.²⁴ Además, los Estados deben diseñar un recurso que permita su acceso; así como un mecanismo judicial que permita tutelarlos.

- 69.** Antes de proseguir, es necesario distinguir los distintos tipos de transparencia según la LOTAIP debido a que la norma impugnada se dirige a “los sujetos obligados según [...] el artículo 19 de esta Ley” y precisamente dicho artículo -el 19- se refiere a la transparencia activa.

Tabla 1: Tipos de transparencia según la LOTAIP

Transparencia activa	Consiste en la obligación de las instituciones del sector público y de los demás sujetos establecidos en la LOTAIP de mantener de forma permanente en el portal de información o sitio web, la información actualizada, suficiente y relevante, sin que sea necesario requerimiento alguno por parte de autoridad competente o de las personas. (Énfasis agregado) ²⁵
Transparencia pasiva	Es la obligación que tienen las instituciones del sector público y los demás sujetos establecidos en la LOTAIP de responder a las solicitudes de información pública, previa solicitud de la interesada o interesado. ²⁶
Transparencia colaborativa	Consiste en la obligación que tienen las instituciones del sector público y demás sujetos establecidos en la LOTAIP, de publicar información que surja de espacios de colaboración en los que la

²³ La LOTAIP, en su artículo 5 letra a), resalta que la información debe ser “completa, comprensible, útil, fidedigna, veraz y estar disponible en formatos accesibles a través de un sistema de búsqueda simple y eficaz”, así como que debe ser “suministrada en el menor tiempo posible, evitando dilaciones indebidas y a través de procedimientos simples y expeditos”. Igualmente, la Corte IDH ha referido que “al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso [...]”. Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros*, sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

²⁴ La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH señala que de manera oficiosa debe proporcionarle, por lo menos, la información relacionada con “(a) la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos—por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2009, párr. 32.

²⁵ LOTAIP, artículo 4 numeral 8.

²⁶ *Ibid.*, numeral 11.

	ciudadanía presente sus necesidades de información en base a sus demandas e intereses, bajo los principios del gobierno abierto y el Estado abierto. ²⁷
Transparencia focalizada	Es la obligación que tienen las instituciones del sector público y demás sujetos establecidos en la LOTAIP de no limitar la publicación de información a la mínima obligatoria establecida en la ley, 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 pública de cuentas. ²⁸

70. Con base en lo expuesto, la transparencia activa abarca toda la información que, por exigencia legal, las instituciones del sector público y otros sujetos obligados deben difundir a través de sus portales de información, sitios web o mediante los medios que dispongan; así como también deben mantenerla actualizada por lo menos de manera mensual, debe ser suficiente y relevante. Para determinar qué información es esta, el artículo 19 de la LOTAIP la enumera:

1. Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; así como las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
2. El directorio completo del organismo, dependencia y/o persona jurídica, así como el distributivo del personal y su cargo;
3. Las remuneraciones salariales, incluyendo todo ingreso adicional correspondiente a todo el personal del organismo, dependencia y/o persona jurídica;
4. Un detalle de los funcionarios que gocen de licencia de servicio y de comisión de servicio;
5. Los servicios que brinda la entidad y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias;
6. Información total sobre el presupuesto anual que administra la entidad, así como el asignado a cada área, programa o función, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
7. Los resultados definitivos de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestario y estudios financieros anuales;
8. Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la entidad con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; especificando objetivos, características, montos, proveedores y subcontratos;

²⁷ *Ibid.*, numeral 9.

²⁸ *Ibid.*, numeral 10.

9. Listado de las empresas y personas, jurídicas o naturales, que han incumplido contratos con dicha entidad, número de contrato y su monto;
10. Planes y programas de la entidad en ejecución;
11. El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar expresamente el objetivo del endeudamiento, fecha de suscripción y renovación, nombres del deudor, acreedor y ejecutor, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés, tasa de interés y fondos con los que se cancelará la obligación, desembolsos efectuados o por efectuar, conforme lo establecen las leyes que regulan esta materia;
12. Mecanismos de rendición de cuentas a las personas tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
13. Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios, servidoras y servidores públicos;
14. El nombre, dirección, teléfono de la oficina y dirección electrónica de las y los responsables del acceso de información pública del organismo, dependencia y/o persona jurídica;
15. Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes del organismo, dependencia y/o persona jurídica, así como sus anexos y reformas;
16. Índice de información clasificada como reservada señalando el número de resolución, la fecha de clasificación y período de vigencia;
17. Un detalle de las audiencias y reuniones sostenidas por las autoridades electas de todos los niveles de gobierno, funcionarios del nivel jerárquico superior de las instituciones públicas y máximos representantes de los demás sujetos obligados en esta Ley, que tengan por objeto: a) La elaboración, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los obligados en esta Ley. b) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, resoluciones o decisiones de la Asamblea Nacional o sus miembros, incluidas sus Comisiones. c) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos obligados señalados en esta Ley y que sean necesarios para su funcionamiento. d) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos obligados señalados en esta Ley, a quienes correspondan estas funciones. En dicho detalle se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada. Se exceptúa lo determinado como información confidencial o reservada;
18. Detalle de los convenios nacionales o internacionales que celebre la entidad con personas naturales o jurídicas;
19. Un detalle actualizado de los donativos oficiales y protocolares que reciban los sujetos obligados establecidos en esta Ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones. En dichos registros deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede;
20. Registro de Activos de Información, que contenga información solicitada con frecuencia, y otra información complementaria que de carácter obligatorio deban cumplir los sujetos obligados, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Defensoría del Pueblo;
21. Políticas públicas o cualquier información que afecte a un grupo específico, en todas sus fases;

22. Formularios y formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes en su campo de acción, con sus debidas instrucciones;
23. Datos de las personas servidoras públicas incorporadas en cumplimiento de las acciones afirmativas de cuotas laborales en la legislación nacional, como el caso de las personas con discapacidad y sustitutos y de los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes; y,
24. Otra información que la entidad considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la participación ciudadana y el control social, en especial la que permita el seguimiento a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Toda la información referida debe encontrarse en formato de datos abiertos para promover su uso, difusión, redistribución y operabilidad.²⁹

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”.³¹
72. La norma cuestionada establece que se deben especificar los “datos personales” de los peticionarios, 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 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.³²

²⁹ *Ibid.*

³⁰ La información contenida en el artículo 19 de la LOTAIP se refiere a los datos e información que, como mínimo, debe estar siempre disponible para el acceso ciudadano, cuestión que no “limita a los sujetos obligados a aplicar los preceptos de la transparencia focalizada” (inciso final, art. 19).

³¹ LOTAIP, artículo 4 numeral 8.

³² *Ibid.*, artículo 5.

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.
77. En virtud de lo dispuesto en la LOTAIP y tras la expulsión de la norma cuestionada, toda la información contenida en el artículo 19 y relativa a la transparencia activa deberá divulgarse en los portales informáticos, sitios web o a través de los medios que dispongan las entidades públicas y los sujetos obligados por la ley. Dicha información debe ser de fácil acceso y comprensión, encontrarse en formato de datos abiertos, debe ser actualizada por lo menos de manera mensual, ser relevante y suficiente “sin que sea

necesario requerimiento alguno por parte de autoridad competente o de las personas”, conforme lo dispuesto en la ley.³³

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.
3. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³³ LOTAIP, artículo 4 numeral 8.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL