

Curso  
**Libertad de expresión  
y servicio público**  
Insumo técnico



Consejo de  
Comunicación



# Unidad 1

## Fundamentos de la libertad de expresión y el periodismo

### Tabla de contenido

#### Unidad 1

#### 1. Fundamentos de la libertad de expresión y el periodismo

- 1.1. Introducción a la libertad de expresión
- 1.2. Dimensiones de la libertad de expresión
- 1.3. Diferencias entre la libertad de expresión y libertad de pensamiento
- 1.4. Importancia de la libertad de expresión y el periodismo para el buen gobierno

#### 2. Protección del ejercicio periodístico

- 2.1. Rol de los Estados en la protección del trabajo periodístico
- 2.2. Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico
- 2.3. Estadísticas de agresión a periodistas
- 2.4. Mujeres periodistas: violencias y discriminación

#### 3. Referencias

#### Índice de Tablas

##### **Tabla N. 1**

Alertas de agresión a trabajadores y medios de comunicación

##### **Tabla N. 2**

Alertas por origen de agresión

##### **Tabla N. 3**

Alertas por variable sexo



# Unidad 1

## 1. Fundamentos de la libertad de expresión y el periodismo

Esta Unidad te proporcionará una base sólida de contenidos alrededor de la libertad de expresión y la importancia del periodismo en una sociedad democrática. Al explorar la dimensión individual y colectiva de la libertad de expresión, serás capaz de entender su papel esencial en el fortalecimiento de un buen gobierno. La libertad de expresión no solo es un derecho fundamental, sino también un pilar que sostiene la transparencia, elementos vitales para el funcionamiento de una democracia saludable.

Este módulo aborda la protección del ejercicio periodístico, destacando el rol crucial de los Estados en la salvaguarda de la integridad de los periodistas. Conocerás la labor del Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico en Ecuador, así como estadísticas sobre las agresiones a trabajadores de la comunicación. La discusión se amplía para incluir la violencia y discriminación específica que enfrentan las mujeres periodistas, señalando una problemática de género que requiere atención y acción específicas. Esta sección resalta la importancia de la libertad de expresión, con el fin de crear un entorno seguro y equitativo para todos los periodistas, reconociendo su labor indispensable para el país.

### 1.1. Introducción a la libertad de expresión

La libertad de expresión es uno de los derechos más disputados y defendidos a lo largo de la historia, evolucionando desde su conceptualización en sociedades antiguas hasta convertirse en un derecho fundamental en los sistemas democráticos contemporáneos. Aunque sus raíces se encuentran en los debates filosóficos de la Antigua Grecia y Roma, fue durante la Ilustración, en el siglo XVIII, cuando se consolidó como un principio esencial para la convivencia democrática. Pensadores como John Locke y Voltaire promovieron la idea de que la libre circulación de ideas era indispensable para el progreso social y político, enfrentándose a los regímenes autoritarios que censuraban la disidencia. Este desarrollo alcanzó su auge con la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde se proclamó que la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre.

En efecto, los derechos humanos son inherentes a todos los individuos por el simple hecho de pertenecer a la especie humana. Son derechos intrínsecos; es decir, no son creación ni del hombre ni de la ley. No obstante, para su correcta aplicación, es necesario que estén positivados para evitar su vulneración y, en los casos que correspondan, conseguir la reparación correspondiente. En esta línea de ideas, los derechos humanos se encuentran plasmados en instrumentos internacionales y legislaciones locales cuyo objetivo es alcanzar su cobertura. Dicha protección se extiende a nivel internacional y en adelante elaboramos un breve análisis.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) marca un hito en la historia de los derechos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, fue proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas [ONU] como un ideal común para todos los pueblos y naciones. El documento establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales a protegerse.

El artículo 19 del documento determina que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (ONU, 1948).

Luego de veinte años, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) que reconoce derechos civiles, políticos y establece instrumentos para su protección fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966. Este instrumento jurídico expresa que todo individuo tiene derecho a la “libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta” (art. 9.1).

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1978) establece:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (art. 13.1.)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], reafirmando la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión, adopta la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en el año 2000. El Principio 1 del instrumento establece que “la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática” (CIDH, 2000).

Expresar de manera libre las opiniones e ideas es una condición esencial para el desarrollo de los pueblos. El ejercicio de la libertad de expresión, sin obstáculos y sin censura previa, es propio de un Estado democrático y refleja la transparencia de los actos de un gobierno. La misma Declaración (ibíd.) manifiesta: “Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales” (Principio 7).

A nivel regional, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite, en 2014, la Declaración Conjunta sobre Universalidad y Derecho a la Libertad de Expresión, que recomienda a los Estados “adoptar medidas positivas para asegurar el ejercicio efectivo y sin discriminación por todas las personas y grupos de la sociedad de su derecho a la libertad de expresión” (ONU, OSCE, OEA, y ACHPR, 2014).

Este enunciado constituye una alerta a los Estados frente a posibles vulneraciones a este derecho, especialmente cuando se opina en torno a acciones o inacciones inherentes a la administración pública. Por este motivo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresa que “las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como leyes de desacato<sup>1</sup> atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información” (CIDH, 1995, Principio 11).

En el ámbito local, la Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008) garantiza

el derecho a opinar y expresar el pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones (art. 66, núm. 6). En concordancia con la Carta Magna, la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador [LOC] (2022 (2013)) expresa, que:

toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, e incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones. (art. 17)

La norma insiste en que este derecho no puede ser coartado por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel, de periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquier otro medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. (ídem.)

El ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones, a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es importante para el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales no sería posible si este derecho no estuviese garantizado. (CIDH, 2009)

Sumado a lo anterior, los estándares de libertad de expresión son fundamentales para enfrentar los desafíos contemporáneos, especialmente en un entorno donde la desinformación, las fake news y la censura en internet amenazan el ejercicio de este derecho. En un mundo interconectado, el acceso a la información veraz y el libre intercambio de ideas son esenciales para la construcción de una opinión pública informada. Sin embargo, los avances tecnológicos también han facilitado la difusión de información falsa o engañosa, poniendo en riesgo la calidad del debate público y la confianza en las instituciones democráticas.

En este contexto, los instrumentos internacionales y regionales sobre libertad de expresión proporcionan una base sólida para proteger este derecho frente a estas amenazas. La necesidad de equilibrar la protección contra la desinformación sin caer en la censura es un reto que los Estados deben abordar con mecanismos transparentes y respetuosos de los derechos humanos. Así, garantizar una libertad de expresión robusta en el entorno digital, que incluya mecanismos efectivos para combatir la manipulación informativa, es crucial para fortalecer las democracias y promover la participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Las leyes de desacato son disposiciones legales que penalizan la falta de respeto o las ofensas hacia autoridades públicas, particularmente jueces y tribunales, durante el ejercicio de sus funciones. Estas leyes buscan proteger la dignidad y la autoridad de las instituciones judiciales y de otras figuras públicas, con el fin de garantizar el orden y el respeto en el funcionamiento del sistema judicial y de gobierno. Históricamente, las leyes de desacato se han justificado con el argumento de que es necesario mantener la autoridad y el respeto hacia las instituciones del Estado para asegurar su correcto funcionamiento. Sin embargo, estas leyes también han sido objeto de controversia y críticas porque pueden ser utilizadas para limitar la libertad de expresión y silenciar críticas legítimas hacia funcionarios públicos.

## 1.2. Dimensiones de la libertad de expresión

Como mencionamos en el primer acápite, la libertad de expresión se constituye en un pilar de la democracia. En ese sentido, conviene profundizar en su importancia y alcances. La libertad de expresión se caracteriza por contar con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones sin interferencias; y una dimensión colectiva o social, asociada al derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenas y a estar bien informada para fortalecer el debate público. Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2001, párr. 146)

Entendiendo esta doble dimensión, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos, que implica tanto el derecho a comunicar a otros el propio punto de vista y las informaciones u opiniones que se quieran; así como el derecho de todos a recibir y conocer tales puntos de vista, informaciones, opiniones, relatos y noticias, libremente y sin interferencias que las distorsionen u obstaculicen. (CIDH, 2009)

Al respecto, se ha precisado que “para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia” (Corte IDH, Opinión Consultiva, 1985, OC-5/85, párr. 32).

En efecto, la dimensión individual y la colectiva de la libertad de expresión están profundamente interrelacionadas. La protección de la expresión individual es fundamental para la existencia de una esfera pública diversa y vibrante. A su vez, una esfera pública robusta enriquece la vida individual al proporcionar un entorno en el que las personas intercambian ideas y aprenden unas de otras.

En resumen, las dimensiones de la libertad de expresión son esenciales para el fortalecimiento de la agencia ciudadana. La dimensión individual asegura el desarrollo personal y la participación cívica; mientras que, la dimensión colectiva fomenta el debate democrático, la pluralidad y la fiscalización del poder. Juntas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos.

## 1.3. Diferencias entre la libertad de expresión y libertad de pensamiento

Existen diferencias entre la libertad de expresión y la libertad de pensamiento, según los estándares internacionales de comunicación mencionados en los acápite anteriores. Aunque están relacionadas y son fundamentales para el ejercicio de los derechos humanos, en adelante apuntamos sus diferencias.

La libertad de pensamiento es un derecho que implica la protección de la capacidad de los individuos para tener y formar sus propias opiniones, creencias, y pensamientos sin interferencia o coerción del Estado u otros actores. Este derecho es absolutamente inviolable e interno a la persona. Sus características se apuntan a continuación:

- a. **Interna:** Es una libertad que reside en el ámbito personal e interno del individuo.
- b. **Inviolable:** Ningún Estado o entidad puede interferir con los pensamientos internos de una persona.
- c. **Protegida Universalmente:** Reconocida en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que apunta, en su artículo 18.1. expresa:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar (...) sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. (ONU, 1966)

Por otro lado, como vimos al inicio de esta Unidad, la libertad de expresión consiste en el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea de manera oral, escrita, impresa, artística o por cualquier otro medio de elección. Entre sus características destacan:

- a. **Externa:** Se manifiesta externamente mediante la comunicación con otros.
- b. **Limitada pero protegida:** Aunque es un derecho fundamental, puede estar sujeta a ciertas restricciones para proteger otros derechos y valores, como la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública, y los derechos y reputaciones de otros. (CIDH, 2009)
- c. **Reconocida internacionalmente:** en estándares internacionales analizados previamente.

En resumen, mientras la libertad de pensamiento es interna, la libertad de expresión es la manifestación externa de esos pensamientos y puede estar sujeta a ciertas restricciones para equilibrar otros derechos y valores en la sociedad. En la próxima Unidad ampliaremos las potenciales restricciones sobre este derecho.

#### 1.4. Importancia de la libertad de expresión y el periodismo para el buen gobierno

La libertad de expresión es una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En efecto, se trata de un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no solo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos.

En esa línea de ideas, el periodismo representa una de las manifestaciones más relevantes de la libertad de expresión. Las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, “ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso”. (CIDH, 2009)

La importancia de la prensa y del status de los periodistas se explica, en parte, por la indivisibilidad entre la expresión y la difusión del pensamiento y la información, y por el hecho de que una restricción a las posibilidades de divulgación representa un límite al derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva. De allí que, en criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008) ...

las restricciones a la circulación de información por parte del Estado deban minimizarse, en atención a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que tal importancia impone a los periodistas y comunicadores sociales. (párr. 57)

Por su estrecha relación con la libertad de expresión, el periodismo se vincula con la libertad de expresión inherente a todo ser humano, ...

el periodismo no puede concebirse simplemente como la prestación de un servicio profesional al público mediante la aplicación de conocimientos adquiridos en una universidad, o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional (como podría suceder con otros profesionales). (CIDH, 2009)

En lo referente a los medios de comunicación social, cumplen un papel esencial en tanto vehículos o instrumentos para el ejercicio de la libertad de expresión e información, en sus dimensiones individual y colectiva. La libertad de expresión es particularmente importante en su aplicación a la prensa: compete a los medios de comunicación la tarea de difundir información e ideas sobre asuntos de interés público, y el público tiene derecho a recibirlas.

En tal sentido, los relatores para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE] y la Organización de Estados Americanos [OEA] afirmaron, en su Declaración Conjunta de 1999, que “los medios de comunicación independientes y pluralistas son esenciales para una sociedad libre y abierta y un gobierno responsable” (1999).

Un ejemplo que ilustra la importancia de la libertad de expresión y el periodismo para el buen gobierno es el caso de la investigación periodística “Los Papeles de Panamá” en 2016. En este caso, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, 2016) expuso una red global de evasión fiscal y lavado de dinero, involucrando a líderes políticos, empresarios y figuras públicas. La investigación, que se basó en la filtración de millones de documentos confidenciales, desató debates en todo el mundo sobre la corrupción, la transparencia y la responsabilidad de los gobiernos.

Este caso demuestra cómo el periodismo, como expresión de la libertad de expresión, permite la fiscalización del poder y la exposición de prácticas ilegales o poco éticas que afectan a la sociedad. La capacidad de los periodistas para investigar y difundir información sin interferencias estatales fue clave para que los ciudadanos de diversas naciones comprendieran la magnitud de los actos de corrupción y exigieran reformas. Así, la relación entre periodismo, libertad de expresión y buen gobierno queda clara: sin una prensa libre, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos quedarían severamente comprometidas, afectando el bienestar y los derechos fundamentales de la población.

## **2. Protección del ejercicio periodístico**

La labor periodística es una piedra angular de la democracia, fundamental para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en cualquier sociedad. Sin embargo, en Ecuador y en otros lugares del mundo, los periodistas enfrentan una serie de desafíos y riesgos que socavan su capacidad para informar con libertad y seguridad. Según el Observatorio de Periodistas Asesinados de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2024), 1.670 periodistas han sido asesinados desde 1993, de los cuales 13 se contabilizan solo en 2024.

En América Latina estas agresiones se ven agravadas por problemas estructurales como la corrupción, la impunidad y la debilidad institucional. Los periodistas que investigan

temas sensibles como la corrupción política, el narcotráfico o los derechos humanos están particularmente en riesgo de sufrir represalias.

En este contexto, las agresiones a periodistas constituyen una seria amenaza para la libertad de expresión y la democracia en todo el mundo. La estigmatización del ejercicio periodístico se ha convertido en uno de los peligros más insidiosos y preocupantes para la libertad de prensa en el siglo XXI. Este fenómeno, que implica descalificar, desacreditar a los periodistas y a su labor, no solo amenaza la integridad de los profesionales de la información, sino que también socava los cimientos mismos de la democracia y el derecho del público a estar informado.

Es imperativo trabajar en la defensa de los derechos de estos profesionales para garantizar un entorno informativo libre y seguro. El Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación [Consejo de Comunicación], entidad responsable del Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico, ejecuta acciones coordinadas para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en el país.

## 2.1. Rol de los Estados en la protección del trabajo periodístico

La preocupación de los organismos de derechos humanos ante la violencia que enfrentan los trabajadores de la comunicación ha sido expresada en sentencias y otros instrumentos internacionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] sostiene que, para garantizar adecuadamente el ejercicio de la libertad de expresión, se requiere “que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento” (1985, OC-5/85, párr. 30).

Para el efecto, no basta que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y “todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio”. (Ibíd., párr. 78)

En ese sentido, la seguridad de los periodistas es una obligación estatal que implica la aplicación de deberes especiales resumidos en las tres “P”: Prevenir, Proteger y Procurar justicia (CIDH, 2020).

### a. Prevenir

La promoción de la seguridad de periodistas no debe limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan acciones de prevención dirigidas a atacar algunas de las causas profundas de la violencia contra periodistas y de la impunidad.

### b. Proteger

Los Estados tienen la obligación de proteger a aquellos periodistas cuyas vidas o integridad física están en peligro mediante la adopción de medidas concretas de protección.

El Estado está obligado a identificar el riesgo especial y advertir al periodista sobre su existencia, valorar las características y el origen del riesgo, definir y adoptar oportunamente las medidas de protección específicas, evaluar periódicamente la evolución del riesgo, responder efectivamente ante signos de su concreción y actuar para mitigar sus efectos. El Estado debe prestar especial atención a la situación de aquellos periodistas que por el tipo de actividades que desarrollan están expuestos a riesgos de una intensidad extraordinaria.

Cuando existe una situación estructural sistemática y grave de violencia contra periodistas y trabajadores de medios, se recomienda a los Estados establecer programas especiales de protección para atender a estos grupos.

### **c. Procurar justicia**

Los Estados tienen el deber de investigar, juzgar y sancionar a todos los autores de los delitos contra comunicadores, tanto los materiales como los intelectuales; además de los partícipes, colaboradores y encubridores. (CIDH, 2020)

## **2.2. Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico**

La Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008) establece como deber principal del Estado el garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (art. 3.1.).

Con tal antecedente, el 30 de octubre de 2022, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó una nueva reforma a la Ley Orgánica de Comunicación [LOC], en la cual se establece que el “Estado y los medios de comunicación protegerán a los trabajadores de la comunicación que, por sus actividades profesionales, pongan en riesgo su vida” art. 42.1). Para ello, se conforma el Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico, coordinado por el Consejo de Comunicación, como una instancia técnica creada con el propósito de garantizar el ejercicio del trabajo periodístico en nuestro país.

El artículo 4 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación [RGLOC] (2023) establece como sujetos protegidos a los trabajadores de la comunicación, entendiéndose que son personas que:

recopilan, difunden, intercambian y analizan información de interés público de manera sistemática; profesionales que facilitan y garantizan las actividades de creación, producción y difusión de contenidos informativos; quienes trabajan en cualquier otra calidad en medios de comunicación públicos, privados y comunitarios; y en general, a toda persona que participe de forma directa o indirecta en la producción y distribución de contenido informativo y que colaboran en la elaboración de noticias y contenido periodístico. (art. 4)

El Consejo de Comunicación, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, desarrolló la gestión de protección de los derechos de la información y comunicación que incluye las siguientes acciones:

- Monitoreo permanente de alertas de agresión a trabajadores de la comunicación.
- Levantamiento de caracterización de alertas.
- Elaboración de informes de alertas de agresión.
- Acciones de coordinación interinstitucional para la prevención y protección de los trabajadores de la comunicación en riesgo, amenaza o agresión por su labor profesional.
- Informes de seguimiento de casos.
- Registro de alertas.
- Reportes estadísticos periódicos.
- Acciones de participación ciudadana relacionadas con la protección del trabajo periodístico.

- Acciones junto con unidades del Consejo para la protección de derechos (Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico).

### 2.3. Estadísticas de agresión a periodistas

La Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2021) enfatiza en la importancia de que los Estados mantengan estadísticas sobre agresiones a trabajadores de la comunicación (párr. 193).

En ese sentido, el Consejo de Comunicación levantó la siguiente información respecto a agresiones sobre periodistas y medios de comunicación durante 2023. Para una visualización de 2021 y 2022, se implementó el Visor de Agresiones (Consejo de , 2024), que incluye un amplio registro tipológico por mes/año, tipo de agresión, provincia, tipo de medio, entre otros.

**Tabla 1**

*Alertas de agresión a trabajadores y medios de comunicación*

Resumen General	Número	Porcentaje
Agresiones a trabajadores de la comunicación	128	81%
Agresiones a medios de comunicación	43	19%
Agresiones a trabajadores de la comunicación	2	1%
<b>Total</b>	<b>232</b>	<b>100%</b>

**Nota:** Elaborado con base en el visor de agresiones del Consejo de Comunicación, período 2023

En el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2023 se registraron 232 alertas de agresiones a trabajadores de la comunicación y a medios de comunicación. Del número de alertas de agresión registradas, 189 fueron contra trabajadores de la comunicación, que representa el 81% del total de agresiones, y 43 se dieron contra medios de comunicación (19%).

Estos datos sugieren que los trabajadores de la comunicación son más propensos a ser objeto de agresiones en comparación con los medios de comunicación como entidades. Esto puede indicar varios problemas dentro del campo de la comunicación, como la vulnerabilidad de los periodistas en territorio, las amenazas específicas que enfrentan los reporteros independientes o aquellos que trabajan para organizaciones más pequeñas. Por otro lado, el hecho de que los medios de comunicación también sean objeto de agresiones sugiere que hay desafíos sistémicos que enfrentan los medios en su conjunto.

**Tabla 2***Alertas por origen de agresión*

Origen de Agresión	Número	Porcentaje
Desconocido	107	46%
Ciudadanía	85	37%
Agentes estatales	28	12%
Fuerza pública	9	4%
Medio de comunicación	3	1%
<b>Total</b>	<b>232</b>	<b>100%</b>

**Nota:** Elaborado con base en el visor de agresiones del Consejo de Comunicación, período 2023

De las 232 alertas de agresión, 107 fueron realizadas por autores desconocidos (46%); 85 por parte de la ciudadanía (37%); 28 por parte de agentes estatales (12%); 9 por parte de la fuerza pública (4%); 3 por parte de medios de comunicación (1%); y, 2 cuyos autores no pudieron ser identificados (1%).

Un porcentaje significativo de las agresiones a trabajadores de la comunicación han sido ejecutadas por agentes estatales, quienes deberían ser los principales garantes de los principios democráticos y de la protección de los derechos fundamentales, como la libertad de prensa y de expresión. Este hecho subraya una contradicción grave ya que los agentes estatales, en lugar de proteger y respetar estos derechos, contribuyen a su vulneración.

## 2.4. Mujeres periodistas: violencias y discriminación

Los Estados están obligados a garantizar la seguridad de las mujeres que ejercen el periodismo, tomando en cuenta los riesgos específicos que enfrentan. Esto implica comprender cómo operan las desigualdades de género y las prácticas sexistas en el fenómeno de la violencia contra periodistas, y con ello favorecer la definición de medidas de prevención, protección y procuración de justicia adecuadas (CIDH, 2009).

La violencia contra las mujeres periodistas puede manifestarse de distintas formas, desde el asesinato, la violencia sexual, la intimidación, el abuso de poder y las amenazas basadas en el género. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2021) señala que los Estados tienen la obligación de:

identificar e investigar con la debida diligencia los riesgos especiales y diferenciados que enfrentan las mujeres periodistas por su profesión y su género, así como los factores que aumentan la posibilidad de que sean víctimas de violencia. A lo anterior se añade la obligada presunción, desde el inicio de las investigaciones, de que los hechos de violencia podrían tener un vínculo con su labor periodística. (párr. 126)

Por su parte, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación [RGLOC] (2023) incluye medidas especiales de protección a mujeres trabajadoras de la comunicación. Para tal efecto, el Consejo de Comunicación diseña políticas, planes, programas y medidas especiales de seguridad que incluyan perspectiva de género (art.36). Una de las medidas de acción consiste en el levantamiento continuo de alertas de agresión sobre este sector de la sociedad, que permite una articulación con entidades públicas a fin de precautelar la integridad de mujeres periodistas.

**Tabla 3**

*Alertas por variable Sexo*

Sexo	Número	Porcentaje
Hombres	142	75%
Mujeres	45	24%
No identificado	2	1%
<b>Total</b>	<b>189</b>	<b>100%</b>

**Nota:** Elaborado con base en el visor de agresiones del Consejo de Comunicación, periodo 2023

De las 189 alertas de agresiones a Trabajadores de la Comunicación, 142 fueron contra hombres, lo que representa el 75% de agresiones; 45 contra mujeres (24%) y 2 a personas no identificadas (1%). Este último porcentaje responde a la imposibilidad de recabar información sobre el sexo de la persona agredida o a la decisión de la misma por proteger su identidad frente a posibles represalias posteriores.

Es importante resaltar que, a pesar de que la mayoría de las agresiones fueron dirigidas hacia comunicadores del sexo masculino, los estándares internacionales de comunicación subrayan la necesidad de implementar medidas específicas de protección para mujeres periodistas. Esto se debe a que las mujeres en esta profesión enfrentan riesgos adicionales y formas de violencia específicas, que requieren acciones preventivas diferenciadas. La protección de las mujeres periodistas no solo es crucial para garantizar su seguridad, sino también para asegurar la diversidad y la integridad en el ámbito de la comunicación y la prensa.

El Consejo de Comunicación, junto a gremios periodísticos y universidades del país, desarrolló la investigación *Mujeres periodistas frente a las violencias y discriminación* (2023). El estudio de caso sobre las labores periodísticas en Ecuador tiene por objeto examinar las diversas manifestaciones de esta problemática relacionada con la libertad de expresión.

Entre las conclusiones del estudio, se muestra que el 77% de las periodistas sufrieron o sufren algún tipo de violencia en sus espacios de trabajo, por el hecho de ser mujeres (p. 135). Además, las violencias más recurrentes en el ámbito laboral son: simbólica, psicológica y sexual (ídem.).

En el ámbito laboral, la cultura periodística ecuatoriana mantiene prácticas que sostienen la idea que es un trabajo de hombres. Esto se fundamenta en roles y/o estereotipos de las mujeres asociadas únicamente a las tareas de hogar, cuidado, maternidad, una supuesta incapacidad de ejercer el periodismo en sí, entre otros que no son reflejo de la realidad. A esta constatación se debe agregar que existen condiciones estructurales por las

cuales la violencia que experimentan las mujeres periodistas es distinta de la violencia que experimentan los hombres.

La ONU (2017) ha mencionado que “hay normas sociales profundamente arraigadas y estereotipos de género nocivos que representan un enorme desafío para la capacidad de la mujer para iniciar y llevar a cabo una carrera en el ámbito del periodismo en igualdad de condiciones con el hombre” (párr. 6).

No obstante, el diferenciar las agresiones a mujeres trabajadoras de la comunicación permite aproximarse a la violencia de género y su relación con la violencia contra periodistas. Al respecto, la obligación estatal es de...

identificar e investigar con la debida diligencia los riesgos especiales y diferenciados que enfrentan las mujeres periodistas por su profesión y su género, así como los factores que aumentan la posibilidad de que sean víctimas de violencia. A lo anterior se añade la obligada presunción, desde el inicio de las investigaciones, de que los hechos de violencia podrían tener un vínculo con su labor periodística. (Corte IDH, 2021, párr. 126)

Para eliminar las violencias contra mujeres periodistas en Ecuador, es fundamental implementar un conjunto de medidas integrales que aborden tanto los síntomas como las causas profundas de esta problemática.

En primer lugar, es esencial promover políticas y regulaciones que aseguren un entorno laboral libre de discriminación. Las empresas periodísticas deben establecer protocolos claros y estrictos contra el acoso y la violencia de género, asegurando que las denuncias sean tratadas con seriedad y rapidez, y que se apliquen sanciones efectivas a los infractores. Además, es importante que se ofrezcan canales confidenciales para que las periodistas reporten cualquier incidente sin temor a represalias.

Paralelamente, se debe fomentar la educación y sensibilización sobre la equidad de género en el ámbito periodístico. Programas de capacitación regulares para todos los empleados, desde los niveles gerenciales hasta los obreros, ayudan a desafiar y cambiar las actitudes y comportamientos sexistas. Estos programas deben abordar los estereotipos de género y promover la igualdad, subrayando que las mujeres tienen las mismas capacidades y derechos para ejercer el periodismo que los hombres.

En resumen, la Unidad 1 enfatiza la conexión entre la libertad de expresión y la protección del ejercicio periodístico. Estos elementos son fundamentales para el desarrollo de sociedades democráticas, que permita un flujo adecuado de información. La protección de periodistas y el combate a las agresiones que recaen sobre comunicadores, especialmente mujeres, son desafíos cruciales que deben ser abordados con urgencia para asegurar la vitalidad de la libertad de expresión.

### 3. Referencias

- Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación [Consejo de Comunicación]. (2023). *Mujeres periodistas frente a las violencias y discriminación*. <https://www.consejodecomunicacion.gob.ec/investigacion-mujeres-periodistas-frente-a-las-violencias-y-discriminacion-estudio-de-caso-sobre-las-labores-periodisticas-en-ecuador/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (1995). Informe Anual 1994. *Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Título IV Apartado B) (OEA/Ser.L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995). Organización de los Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2009). *Marco jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema\\_interamericano\\_de\\_derechos\\_humanos/index\\_MJIAS.html](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_MJIAS.html)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2020). *Violencia contra periodistas: Una guía para entender e investigar las agresiones contra la prensa*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/brochures/violencia-periodistas-largo.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2001). *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_74\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2021). *Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia*. Sentencia de 26 de agosto de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_421\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_421_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2008). *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (1985). *Opinión Consultiva OC-5/85*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2000). *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>
- International Consortium of Investigative Journalists [ICIJ]. (2016). *The Panama Papers: Politicians, criminals and the rogue industry that hides their cash*. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU], Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE] y la Organización de Estados Americanos [OEA] . (1999). *Declaración conjunta de relatores para la libertad de expresión sobre Mecanismos Internacionales para la promoción de la libertad de expresión*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=141&IID=2>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU], Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE], Organización de Estados Americanos [OEA] y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos [CADHP]. (2014). *Declaración Conjunta sobre Universalidad y Derecho a la Libertad de Expresión*. [https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/bitstream/CONSEJO\\_REP/331/1/declaraci%C3%B3n%20conjunta%202014.pdf](https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/bitstream/CONSEJO_REP/331/1/declaraci%C3%B3n%20conjunta%202014.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2017). *Informe del Secretario General. La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad*. Septuagésimo segundo período de sesiones. <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/agonu/2017/es/118634>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008. [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Ley Orgánica de Comunicación de 2013. Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 22, 25 de junio de 2013. Última reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 188, 14 de noviembre de 2022. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/17642-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-188>
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación*. (2023) Registro Oficial 220. <https://www.comunicacion.gob.ec/reglamento-general-ley-organica-de-comunicacion>
- UNESCO. (s. f.). Observatorio de Periodistas Asesinados. <https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory>





## Unidad 2

### Libertad de expresión, un espacio de responsabilidades

#### Tabla de contenido

#### Unidad 2

#### 1. El servicio público en Ecuador

- 1.1. Caracterización del sector público
- 1.2. ¿Quién es un servidor público?
- 1.3. Composición del sector público ecuatoriano
- 1.4. Deberes y prohibiciones de los servidores públicos

#### 2. Servidores públicos y opinión pública

- 2.1. El concepto de 'mayor umbral de tolerancia' a la crítica y su aplicación en el contexto del servicio público
- 2.2. Derecho a la intimidad: Caso Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina (2011)

#### 3. Limitaciones del derecho a la libertad de expresión

- 3.1. Test tripartito de la libertad de expresión
- 3.2. Censura previa y responsabilidad ulterior
- 3.3. Derechos a la rectificación y la réplica
- 3.4. Uso de mecanismos judiciales: Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador (2021)

#### 4. Para una comunicación efectiva

- 4.1. Los peligros del discurso de odio

#### 5. Referencias



# Unidad 2

## 1. El servicio público en Ecuador

En esta unidad, profundizaremos en la relación entre la libertad de expresión y el servicio público, brindándote una comprensión integral de cómo estos dos conceptos se entrelazan para fortalecer las bases democráticas. Abordaremos el rol fundamental del servidor público, sus responsabilidades y las limitaciones inherentes al derecho a la libertad de expresión, proporcionando un marco teórico y práctico para su aplicación en el contexto del servicio público.

Analizaremos el concepto del “mayor umbral de tolerancia” a la crítica para los servidores públicos. Se examinará, el test tripartito de la libertad de expresión, un marco utilizado para evaluar las restricciones al derecho a la libertad de expresión.

Además, trataremos un tema esencial: el derecho a la intimidad a través del estudio del caso *Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina (2011)* y abordaremos conceptos clave como la censura previa y la responsabilidad ulterior, así como los derechos a la rectificación y la réplica. Finalmente, se analizan los peligros del discurso de odio y el papel del periodismo en contextos de protesta social.

Este capítulo te proporcionará una base sólida para asociar a la libertad de expresión con el servicio público, permitiéndote comprender su impacto en la promoción de un gobierno transparente.

### 1.1 Caracterización del sector público

El concepto de servicio público ha sido abordado por diferentes autores y organizaciones, cada uno destaca distintos aspectos de esta función esencial del Estado. A continuación, te presentamos algunas de las definiciones más relevantes y ampliamente reconocidas. Para Jorge Fernández Ruiz (2010), el servicio público...

Es toda actividad técnica destinada a satisfacer, de manera uniforme y continua, una necesidad de carácter general, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona. (p.10)

Esta definición subraya la naturaleza técnica, continua y universal del servicio público, además de su régimen jurídico particular. En tanto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] aporta una perspectiva al definir al servicio público como “todas aquellas actividades realizadas por el Estado, que tienen como objetivo satisfacer las necesidades colectivas y garantizar el bienestar general de la población” (OCDE, 2005).

Por su parte, la Comisión Europea [CE] (2020) define el servicio público como todas aquellas “actividades y servicios que las autoridades públicas consideran de interés general y que son esenciales para garantizar la calidad de vida y el bienestar social, económico y medioambiental de los ciudadanos” (p.7).

En el contexto ecuatoriano, la Constitución de la República [CRE] (2008) establece en su artículo 314 que “el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos y su acceso universal” (art. 314). Además, el artículo 315 indica que “los servicios públicos serán prestados directamente por el Estado, o a través de personas jurídicas públicas o privadas, en régimen de eficiencia, responsabilidad, continuidad y calidad” (art. 315).

Complementariamente, la Ley Orgánica de Servicio Público del Ecuador [LOSEP] (2023) determina que:

El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación. (art. 2)

Estas definiciones coinciden en resaltar la importancia del servicio público como un mecanismo esencial para satisfacer necesidades colectivas y promover el bienestar general. Asimismo, enfatizan tanto la responsabilidad del Estado como el rol fundamental que juegan los servicios públicos en la vida de los ciudadanos. En adelante, caracterizamos al servidor público y su rol para el fortalecimiento del sistema democrático.

## 1.2 ¿Quién es un servidor público?

La legislación ecuatoriana establece un conjunto de normas que regulan el servicio público en el país. Estos principios aseguran la responsabilidad y compromiso de este sector del Estado. A continuación, se detallan algunos de los artículos más relevantes de la Constitución de la República del Ecuador [CRE] y de la Ley Orgánica de Servicio Público [LOSEP] que delinearán estos principios.

La Constitución (2008) define a las servidoras y servidores públicos como todas las personas que, de alguna manera, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo dentro del sector público. Este artículo enfatiza que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables y establece que la ley regulará diversos aspectos de su relación laboral, como el ingreso, ascenso, promoción, incentivos y estabilidad. Además, subraya que los obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo, y que la remuneración debe ser justa y equitativa, valorando la profesionalización y experiencia de los servidores (art. 229).

La carrera del servicio público, según la LOSEP (2023), se define como el conjunto de políticas, normas y procedimientos consignados a motivar el ingreso y la promoción de los servidores públicos, basado en un sistema de méritos. Este marco garantiza la estabilidad, ascenso y promoción de los servidores conforme a sus aptitudes, además de evaluar su desempeño periódicamente para atender eficientemente las necesidades sociales (art. 82).

Asimismo, del Reglamento General a la LOSEP (2021) orienta la carrera del servicio público hacia la promoción, retención y motivación de servidores públicos con las competencias adecuadas, elevando así los niveles de eficiencia del servicio público (art. 122).

Por su parte, la Constitución (2008) establece que ningún servidor público está exento de responsabilidades por los actos u omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones.

Además, determina que los servidores públicos serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, y que estarán sujetos a sanciones por delitos como peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (art. 233).

En definitiva, el marco normativo ecuatoriano para la carrera del servicio público busca asegurar que los servidores públicos actúen con integridad y eficiencia, mientras se les garantiza un trato justo y condiciones laborales dignas. Estas disposiciones reflejan el compromiso del Estado con la transparencia, la responsabilidad y la mejora continua de su sector público, elementos esenciales para el desarrollo y bienestar del país.

### **1.3 Composición del sector público ecuatoriano**

La Constitución (2008) establece la composición del sector público en el país. Estas categorías abarcan desde las funciones principales del Estado hasta las entidades autónomas descentralizadas y las organizaciones específicamente creadas para la prestación de servicios públicos o el ejercicio de actividades económicas bajo responsabilidad estatal como vemos a continuación:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (art. 225)

En resumen, el sector público ecuatoriano se estructura con base en una organización estratégica que garantiza la correcta prestación de servicios esenciales para la ciudadanía. Esta disposición constitucional subraya la importancia de un sistema público robusto y diversificado.

### **1.4 Deberes y prohibiciones de los servidores públicos**

El rol de los servidores públicos es fundamental en la promoción y protección de una amplia gama de derechos entre los que destaca la libertad de expresión y la transparencia. La normativa ecuatoriana, especialmente la LOSEP (2023), establece un conjunto de deberes y prohibiciones para los servidores públicos, asegurando que su actuación se alinee con principios éticos y legales que promuevan el bien colectivo y el acceso a la información pública. En este contexto, es crucial examinar cómo estas obligaciones y prohibiciones impactan la práctica diaria y contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la gobernanza transparente.

La LOSEP (2023) establece los deberes de los servidores públicos y destaca varios aspectos clave. Entre ellos, la obligación de cumplir personalmente con las responsabilidades de su puesto con solicitud, eficiencia, calidez y solidaridad, orientándose al bien colectivo y actuando con la misma diligencia que en sus actividades privadas (art. 22b). Este principio

asegura el compromiso y profesionalismo de los servidores en su trabajo diario.

Además, es de resaltar que los servidores públicos tienen la facultad de negarse por escrito a acatar aquellas órdenes que sean contrarias a la Constitución y la ley (Ibíd., art. 22d). Este deber no solo protege la integridad del marco legal, sino que también fortalece la responsabilidad individual de los servidores públicos al fomentar la rendición de cuentas y la ética profesional.

Otro deber de los servidores públicos es proporcionar la atención debida al público, garantizando información oportuna y pertinente, asegurando el derecho de la población a servicios de calidad (Ibíd., art. 22f). Este aspecto remarca la importancia de la accesibilidad de la información, pilar de una administración pública eficiente.

La lealtad institucional y la buena fe son también exigencias para los servidores públicos, quienes deben ajustar sus actos a los objetivos de la institución y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión (Ibíd., art. 22h). Estos principios son esenciales para mantener la confianza pública y asegurar que los recursos del Estado se utilicen de manera óptima.

La ley también establece prohibiciones claras para los servidores públicos, como el no retrasar o negar injustificadamente el despacho oportuno de asuntos o la prestación de servicios (Ibíd., art. 24c). Esta prohibición garantiza que los servidores públicos actúen con agilidad y responsabilidad, evitando conductas que perjudiquen a la ciudadanía y comprometan la calidad del servicio público.

En conclusión, los deberes y prohibiciones establecidos por la LOSEP marcan un estándar ético, eficiente y tendiente a la calidad en la provisión de servicios. El cumplimiento de estos principios garantiza, por un lado, un servicio público de calidad; pero además vigoriza la transparencia y la responsabilidad en la administración pública.

## **2. Servidores públicos y opinión pública**

La tolerancia a la opinión pública es uno de los componentes esenciales para fortalecimiento de una sociedad democrática. Como vimos en el acápite anterior, los servidores públicos desempeñan un papel importante en esta dinámica, ya que la aplicación de sus deberes y responsabilidades y la forma en la que manejan la crítica y las opiniones diversas, influirá en la percepción de la ciudadanía sobre su gestión.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2004) es indispensable que los medios de comunicación recojan las más diversas informaciones y opiniones, ejerciendo con responsabilidad su función social (párr. 117). Este principio subraya la necesidad de una prensa libre y pluralista, garantizando una variedad de perspectivas para la consolidación de un debate informado.

En efecto, la libertad de expresión no solo facilita el acceso a la información, sino que permite evaluar gestión de los servidores públicos y dirigentes políticos. Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos [CEDH] (1986) enfatiza que la libertad de las controversias políticas es central para el concepto de una sociedad democrática (párr. 42). Este aspecto es crucial, ya que una sociedad informada puede tomar decisiones más acertadas y exigir responsabilidad a sus líderes.

En esa línea de ideas, la jurisprudencia interamericana destaca que la libertad de expresión incluye el derecho a denunciar violaciones de derechos humanos por parte de funcionarios públicos. La Corte IDH (2001) ha afirmado que, en democracia, la prensa tiene el

derecho a informar y criticar libremente al gobierno, “y la población tiene derecho a ser informada sobre diferentes visiones de lo que ocurre en su comunidad, especialmente en cuanto a las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado” (párr. 143).

En conclusión, los servidores públicos tienen la responsabilidad de proteger el derecho de la ciudadanía a recibir información diversa y crítica. La jurisprudencia internacional respalda estos principios, con énfasis en la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

## **2.1 El concepto de “mayor umbral de tolerancia” a la crítica y su aplicación en el contexto del servicio público**

Como hemos mencionado, la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática. En tal sentido: ...

este derecho no solo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. (Corte IDH, 2001, párr. 152)

En el contexto del servicio público, el concepto de “mayor umbral de tolerancia” a la crítica adquiere una relevancia particular. Esta característica hace referencia a la conformación de opinión pública alrededor de las actividades o actuaciones de una persona determinada. Es decir, aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público (Ibíd., párr. 129).

En ese sentido, los estándares de libertad de expresión establecen que las informaciones, expresiones y opiniones sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ejercer cargos públicos gozan de un “nivel especial de protección. Esto se debe a las mismas razones que explican la protección especial del discurso político y sobre asuntos de interés público” (CIDH, 2009, párr. 39).

La libertad de expresión fomenta el control democrático de la gestión pública, procurando la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actividades profesionales.

Por tanto, los funcionarios públicos y quienes aspiran a serlo tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público. Esto se justifica “por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente y porque tienen una enorme capacidad de controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública” (CIDH, 2009, párr. 40). En efecto, debido a su condición, que implica una mayor influencia social y mayor acceso a los medios de comunicación, éstos tienen más posibilidades de responder a los cuestionamientos o las críticas que se les formulen.

En conclusión, la libertad de expresión y su aplicación en el contexto del servicio público resalta la necesidad de un mayor umbral de tolerancia a la crítica para aquellos que se encuentran en posiciones de influencia social. Este hecho no solo fortalece la democra-

cia mediante el fomento de la transparencia y la responsabilidad, sino que asegura que los funcionarios públicos y los aspirantes a tales cargos sean cuestionados por la ciudadanía, contribuyendo así al fortalecimiento de la opinión pública.

## 2.2 Derecho a la intimidad: Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina (2011)

Los hechos de este caso se relacionan con dos publicaciones consignadas en un medio de comunicación escrito en 1995. En los reportajes se vinculaba al entonces presidente de Argentina, Carlos Menem, con la existencia de un presunto hijo no reconocido. Jorge Fontevecchia y Héctor D'Amico fueron los periodistas que se desempeñaban como investigadores en el medio que publicó estos reportajes. El mandatario Menem demandó civilmente a la editorial de la revista *Noticias*, así como a Fontevecchia y D'Amico. El objeto de dicha acción fue obtener un resarcimiento económico por el alegado daño moral causado por la supuesta violación del derecho a la intimidad, consecuencia de las publicaciones de la revista. (Corte IDH, 2011)

En 1997, un juez de primera instancia en lo civil rechazó la demanda interpuesta por Menem. La sentencia fue apelada y, en 1998, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil revirtió la decisión y condenó a la editorial y a Jorge Fontevecchia y Héctor D'Amico a pagar una suma económica. Los demandados interpusieron un recurso extraordinario federal. En 2001, la Corte Suprema confirmó la sentencia recurrida, aunque redujo el monto indemnizatorio inicial (Corte IDH, 2011).

Los periodistas llevaron el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], con el argumento de que la sentencia violaba su derecho a la libertad de expresión. En 2011, la Corte falló a favor de Fontevecchia y D'Amico, estableciendo que la sentencia violaba los estándares internacionales de libertad de expresión y ordenó al Estado argentino a dejar sin efecto la condena y a pagar una indemnización a los periodistas. En adelante, analizamos las conclusiones que deja este caso:

- Balance entre derechos: El caso subraya la necesidad de equilibrar el derecho a la intimidad con el derecho a la libertad de expresión. Mientras que la privacidad es un derecho fundamental, no es absoluto y debe ser ponderado frente al interés público y la libertad de informar. La sentencia de la Corte establece que los Estados deben:

Encontrar un equilibrio entre la vida privada y la libertad de expresión que, sin ser absolutos, son dos derechos fundamentales garantizados en la Convención Americana y de la mayor importancia en una sociedad democrática. El Tribunal recuerda que el ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. La necesidad de proteger los derechos que pudieran verse afectados por un ejercicio abusivo de la libertad de expresión, requiere la debida observancia de los límites fijados a este respecto por la propia Convención. (párr. 50)

El Tribunal consideró que las publicaciones realizadas por la revista *Noticias* respecto del funcionario público trataban sobre asuntos de interés público, que los hechos al mo-

mento de ser difundidos se encontraban en el dominio público. Por ello, no existió una injerencia arbitraria en el derecho a la vida privada del entonces Presidente argentino. “De tal modo, la medida de responsabilidad ulterior impuesta, que excluyó cualquier ponderación en el caso concreto de los aspectos de interés público de la información, fue innecesaria en relación con la alegada finalidad de proteger el derecho a la vida privada”. (Ibíd., párr. 71)

- **Interés público vs. privacidad:** La Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] determinó que, en casos donde la información publicada tiene relevancia pública y contribuye al debate democrático, la libertad de expresión puede prevalecer sobre el derecho a la privacidad. En este caso, la información sobre la vida personal de un presidente en ejercicio fue considerada de interés público.

En cuanto al carácter de interés público, en su jurisprudencia la Corte (2011) ha reafirmado la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes. En el presente caso, tanto la Comisión como los representantes señalaron que, por diversos motivos, la información era de interés público y ello justificaba su difusión. (párr. 61)

- **Protección de la libertad de expresión:** La decisión de la Corte IDH (2011) destacó la importancia de proteger a los periodistas y a los medios de comunicación frente a sanciones excesivas que puedan inhibir la libertad de expresión. Esto es esencial para garantizar un debate público libre y vigoroso.

El Tribunal recuerda que las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores, entre otras, gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático. La Corte ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. (párr. 47)

### **3. Limitaciones del derecho a la libertad de expresión**

El derecho a la libertad de expresión no es absoluto y se encuentra sujeto a ciertas restricciones. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos [OEA] (1978), permite imponer responsabilidades ulteriores por el uso abusivo de este derecho. Sin embargo, estas restricciones no deben limitar más allá de lo necesario la libertad de expresión, ni convertirse en un mecanismo de censura previa, ya sea directa o indirectamente (art. 13.2). En este acápite exploramos las condiciones bajo las cuales se restringe este derecho.

#### **3.1 Test tripartito de la libertad de expresión**

El test tripartito es una herramienta jurídica utilizada para evaluar si una restricción

a la libertad de expresión es permisible bajo el derecho internacional. El test se deriva de tratados y documentos internacionales, entre los que destaca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP] (1966) que establece los criterios que deben cumplirse para que una restricción a la libertad de expresión sea considerada legítima:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: (a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; (b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (art. 19)

El test tripartito comprende los siguientes criterios:

- a. **Legalidad:** La restricción al derecho a la libertad de expresión debe estar prevista por la ley. Esto significa que debe haber una base legal clara y accesible que regule la restricción. La ley debe ser precisa para que las personas puedan prever las consecuencias de sus acciones. Esto garantiza que no haya arbitrariedad en la imposición de restricciones. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General N° 34, subraya que “una norma que restringe la libertad de expresión debe ser formulada con suficiente precisión para permitir a un ciudadano regular su conducta en consecuencia y debe ser accesible al público” (Comité de Derechos Humanos, 2011).
- b. **Legitimidad del objetivo:** La restricción al derecho debe perseguir uno o más de los objetivos enumerados en el artículo 19 (3) del PIDCP. Esta condición asegura que las restricciones no se impongan por motivos arbitrarios o injustificados. Además, la jurisprudencia interamericana ha expuesto que cuando se impongan limitaciones a la libertad de expresión para la protección de los derechos ajenos, es necesario que estos derechos se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la limitación. Si no hay una lesión clara a un derecho ajeno, las responsabilidades posteriores resultan innecesarias. (CIDH, 2009)
- c. **Necesidad y proporcionalidad:** La restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática y proporcional al objetivo legítimo perseguido. Esto significa que debe existir una necesidad social imperiosa para la restricción, y que las medidas adoptadas deben ser las menos intrusivas posibles para alcanzar el objetivo deseado. Además, debe haber un equilibrio adecuado entre los beneficios de la restricción y el impacto negativo en la libertad de expresión.

- d. El Comité de Derechos Humanos, en la Observación General N° 34, indica que “las restricciones deben ser adecuadas para lograr su función protectora; deben ser la medida menos intrusiva entre las que puedan alcanzar su resultado protector; y deben ser proporcionales al interés que deben proteger”. (Comité de Derechos Humanos, 2011)
- e. En definitiva, el test tripartito es una estrategia clave para garantizar que las restricciones a la libertad de expresión sean justificadas, equilibradas y no se utilicen de manera arbitraria para silenciar voces disidentes.

### 3.2 Censura previa y responsabilidad ulterior

La definición de censura previa remite a la imposición de medidas tendientes a impedir la publicación o difusión de información antes de que estas tengan lugar. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la CIDH prohíben la censura previa, considerándola una violación grave a la libertad de expresión.

En efecto, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General N° 34 (2011), señala que “las prohibiciones generales de la difusión de una determinada opinión o de una forma de expresión, como las que se producen en las leyes sobre blasfemia, son incompatibles con el Pacto, excepto en las circunstancias establecidas en el artículo 20, párrafo 2” (párr. 48).

En el ámbito local, la Ley Orgánica de Comunicación [LOC] (2013) establece una prohibición de censura previa en los siguientes términos:

Se prohíbe la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, que en ejercicio de sus funciones o en su calidad apruebe, desaprobe o veto los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación. (art. 18)

Por otro lado, la responsabilidad ulterior se refiere a las consecuencias legales que pueden enfrentar los ciudadanos o entidades posterior a la publicación o difusión de información, en caso de la misma vulnerar derechos o infrinja disposiciones legales.

La Convención Americana de Derechos Humanos (1978) prevé expresamente la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el potencial ejercicio abusivo de la libertad de expresión (art. 13.2). Según la CIDH (2009), estas “limitaciones siempre se deben establecer a través de leyes que prevean responsabilidades posteriores por conductas definidas legalmente, y no a través de controles previos al ejercicio de la libertad de expresión” (párr. 92).

En efecto, la legislación ecuatoriana establece responsabilidad ulterior de los medios de comunicación al puntualizar que “habrá lugar a responsabilidad ulterior de los medios de comunicación, cuando los contenidos difundidos sean asumidos expresamente por el medio o no se hallen atribuidos explícitamente a una persona”. (LOC, 2013, art. 20)

En todos los casos, la Corte IDH (2008) afirma que “las sanciones ulteriores deben ser necesarias y estrictamente proporcionales al fin legítimo que se persiguen” (párr. 78). En el próximo acápite exploramos los derechos a la rectificación y la réplica como recursos ciudadanos para evitar posibles abusos a la libertad de expresión.

### 3.3 Derechos a la rectificación y la réplica

Los derechos a la rectificación y réplica buscan garantizar un equilibrio entre la libertad de expresión y la protección de los derechos de los individuos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978) reconoce el derecho de rectificación o respuesta en los medios de comunicación, en los siguientes términos:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. 3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial. (art. 14)

La legislación ecuatoriana, a través de la LOC (2022 (2013)) establece el derecho ciudadano a que los medios de comunicación rectifiquen la información que han difundido sobre ellas, o sobre asuntos a su cargo por informaciones inexactas o perjudiciales emitidas en su perjuicio a través de medios de comunicación. Además, puntualiza:

Los medios de comunicación tienen la obligación jurídica de realizar o publicar según el caso, de forma gratuita, con las mismas características, dimensiones, página y sección en medios escritos o en el mismo programa, horario o espacio en medios audiovisuales, para las rectificaciones que haya lugar en el término de 72 horas o en las próximas 3 programaciones, contadas a partir de presentado el reclamo por escrito de la persona afectada. La persona afectada podrá ejercer las acciones constitucionales que le asistan o acudir a la Defensoría del Pueblo para que inicie los procesos de protección de derechos, de conformidad con sus competencias. En ningún caso la rectificación eximirá de las otras responsabilidades legales en que se haya incurrido. (art. 23)

Asimismo, el artículo 24 de la misma normativa regula el derecho a la réplica o respuesta en los siguientes términos:

Toda persona que haya sido directamente aludida a través de un medio de comunicación, de forma que afecte sus derechos a la dignidad, honra o reputación, tiene derecho a que ese medio publique o brinde acceso para que se realice su réplica o respuesta de forma gratuita, con las mismas características, dimensiones, página o sección en medios escritos, o en el mismo programa, espacio y horario en medios audiovisuales, en el término de 72 horas o en las próximas 3 programaciones, a partir de la solicitud escrita planteada por la persona afectada. (Ibíd. Art. 24)

Además, esta norma permite a la persona afectada ejercer acciones constitucionales o acudir a la Defensoría del Pueblo, proporcionando múltiples vías de recurso y protección de derechos. En efecto, se establece la figura de responsabilidad civil por incumplimiento de la obligación de realizar rectificaciones o réplicas y por afectaciones a los derechos humanos, reputación, honor y buen nombre de los afectados. La norma garantiza que las personas naturales o jurídicas responsables de tales afectaciones sean civilmente responsables, previa la observancia del debido proceso. (art. 21)

Los derechos a la rectificación y réplica no solo protegen la reputación de los individuos afectados por informaciones inexactas o perjudiciales, sino que también fortalecen el debate público y previenen el abuso de la libertad de expresión. La implementación efectiva de estos derechos contribuye a un entorno mediático responsable y equilibrado.

### **3.4 Uso de mecanismos judiciales: Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador (2021)**

Los hechos de este caso se relacionan con la condena penal impuesta al periodista Emilio Palacio Urrutia y a otros tres directivos del diario El Universo, en Ecuador, a raíz de un artículo de opinión publicado en 2011. En dicho artículo, Palacio Urrutia cuestionaba las acciones del entonces presidente Rafael Correa durante una revuelta policial en 2010, sugiriendo que el mandatario había ordenado abrir fuego contra un hospital lleno de civiles. Correa demandó por injurias a Palacio y a los directivos del diario, Carlos, César y Nicolás Pérez, solicitando una reparación económica y una pena privativa de la libertad. (Corte IDH, 2021)

En julio de 2011, un juez de primera instancia condenó a los demandados a tres años de prisión y al pago de una indemnización de 40 millones de dólares. La sentencia fue apelada, pero confirmada en todas las instancias judiciales en Ecuador, incluyendo la Corte Nacional de Justicia. Ante esta situación, los periodistas llevaron el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, argumentando que la sentencia violaba su derecho a la libertad de expresión.

En 2019, la Corte falló a favor de Palacio Urrutia y los otros directivos, determinando que las sentencias penales impuestas por injurias eran desproporcionadas y contrarias a los estándares internacionales de libertad de expresión. Asimismo, la Corte IDH ordenó al Estado ecuatoriano a dejar sin efecto la condena penal y a indemnizar a los periodistas. (Corte IDH, 2021). En este marco, el caso deja las siguientes conclusiones:

- **Protección de la Libertad de Expresión:** la decisión de la Corte IDH (2021) destacó la importancia de proteger a los periodistas y a los medios de comunicación frente a sanciones excesivas que inhiban la libertad de expresión.

Es posible advertir que el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido una mayor protección de las opiniones, lo cual puede deducirse de la importancia fundamental que la protección del discurso debe tener para lograr la efectiva participación de las personas –y en particular de los periodistas– en el espacio público, y de esta forma sostener e incrementar la democracia y el pluralismo. (párr. 26)

- **Proporcionalidad de las sanciones:** El Estado concluyó que las sanciones impuestas a los periodistas fueron desproporcionadas y violaron los estándares internacionales de libertad de expresión.

El Estado ecuatoriano reconoce que la sanción penal impuesta al señor Emilio Palacio Urrutia y a los directivos del diario El Universo, así como la reparación civil ordenada en el marco del referido proceso penal, no respondieron a un interés social imperativo que las justifique, por lo que resultaron innecesarias y desproporcionadas y, si bien no se ejecutaron, pudieron haber causado un efecto intimidatorio sobre los intervinientes en el caso. (Corte IDH, 2021, párr. 19)

- **Garantías procesales y debido proceso:** el Tribunal también destacó la importancia de que las acciones legales contra periodistas respeten las garantías procesales y el debido proceso. En este caso, la Corte IDH señaló que “el Estado utilizó el derecho penal para sancionar una expresión en principio protegida por el derecho a la libertad de expresión, siendo el instrumento más restrictivo y severo con el que cuenta” (Ibíd., párr. 84).

Este caso reafirma la protección de la libertad de expresión, especialmente en contextos de crítica hacia figuras públicas y asuntos de interés público. Además, subraya la necesidad de que los Estados respeten y protejan los derechos de los periodistas y medios de comunicación, garantizando procedimientos judiciales equilibrados.

## **4. Para una comunicación efectiva**

En el ámbito del servicio público, la comunicación es esencial para la protección de derechos y el fortalecimiento de la gestión institucional. Como vimos a lo largo de esta Unidad, los servidores públicos tienen la responsabilidad de garantizar un entorno donde la libertad de expresión sea respetada y promovida, mientras se combaten activamente las formas de comunicación que amenazan estos principios fundamentales.

Dos áreas críticas en este esfuerzo son el manejo del discurso de odio y el papel del periodismo en contextos de protesta social. Enseguida, revisamos estos contenidos con mayor profundidad.

### **4.1 Los peligros del discurso de odio**

El discurso de odio constituye una amenaza para los valores democráticos. La estrategia de las Naciones Unidas (2020) considera que discurso de odio es “cualquier clase de mensaje sea este hablado, escrito o un comportamiento...(…) que ataca o utiliza lenguaje peyorativo o discriminatorio con referencia a una persona o un grupo sobre la base de quiénes son, en otras palabras, basadas en su religión, etnia, nacionalidad, raza, color, ascendencia, sexo u otro factor de identidad.” (p. 8)

En lugar de prohibir el discurso de odio como tal, el derecho internacional prohíbe la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Es así que la LOC (2022 (2013)) define al contenido discriminatorio en términos similares, como “toda apología de odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción

ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional” (art. 61).

Asimismo, la mencionada ley (Ibíd.) prohíbe la difusión de contenidos discriminatorios a través de cualquier medio de comunicación social. Estos contenidos no deben menoscabar o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos. Además, se prohíbe la apología de la discriminación y la incitación a actos violentos basados en mensajes discriminatorios. Es importante destacar que las personas afectadas pueden emprender acciones constitucionales o acudir a la Defensoría del Pueblo para la protección de sus derechos, según las competencias de esta entidad. (art. 62)

La promoción de un lenguaje inclusivo es una herramienta potente para contrarrestar mensajes negativos, violentos o discriminatorios asegurando que todas las personas, independientemente de su identidad, sean respetadas. Adoptar este tipo prácticas de comunicación es no solo una cuestión de legalidad, sino también de ética y responsabilidad social.

## 4.2 Periodismo y contextos de protesta social

Los comunicadores desempeñan un rol esencial en la recopilación, presentación y difusión de información durante las protestas. Proteger su integridad asegura que la información fluya libremente y que el público reciba una imagen completa y precisa de los eventos en curso (O’Flaherty, 2016). En contextos de protesta social, los riesgos para los periodistas suelen incrementarse considerablemente. Como vimos en la Unidad 1, la protección de los comunicadores es fundamental para el funcionamiento saludable de una democracia.

Según el Protocolo de actuación ante agresiones a personas trabajadoras de la comunicación desarrollado por el Consejo de Comunicación (2022), durante el período de protesta social, comprendido entre el 02 y el 17 de octubre de 2019 en el Ecuador, se registraron 206 trabajadores de la comunicación y 110 medios de comunicación agredidos. El 67% de estas agresiones corrieron a cuenta de la ciudadanía; mientras que el 23% estuvo a cargo de la fuerza pública; el 1.6 % habría sido cometido por agentes estatales; igual porcentaje de las agresiones registradas a cuenta de directivos de medios de comunicación; mientras que, no fue posible identificar la fuente de un 8 % de agresiones. (p.22)

Este panorama revela que, aunque una parte significativa de las agresiones proviene de la ciudadanía, la violencia por parte de la fuerza pública y agentes estatales es particularmente preocupante. La represión y la violencia de estos actores estatales pueden tener un impacto severo en la libertad de expresión y en el funcionamiento de la democracia. La presencia de agresiones estatales, aunque menor en proporción, sugiere un patrón de represión que podría orientarse a silenciar la cobertura crítica de las protestas.

En efecto, la intimidación o violencia contra los comunicadores puede actuar como una forma de represión indirecta, desincentivando la cobertura de temas críticos y la difusión de opiniones disidentes. Garantizar la seguridad de los periodistas ayuda a mantener un entorno en el que se exprese libremente la disidencia y se cuestionen las acciones de los actores estatales y no estatales (Article 19, 2015).

En contextos de protesta, los medios de comunicación juegan un papel crucial al proporcionar una plataforma para diferentes perspectivas, generando una opinión pública informada. La violencia y represión contra los periodistas no solo silencia voces individuales, sino que también debilita el tejido democrático al restringir el acceso del público a información diversa y crítica (Human Rights Watch, 2021). Los servidores públicos deben reconocer

y valorar el papel del periodismo, especialmente en contextos de alta tensión social, asegurando que los medios de comunicación puedan operar libremente y sin temor a represalias.

## 5. Referencias

- Article 19 Foundation. (2015). *Article 19 y defensores de derechos humanos: Protegiendo a quienes nos protegen*. <https://www.article19.org/resources/article-19-y-defensores-de-derechos-humanos-protegiendo-a-quienes-nos-protegen/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2009). *Marco jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema\\_interamericano\\_de\\_derechos\\_humanos/index\\_MJIAS.html](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_MJIAS.html)
- Comisión Europea. (2020). *Servicios de interés general*. [https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest\\_es](https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es)
- Consejo de Comunicación. (2022) *Protocolo de actuación ante agresiones a personas trabajadoras de la comunicación*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2004). *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2008). *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2001). *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_74\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2011). *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. (Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_238\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf)
- Corte Europea de Derechos Humanos. (1986). *Case of Lingens vs. Austria* (Application No. 9815/82). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449. [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Fernández-Ruiz, J. (2010). *Disertación sobre el servicio público*. *Foro: Revista de Derecho*, 13(1), 5-21. <http://hdl.handle.net/10644/2891>
- Human Rights Watch. (2021). *La protección de periodistas en contextos de protesta: Un desafío urgente*. <https://www.hrw.org/es/report/2021/01/16/proteccion-de-periodistas-en-contextos-de-protesta>

- Ley Orgánica de Comunicación de 2013*. Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 22, 25 de junio de 2013. Última reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 188, 14 de noviembre de 2022. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/17642-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-188>
- Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial 294. (2023). <https://www.derechoecuador.com/ley-orgnica-del-servicio-pblico-losep>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- O’Flaherty, M. (2016). The protection of journalists and media workers: An international perspective. In *International Journal of Human Rights*, 20(6), 1-15. <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1178654>
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación*. (2023). Registro Oficial 220. <https://www.comunicacion.gob.ec/reglamento-general-ley-organica-de-comunicacion>
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público*. (2021). Registro Oficial 417. <https://www.derechoecuador.com/reglamento-general-a-la-ley-orgnica-del-servicio-pblico>





## **Unidad 3**

### **Transparencia y acceso a la información**

#### **Tabla de contenido**

#### **Unidad 3**

#### **1. La transparencia desde la normativa**

#### **2. ¿Qué es información pública?**

2.1. Principios rectores del derecho de acceso a la información

2.2. Sujetos obligados a entregar información

#### **3. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LOTAIP] (2023)**

3.1. Información pública de difusión obligatoria

3.2. Excepciones a la información pública

#### **4. Ley Orgánica de Protección de Datos Personales**

#### **5. Instancias de control y seguimiento**

5.1. Defensoría del Pueblo, el órgano rector en transparencia

5.2. Régimen de sanciones

#### **6. Referencias**



# Unidad 3

## 1. La transparencia desde la normativa

El acceso a la información pública es un puntal de la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos. La transparencia permite a los ciudadanos enlazarse con las acciones y decisiones de sus gobiernos. Según la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2000), el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Esta transparencia es crucial para prevenir abusos de poder, ya que, al exponer las actividades gubernamentales al escrutinio público, se fomenta un entorno en el que este tipo de prácticas se condiciona.

El Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos (2009), define el derecho de acceso a documentos públicos como “el derecho de todos, sin necesidad de demostrar un interés, a tener acceso, a petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas” (art. 2).

En esa misma línea, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (2010) señala que toda persona tiene derecho a acceder a la información en posesión, custodia o control de cualquier órgano o entidad pública.

La Resolución 59 de la Asamblea General de la ONU sobre el Derecho a la Información (1946) reconoce que “el derecho al acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho fundamental que facilita el ejercicio de otros derechos humanos”.

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (1996), establece que el acceso a la información pública es una herramienta clave en la lucha contra la corrupción. Al hacer accesibles los documentos y datos gubernamentales, se facilita la identificación y denuncia de actos corruptos, lo que contribuye con la creación de un entorno democrático saludable. La transparencia en la gestión pública ayuda a asegurar que los recursos del Estado se utilicen de manera eficiente y en beneficio del bienestar social, garantizando que los derechos de los ciudadanos sean respetados.

En definitiva, el derecho al acceso a la información pública fortalece la confianza en las instituciones. Al propiciar un entorno de transparencia alrededor de los servicios públicos, se construye una relación de confianza con la ciudadanía. Esta relación es fundamental para la cohesión social.

## 2. ¿Qué es información pública?

La Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008) establece el derecho de acceso a la información pública en el artículo 18, que indica que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural y sin censura previa, acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con posterioridad a ellos, sus opiniones e ideas, a través de cualquier medio y en cualquier forma.

2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No habrá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación de derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información (art. 18).

Como vemos, la Carta Magna garantiza la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, además de establecer una protección adicional en situaciones de violaciones de derechos humanos. Para reforzar esta cobertura, se establece un marco normativo que fortalece el acceso a la información y limita las excepciones a este derecho a través de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LOTAIP] (2023).

La LOTAIP define a la información pública como todo tipo de documento que haya sido o no generado por el sujeto obligado<sup>2</sup>, “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” (art. 4, núm. 6).

Esta definición promueve la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalece los derechos humanos y la gobernanza. Este marco normativo es esencial para asegurar que las instituciones públicas operen de manera abierta y responsable, permitiendo a los ciudadanos ejercer su derecho al acceso a la información y participar activamente en la vida pública.

Así, el derecho de acceso a la información pública se constituye en una herramienta primordial para la exigencia y justiciabilidad de los derechos fundamentales toda vez que, este derecho representa “la posibilidad de cuestionar las razones de las decisiones del gobierno y de dar soluciones a los problemas nacionales, así como de exigir que las autoridades cumplan con los derechos por encima de los intereses de los poderes fácticos” (Gutiérrez, 2008, p. 18).

## 2.1. Principios rectores del derecho de acceso a la información

La normativa ecuatoriana determina que para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública se aplicarán los principios previstos en la Constitución de la República y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado. La LOTAIP (2023) determina los siguientes principios:

- a) Accesibilidad e Integridad: La información entregada debe ser completa, comprensible, útil, fidedigna, veraz y estar disponible en formatos accesibles a través de un sistema de búsqueda simple y eficaz.
- b) Buena Fe: Se presume que los sujetos obligados deben mantener un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus derechos y deberes.
- c) Celeridad: La información debe ser suministrada en el menor tiempo posible, evitando dilaciones indebidas y a través de procedimientos simples y expeditos, garantizando que sea otorgada cuando sigue siendo relevante, acorde a los derechos

<sup>2</sup> En el acápite 2.2. se define y describe de manera completa a los Sujetos Obligados a entregar información pública.

relacionados con la participación ciudadana.

d) Disociación: En caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones establecidas por la norma, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a dicha excepción.

e) Gratuidad: La obtención y consulta de la información deben ser libres de costo, pagando los solicitantes únicamente, de ser el caso, el valor de los materiales utilizados o el costo del envío, previa autorización del peticionario.

f) Igualdad y No Discriminación: Constituye el trato idéntico al acceso a la información para todas las personas sin que medie ningún tipo de reparo por motivos de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente.

g) In Dubio Pro Actione: En caso de duda respecto de la interpretación de las normas, ésta debe resolverse atendiendo a la interpretación más favorable al derecho de acción, al derecho del interesado.

h) In Dubio Pro Petitor: La interpretación de las disposiciones en la norma debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del interesado.

i) Máxima Publicidad: La información en manos de los sujetos obligados debe ser completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

j) Participación Ciudadana: Las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

k) Rendición de Cuentas: Quienes ejercen funciones públicas deben responder ante aquellos que, habiendo confiado ese poder, resultan afectados por sus actividades.

l) Supremacía del Interés Público: La información divulgada debe resultar relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual.

m) Transparencia: Libre acceso a la información pública y de interés general. (art. 5)

Como vemos, los principios rectores del derecho de acceso a la información establecidos en la LOTAIP (2023) refuerzan la protección de los derechos humanos fundamentales. La accesibilidad e integridad aseguran que la información sea comprensible, facilitando la posibilidad de contar con una ciudadanía informada. La celeridad y la gratuidad eliminan barreras de tiempo y costo, promoviendo un acceso eficiente a la información. Además, el principio de disociación permite la divulgación de información pública respetando las excepciones necesarias, estableciendo un balance entre la transparencia y la protección de datos sensibles.

Por otro lado, los principios de igualdad y no discriminación, junto con la máxima publicidad, in dubio pro actione y pro petitor, garantizan un acceso equitativo y favorecen interpretaciones que amplíen los derechos del interesado. La buena fe y la rendición de cuentas aseguran que los Sujetos obligados actúen con legalidad, mientras que la participa-

ción ciudadana y la supremacía del interés público enfatizan la relevancia de la información para el bienestar colectivo. En conjunto, estos principios crean un marco que facilita el acceso a la información y promueve los derechos individuales y colectivos, fortaleciendo una gobernanza inclusiva.

## 2.2 Sujetos obligados a entregar información

El derecho de acceso a la información pública es un componente esencial de la transparencia y la rendición de cuentas en un Estado democrático. La LOTAIP (2023) define los sujetos obligados a entregar información, garantizando así que la ciudadanía tenga acceso a datos relevantes y oportunos. El artículo 8 de la norma identifica a una amplia gama de entidades, desde organismos del sector público pasando a organizaciones no gubernamentales y entidades privadas que manejan recursos públicos. Esta disposición asegura que cualquier entidad involucrada en la administración de bienes y servicios públicos esté comprometida con la transparencia y la divulgación de información, fomentando así el control ciudadano. Los organismos obligados son:

- 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 (ONG) 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;
- 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 (art. 8).

El artículo 9 de la misma normativa establece que los sujetos obligados tienen la obligación de garantizar, transparentar y proteger el derecho de acceso a la información pública; además de “permitir su acceso y proteger los datos reservados, confidenciales y personales que estén bajo su poder” (Ibíd., art. 9).

La inclusión de una variedad de sujetos obligados a entregar información refleja el compromiso del Estado con la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los recursos públicos. Al normar el acceso a la información, se establece un sistema de rendición de

cuentas que abarca todos los niveles de la administración pública y entidades privadas. Esta normativa facilita el control ciudadano y fomenta la confianza pública en las instituciones al asegurar que la información crítica se encuentre disponible.

### **3. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LOTAIP] (2023)**

---

El Estado ecuatoriano establece un marco jurídico para garantizar y regular el derecho de acceso a la información pública. En efecto, la LOTAIP (2023) destaca la importancia de la transparencia y la disponibilidad de información fidedigna y oportuna, elementos esenciales para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación democrática (arts. 1, 2).

Además, la norma determina el derecho de acceso a la información pública en los siguientes términos:

El derecho de acceso a la información pública comprende el derecho a buscar, acceder, solicitar, investigar, difundir, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir información. Toda la información producida, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley, la normativa vigente y en los instrumentos internacionales aprobados y ratificados por el Estado ecuatoriano.

Cualquier persona, de forma individual o representando a una colectividad o cualquier grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá solicitar el acceso a la información pública (Ibíd., art. 7).

La ley protege a los solicitantes de cualquier forma de discriminación y asegura la gratuidad. Al permitir que cualquier ciudadano, individualmente o en representación de un colectivo, solicite y reciba información pública sin necesidad de justificar su solicitud, la LOTAIP promueve un ambiente de apertura y confianza en las instituciones públicas.

#### **3.1. Información pública de difusión obligatoria**

El Reglamento General a la LOTAIP (2024) define a la transparencia activa como el conjunto de obligaciones establecidas para los sujetos obligados, tendientes a mantener y publicar de forma permanente y periódica la información actualizada de su gestión dentro de la administración pública “a través del sitio web institucional, o en su defecto, por los medios que dispongan” (art. 11).

El artículo 19 de la LOTAIP (2023) especifica la información mínima actualizada que, para los sujetos obligados, deberán publicar con naturaleza obligatoria:

1. Estructura orgánica funcional;
2. El directorio completo del organismo, dependencia y/o persona jurídica, así como el distributivo del personal y su cargo;
3. Las remuneraciones salariales;
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;
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, etc.,
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.
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;
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;
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;
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. (art. 19)

Se establece, además, que la Defensoría del Pueblo se encuentra en la obligación de requerir a las instituciones que no hubieran difundido de manera clara y completa la información a través de sus respectivas páginas web institucionales, los correctivos necesarios. (Regl. LOTAIP, 2024, art. 9)

### 3.2. Excepciones a la información pública

Los sujetos obligados pueden negar el acceso a la información pública únicamente bajo los supuestos contemplados en la LOTAIP (2023), de acuerdo con dos definiciones puntuales: información declarada confidencial y reservada. Se entiende por información confidencial a cualquier “documentación, en cualquier formato, final o preparatoria, haya sido o no generada por el sujeto obligado, derivada de los derechos personalísimos y fundamentales” (art. 4., núm. 5). Esta información requiere expresa autorización de su titular para su divulgación, ya que contiene datos que, al revelarse, pueden potencialmente dañar los intereses privados, entre los que destacan:

- a) El derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad, así como el derecho al honor y la propia imagen;
- b) Los datos personales cuya difusión requiera el consentimiento de sus titulares y deberán ser tratados según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales;
- c) Los intereses comerciales y económicos legítimos; y,
- d) Las patentes, derechos de autor y secretos comerciales (art. 4, núm. 5).

Por otro lado, se entiende por información reservada a aquella documentación, final o preparatoria, haya sido o no generada por el sujeto obligado, “que requiere de forma excepcional limitación en su conocimiento y distribución, (...) siempre que no sea posible su publicidad bajo un procedimiento de disociación, por existir un riesgo claro, probable y específico de daño a intereses públicos conforme a los requisitos contemplados en esta Ley” (LOTAIP, 2023, art. 4, núm. 7). Los documentos de índole restringida al libre acceso corresponden a:

1. Planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado;
2. Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contrainteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional, declarada mediante estado de excepción por esa causa, conforme con la Constitución de la República del Ecuador;
3. La información sobre la ubicación del material bélico, cuando esta no entrañe peligro para la ciudadanía;
4. Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional;
5. Información que reciban las instituciones del Estado, expresamente con el ca-

rácter de reservado o confidencial, por otro u otros sujetos de derecho internacional, siempre que, en ponderación de los derechos fundamentales, no se sacrifique el interés público; y,

6. Información expresamente establecida como reservada en leyes orgánicas vigentes. (Ibíd., art. 15)

Finalmente, la información clasificada previamente como reservada “permanecerá con tal carácter hasta un período de diez años desde su clasificación. El período de reserva podrá ser ampliado, sin superar los quince años, siempre y cuando permanezcan y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación, mediante acto o resolución motivada” (Ibíd., art. 16).

#### **4. Ley Orgánica de Protección de Datos Personales**

En Ecuador, la legislación relacionada con la transparencia y el acceso a la información ha experimentado un avance significativamente, particularmente con la promulgación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales [LOPDP]. Esta norma se enmarca dentro del creciente reconocimiento de los derechos digitales y la necesidad de proteger los datos personales en un entorno cada vez más digitalizado.

La Fundación Acceso (2021) destaca la importancia de la privacidad de la protección de datos personales para garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información en Ecuador. Asimismo, señala que es necesario que se promueva una cultura de privacidad y se garantice la transparencia en el uso de los datos por parte de empresas y gobiernos.

El objetivo principal de la LOPDP (2021) es proteger los derechos fundamentales de las personas en relación al tratamiento de sus datos personales, garantizando que este se realice de manera lícita, leal y transparente. Establece principios, derechos y obligaciones para los responsables del tratamiento de datos, así como medidas para asegurar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

La LOPDP (2021) enumera los principios que deben guiar el tratamiento de datos personales, incluyendo la transparencia, que exige que toda información y comunicación relacionada con el tratamiento de datos personales sea de fácil acceso y comprensible. Por su parte, el artículo 5 reconoce derechos de los titulares de los datos, incluyendo el derecho de acceso. Los individuos tienen derecho a obtener confirmación sobre si se están tratando sus datos personales y, en caso afirmativo, acceder a dicha información, lo cual es crucial para la transparencia. (art. 3)

Otro de los articulados relevantes exige que los responsables del tratamiento proporcionen información clara y accesible sobre cómo se manejan los datos personales, incluyendo detalles sobre la identidad del responsable, los fines del tratamiento, y los derechos de los titulares (art. 12)

En conclusión, la LOPDP (2021) representa un avance significativo en la normativa en materia de derechos digitales, acceso a la información y protección de datos personales. Al establecer un marco para la protección de esta información, se protege la privacidad de los individuos. Su implementación efectiva es esencial para promover una cultura de transparencia y responsabilidad en el manejo de datos personales, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia.

## 5. Instancias de control y seguimiento

### 5.1. Defensoría del Pueblo, el órgano rector en transparencia

La Constitución de la República [CRE] (2008) determina que la Defensoría del Pueblo tendrá como función la protección y tutela de los derechos de los ciudadanos y tendrá como una de sus atribuciones, el patrocinio, de oficio o a petición de parte, del acceso a la información pública (art. 215, núm, 11). Con tal antecedente, este acápite nos permitirá analizar las funciones específicas de la Defensoría del Pueblo en el ámbito de la transparencia, su rol en la promoción de estos derechos.

La LOTAIP (2023) determina que la Defensoría del Pueblo se constituye como el órgano rector en temas de transparencia y acceso a la información pública, “encargado de la promoción y vigilancia de las garantías establecidas en esta Ley y su reglamento, sin perjuicio de las facultades que les confiere su propia legislación o de la obligación que las leyes asignan a otras instituciones públicas de entregar información” (art. 12). Sus atribuciones son:

1. Promover el ejercicio, promoción y cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública;
2. Monitorear y vigilar regularmente el cumplimiento de esta Ley por parte de los sujetos obligados establecidos en el artículo 8 de esta norma, para garantizar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información;
3. Precautelar que la calidad de la información pública difundida por los sujetos obligados contribuya al cumplimiento de los objetivos de esta Ley;
4. Promover, patrocinar e interponer a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones constitucionales de acceso a la información pública, cuando un pedido de información no ha sido oportunamente respondido, la información ha sido negada o se considere que la información entregada es incompleta o contiene información falsa;
5. Establecer los lineamientos de la elaboración del informe anual de los sujetos obligados;
6. Elaborar anualmente un informe consolidado nacional de evaluación, sobre la base de la transparencia activa, así como todos los medios idóneos que mantienen todos los sujetos obligados, el mismo que será público;
7. Recibir, consolidar e informar a la Asamblea Nacional el listado índice de toda la información clasificada como reservada, en la forma prevista en esta Ley y su reglamento;
8. Presentar el informe anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública, con el detalle de los nudos críticos y propuestas de mejora conforme los hallazgos, que será expuesto por la máxima autoridad de la Defensoría del Pueblo ante el Pleno de la Asamblea Nacional;
9. Determinar información complementaria que con carácter obligatorio deban publicar en transparencia activa los sujetos obligados;
10. Promover la concientización acerca de la presente Ley y sus disposiciones, mediante programas de difusión y/o capacitación del derecho humano de acceso a la información pública, dirigidos a servidoras y servidores públicos y a la

- ciudadanía en general, especialmente en temas de transparencia colaborativa;
11. Atender los procedimientos de gestión oficiosa, presentados por los solicitantes de información, en contra de los sujetos obligados frente a la negativa en la atención de las solicitudes de acceso a la información pública;
  12. Realizar el seguimiento de los informes de gestión oficiosa correspondientes en los casos de incumplimiento de lo establecido en la presente Ley y su reglamento;
  13. Instar a los sujetos obligados establecidos en la presente Ley a la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos o privados;
  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;
  16. Analizar las denuncias presentadas por la Asamblea Nacional, en relación a la falta de transparencia sobre los pedidos de información realizados a instituciones y entidades, en cumplimiento de su atribución fiscalizadora, y emitir un informe de conclusiones determinando lo correspondiente respecto a la vulneración del derecho de acceso a la información pública, el cual tendrá el mismo procedimiento de la gestión oficiosa; y,
  17. Velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente Ley (Ibíd., art. 13).

Además, es de remarcar que, todas las instituciones públicas, organizaciones, servidoras o servidores públicos y demás sujetos obligados tienen la obligación de presentar a la Defensoría del Pueblo, “hasta el último día laborable del mes de enero de cada año, un informe anual, sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública” (Regl. LOTAIP, 2024, art. 11).

En definitiva, la Defensoría del Pueblo se erige como un pilar en la garantía del acceso a la información pública en el país. Este órgano asegura, por un lado, el cumplimiento del derecho a la información, y por otro; vigila la calidad en la prestación de servicios públicos, contribuyendo al desarrollo de una cultura de transparencia y responsabilidad en el ámbito público y privado en el Ecuador.

## 5.2. Régimen de sanciones

El régimen de sanciones en materia de acceso a la información pública en Ecuador asegura la transparencia y la rendición de cuentas de los sujetos obligados a entregar información pública. En este apartado examinaremos las disposiciones legales que regulan las sanciones por la denegación de información, la responsabilidad sobre el tratamiento de la información pública y las sanciones administrativas aplicables en caso de incumplimiento. Además, se analizará el papel del control y la vigilancia ciudadana en el fortalecimiento de la transparencia.

La LOTAIP (2023) establece que la denegación de acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud por parte de los sujetos obligados “dará lugar a la gestión oficiosa, así como a la acción constitucional dispuesta en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdic-

cionales y Control Constitucional, y acciones legales, de las cuales se crea asistido, a fin de ejercer y garantizar el cumplimiento de sus derechos; sin perjuicio de las responsabilidades a las que haya lugar” (art. 36). En el mismo sentido, el titular de la entidad o representante legal, así como quien vulnere directamente el derecho de acceso a la información:

serán responsables administrativa, civil o penalmente, por sus acciones u omisiones en la difusión, ocultamiento, alteración, denegación o pérdida de información, asimismo, por la falta de publicación o actualización, en el correspondiente portal web, de la información a su cargo. (Ibíd., art. 39)

En efecto, los servidores públicos que incumplan la obligación de transparentar la información pública se encuentran sujetos a “sanciones administrativas establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público, y conforme las garantías del debido proceso, contempladas en la Constitución de la República del Ecuador, independientemente de las acciones civiles o penales que hubiera lugar” (Ibíd., art. 42).

Finalmente, el artículo 44 reconoce y garantiza el derecho de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil a incentivar y fomentar la aplicación de LOTAIP, así como de ejercer vigilancia social y veeduría ciudadana respecto al cumplimiento de la ley para el fortalecimiento de acciones de transparencia social (art. 44).

En conclusión, el régimen de sanciones establecido en la ley es fundamental para asegurar que los sujetos obligados cumplan con su responsabilidad de proporcionar acceso a la información pública. Al detallar las sanciones administrativas, civiles y penales para quienes nieguen, oculten o alteren información, la ley refuerza la importancia de la transparencia como un derecho que debe ser garantizado. El marco normativo proporciona un mecanismo claro para responsabilizar a los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones, asegurando que exista una respuesta adecuada ante la vulneración de este derecho.

El rol de las veedurías ciudadanas es esencial en este contexto, ya que la LOTAIP no solo garantiza el acceso a la información, sino que promueve la participación activa de la ciudadanía en el control y monitoreo del cumplimiento de la ley. Al incentivar la vigilancia social y el ejercicio de veedurías, la normativa fomenta una mayor transparencia, lo que fortalece la confianza en las instituciones públicas. Estas acciones ciudadanas refuerzan el carácter participativo de la democracia, al permitir que los ciudadanos sean actores clave en la lucha contra la opacidad en el manejo de los recursos e información públicos.

## **6. Referencias**

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1946). Resolución 59(I): Derecho a la Información. [https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I))
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2000). *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*. <https://www.cidh.oas.org/declaration.htm>
- Consejo de Europa. (2009). *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008. [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Fundación Acceso. (2021). *Informe Acceso Ecuador 2021: Estado de la privacidad y la libertad de expresión en línea en Ecuador*. <https://acceso.ec/informe-2021/>
- Gutiérrez, P. (2008). *El derecho al acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*. Información de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México D.F. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx:8080/jspui/handle/123456789/1241>
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LOTAIP] (2023). Registro Oficial N.º 245. <https://www.cienciasforenses.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/LOTAIP-2023.pdf>
- Ley Orgánica de Ley Orgánica de Protección de Datos Personales [LOPDP] (2021). Registro Oficial N.º 459. [https://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/ley\\_organica\\_de\\_proteccion\\_de\\_datos\\_personales.pdf](https://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/ley_organica_de_proteccion_de_datos_personales.pdf)
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2010). *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*. [https://www.oas.org/dil/esp/ley\\_modelo\\_interamericana\\_sobre\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/ley_modelo_interamericana_sobre_acceso_a_la_informacion.pdf)
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2024). Registro Oficial 484. <https://www.comunicacion.gob.ec/reglamento-general-ley-organica-de-comunicacion>





## **Unidad 4**

### **Buenas prácticas en la comunicación pública**

#### **Tabla de contenido**

#### **Unidad 4**

- 1. La rendición de cuentas como puerta a la transparencia**
- 2. Importancia de la rendición de cuentas en el servicio público**
- 3. Gobierno abierto y confianza ciudadana**
- 4. Estrategias para una comunicación pública efectiva y transparente**
  - 4.1. Proactividad en la publicación de información pública**
  - 4.2. Establecimiento de portales de participación**
  - 4.3. Implementación de mecanismos específicos de transparencia para grupos en situación de vulnerabilidad**
  - 4.4. Monitoreo y evaluación de políticas de transparencia**
- 5. Referencias**



# Unidad 4

## 1. La rendición de cuentas como puerta a la transparencia

La rendición de cuentas es un principio fundamental en el marco de los derechos humanos que asegura que los actores estatales y no estatales se responsabilicen de sus decisiones cuando las mismas afectan los derechos ciudadanos. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2015), la rendición de cuentas “implica la obligación de explicar, justificar y responder por las acciones y decisiones tomadas, y, en su caso, reparar las violaciones a derechos humanos” (p. 15).

En efecto, la rendición de cuentas está intrínsecamente ligada a la transparencia y al acceso a la información. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2013) establece que “sin un acceso adecuado a la información pública, la rendición de cuentas se ve comprometida, y los ciudadanos no pueden participar plenamente en los procesos democráticos” (p. 21). Esto refuerza la idea de que la rendición de cuentas no es solo una actividad para atender ante posibles abusos, sino una práctica continua que fortalece las instituciones democráticas vistas como garantes de los derechos humanos.

En el contexto ecuatoriano, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana [LOPC] (2011) define a la rendición de cuentas como un proceso sistemático, interactivo y universal, que involucra a funcionarios que estén obligados a informar a “someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos” (art. 89). En ese sentido, la rendición de cuentas tiene los siguientes objetivos:

1. Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública;
2. Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las gobernantes y los gobernantes, funcionarias y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos;
3. Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y,
4. Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno. (Ibíd., art, 91).

Un dato de singular importancia es que los ciudadanos, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las “instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social” (Ibíd., art. 88). Como vemos, la rendición de cuentas en el país es un deber que debe realizarse de manera transparente, accesible y oportuna, permitiendo así a la ciudadanía ejercer un seguimiento sobre lo público.

## 2. Importancia de la rendición de cuentas en el servicio público

La rendición de cuentas en el servicio público es fundamental para garantizar la transparencia, la eficiencia y la integridad en la gestión pública. Este principio permite que los ciudadanos supervisen las acciones de los funcionarios y las entidades gubernamentales,

asegurando que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada. Desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH] (2015), la rendición de cuentas tiene las siguientes dimensiones:

- a. La obligación de quienes ocupan cargos de autoridad a asumir la responsabilidad de sus acciones, a dar justificaciones ante las personas afectadas y a estar sujetos a sanciones cuando su actuación, o sus explicaciones, no resulten convincentes.
- b. La responsabilidad de quienes ocupan cargos de autoridad tienen funciones y normas de actuación claramente definidas, lo que permite una evaluación transparente y objetiva de su conducta.
- c. La obligación de dar explicaciones exige que los funcionarios públicos y las instituciones presenten justificaciones convincentes acerca de sus funciones y sus decisiones ante las personas afectadas, los órganos de supervisión, los electores e incluso toda la ciudadanía.
- d. La capacidad de imponer sanciones exige el establecimiento de mecanismos destinados a verificar si los funcionarios públicos y las instituciones acatan las normas establecidas y a garantizar la adopción de medidas correctivas y reparaciones, cuando sea necesario (p.4).

En el ámbito local, la Constitución de la República [CRE] (2008) establece que son deberes y responsabilidades de los ciudadanos, “combatir los actos de corrupción” (art. 83, núm. 8) y “rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley” (Ibíd., núm. 11). Asimismo, se manifiesta que todos los niveles de gobierno contarán con instancias de participación integradas “representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos” (Ibíd., art. 100).

En efecto, la rendición de cuentas adquiere una relevancia especial debido al marco constitucional que la respalda, estableciendo mecanismos específicos para su supervisión a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS].

Este organismo desempeña un papel crucial en la promoción de la transparencia y en la lucha contra la corrupción, facilitando la participación activa de la ciudadanía en el control y evaluación de la gestión pública (CRE, 2008, art. 204). El CPCCS tiene la facultad de supervisar las acciones de las instituciones públicas y exigir la rendición de cuentas incluyendo:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social (Ibíd., art. 208).

En resumen, la normativa ecuatoriana establece un marco para la rendición de cuentas, promoviendo la transparencia y el control ciudadano sobre la gestión pública. Su importancia se enfoca en la búsqueda de la participación ciudadana que promueva una administración responsable. La institucionalización de estos mecanismos fortalece la relación entre el Estado y los ciudadanos, consolidando un modelo de gobernanza más abierto, responsable y orientado al servicio público.

### 3. Gobierno abierto y confianza ciudadana

---

La idea de gobierno abierto surge de la necesidad fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés público. Esto implica la implementación de un nuevo modelo de gobierno, promoviendo una administración pública más cercana a las personas.

Esta iniciativa precisa de un rol más activo de la ciudadanía y su colaboración en la toma de decisiones y solución de problemas públicos, “así como de una gestión de puertas abiertas por parte del Estado y la generación de oportunidades de participación” (Gobierno Abierto Ecuador, 2022).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023) considera que los pilares del gobierno abierto son:

- a. La transparencia, que supone proporcionar información sobre lo que está haciendo el gobierno, poner a disposición sus fuentes y bases de datos, y publicar los planes de actuación, por los que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social.
- b. La participación, para promover el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos, creando nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- c. La colaboración, que significa comprometer e implicar a los ciudadanos, y demás agentes sociales, en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone la colaboración, cooperación y el trabajo coordinado, no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente (párr. 2).

Sumado a lo anterior, el gobierno abierto estimula el uso de plataformas digitales. Para ello, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana [LOPC] (2011) integra el concepto de democracia electrónica para referirse a mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos en los procesos de información, consulta, foros de discusión y diálogos interactivos. E insiste en que “las autoridades públicas de todas las funciones del Estado mantendrán un espacio dedicado en el portal institucional para poder informar, dialogar e interactuar con la comunidad” (art. 101).

Al generar espacios digitales para la información, se promueve una gestión pública más cercana y accesible. Este tipo de mecanismos contribuye a fortalecer la confianza, al establecer un enlace del Estado con los ciudadanos. Esta relación es importante para la estabilidad social y política, y el gobierno abierto, al hacer visibles y accesibles las acciones del Estado, crea un ambiente donde la legitimidad gubernamental se refuerza y la participación ciudadana se convierte en una herramienta efectiva para la gobernabilidad democrática.

## 4. Estrategias para una comunicación pública efectiva y transparente

Como hemos visto a lo largo de esta Unidad, la comunicación pública es un componente clave para fortalecer la confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado. A nivel internacional, múltiples organizaciones han desarrollado guías para conducir a los servidores públicos hacia la mejora del acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Si en el acápite anterior, trabajamos el gobierno abierto como una potente herramienta de empoderamiento ciudadano; a continuación, presentamos algunas estrategias complementarias para fortalecerla:

### 4.1. Proactividad en la publicación de información pública

Una de las estrategias clave es la proactividad en la publicación de información. El Comité Jurídico Interamericano [CJI] (2008), cuerpo consultivo de la Organización de Estados Americanos (OEA), subraya que los Estados “deben publicar de manera proactiva información relevante sin necesidad de que sea solicitada por los ciudadanos” (p. 2). Esto incluye datos sobre presupuestos, contrataciones, y decisiones políticas, facilitando un acceso más equitativo y oportuno a la información pública.

Al proporcionar datos de manera anticipada y transparente, las entidades públicas permiten a los ciudadanos participar de manera más informada en los procesos democráticos y ejercer un control efectivo sobre la gestión pública. Este enfoque preventivo reduce las barreras al acceso a la información, minimiza la posibilidad de corrupción, y mejora la rendición de cuentas. De acuerdo con el CJI (2008), esta práctica es fundamental para consolidar una cultura de transparencia y participación, elementos esenciales para una democracia robusta y funcional.

### 4.2. Establecimiento de portales de participación

La implementación de portales de participación es una estrategia complementaria al concepto de democracia electrónica que revisamos en el acápite anterior. Según la Fundación Telefónica (2023), estos mecanismos deben “establecer canales que hagan posible la comunicación descendente, ascendente y horizontal” (p. 73). Es decir, no basta únicamente con la exposición de información, sino que debe procurarse una comunicación de dos vías con la ciudadanía para implementar posibles aportaciones y mejoras.

Estos portales deben ser fáciles de usar, accesibles y actualizados regularmente para asegurar que la ciudadanía encuentre la información que necesita sin obstáculos innecesarios. Estos espacios deben contener datos abiertos que permitan un análisis más profundo por parte de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

### 4.3. Implementación de mecanismos específicos de transparencia para grupos en situación de vulnerabilidad

Existen barreras formales, materiales y técnicas que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad. Estas condicionantes se hacen evidentes al intentar ejercer el derecho de acceso a la información pública. Entre ellas, idiomáticas, de accesibilidad digital, entre otras; que les impiden interactuar con el Estado.

Para garantizar su accesibilidad, se recomienda establecer mecanismos como la traducción de reglamentos, leyes y formularios en lenguas indígenas y braille, materiales audiovisuales en lenguaje de señas, ...

páginas de internet accesibles para personas con diferentes capacidades al tiempo que también asegurar la posibilidad de que todo aquello que existe en la web esté disponible en formato papel para evitar la brecha digital y a través de la oralidad para aquellas personas analfabetas que no saben leer ni escribir. (UNESCO, 2024 p. 35)

#### **4.4. Monitoreo y evaluación de políticas de transparencia**

Es esencial el monitoreo y la evaluación continua de las políticas de transparencia y acceso a la información. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2020) subraya que “los mecanismos de monitoreo independientes son fundamentales para asegurar que las políticas implementadas sean efectivas y se ajusten a los estándares internacionales” (p. 18). Estos mecanismos deben incluir auditorías regulares, informes públicos y la posibilidad de revisión externa.

En definitiva, la diversificación de espacios para el efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana y la gestión pública, lo cual redundará en un afianzamiento de la gobernabilidad. Al mismo tiempo, refuerza la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas.

## 5. Referencias

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2015). Estándares interamericanos sobre acceso a la información. <https://oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2020). *Principios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información Pública*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Transparencia.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2023). *Acerca del Gobierno Abierto*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008. [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)

Fundación Telefónica. (2013). *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/2ECB3D5568C5F66205257F1400137A74/%24FILE/las\\_tic\\_en\\_el\\_gobierno\\_abierto.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2ECB3D5568C5F66205257F1400137A74/%24FILE/las_tic_en_el_gobierno_abierto.pdf)

Gobierno Abierto Ecuador. (2022). *¿Qué es Gobierno Abierto?* <https://www.gobiernoabierto.ec/que-es-gobierno-abierto/>

*Ley Orgánica de Participación Ciudadana [LOPC]* (2011). Registro Oficial N. 175. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/WhoWillBeAccountableSummary\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/WhoWillBeAccountableSummary_sp.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2013). *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Mundo*. <https://undocs.org/A/68/362>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2024). *El acceso a la información pública y los grupos en situación de vulnerabilidad: Retos, experiencias y buenas prácticas*. [https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef\\_0000388858&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach\\_import\\_5cf251c2-49ac-4411-a193-66d3809d9e15%3F\\_%3D388858spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000388858/PDF/388858spa.2name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C49%2C842%2C0%5D](https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000388858&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_5cf251c2-49ac-4411-a193-66d3809d9e15%3F_%3D388858spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000388858/PDF/388858spa.2name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C49%2C842%2C0%5D)

Organización de Estados Americanos. Comité Jurídico Interamericano. (2008). *Principios sobre el derecho de acceso a la información*. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Principios\\_CJI.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Principios_CJI.pdf)



Consejo de  
**Comunicación**

Curso  
**Libertad de expresión  
y servicio público**  
Insumo técnico