

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

**CASO No. 160-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 160-18-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco de una acción de acceso a la información pública. Después de realizar el análisis de la sentencia, se concluye que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, por lo tanto, se desestima la acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 2 de junio de 2010, el Consejo Directivo del IESS decidió autorizar el inicio del proceso de selección de administradoras fiduciarias para constituir los fideicomisos de gestión y administración sobre diferentes inmuebles de propiedad institucional, entre tales inmuebles se encontraba el lote de terreno denominado la “Quinta La Victoria”, ubicado en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha.
2. El 22 de junio de 2010, la Unidad de Negocios Fiduciarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social<sup>1</sup> (en adelante “**IESS**”) resolvió convocar, publicar y aprobar las bases del segundo concurso para la selección de propuestas de promotores inmobiliarios para desarrollar proyectos en los terrenos de propiedad institucional IESS.
3. El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social<sup>2</sup> (en adelante “**BIESS**”) convocó a un concurso público para la selección de los posibles socios promotores inmobiliarios, a fin de que éstos presenten sus propuestas de anteproyectos para los emprendimientos de desarrollos inmobiliarios sobre inmuebles de propiedad del IESS. Luego del análisis, la Unidad de Negocios Fiduciarios del IESS seleccionó a la compañía RIASCOS FONDELLO representada por Patricia Isabel Fondello Avasolo, referente al lote de terreno denominado “Quinta La Victoria” ubicado en la ciudad de Quito, provincia de

<sup>1</sup> Conforme el Reglamento para la Participación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Negocios Fiduciarios y Fideicomisos Mercantiles, se creó un cuerpo colegiado denominado Unidad de Negocios Fiduciarios del IESS.

<sup>2</sup> La Disposición Transitoria Primera de la Ley del BIESS dispone que mientras la nueva entidad financiera obtenga el permiso de funcionamiento e inicio de operaciones, la Comisión Técnica de Inversiones del IESS continuaba en sus funciones aplicando la ley del BIESS, y demás facultades que se derogaba una vez iniciadas las operaciones del BIESS. Obtenido el permiso de operación del BIESS, la extinta Unidad de Negocios Fiduciarios del IESS, fue traspasada al BIESS, para seguir cumpliendo actividades similares a las que venía cumpliendo en el IESS.

Pichincha que era parte de los bienes de propiedad de los portafolios administrados por el IESS y que formaron parte de la convocatoria pública realizada.

4. El 27 de enero de 2011, el BIESS y la compañía RIASCOS FONDELLO representada por Patricia Isabel Fondello Avasolo (en adelante “**Patricia Fondello**”) suscribieron una “carta de intención” en la que establecieron como objeto del mismo la viabilización del proyecto “Quinta Pared” que iba a ser desarrollado en el inmueble denominado “Quinta La Victoria”, así como los compromisos de las partes<sup>3</sup>, plazo y causales de terminación.
5. El 2 de agosto de 2011, mediante escritura pública otorgada ante el notario vigésimo tercero del cantón Quito, se constituyó el fideicomiso BIESS- QUINTA LA VICTORIA siendo sus constituyentes el IESS, el BIESS y Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACÍFICO (en adelante “**Fiduciaria del Pacífico**”), con el único objeto el desarrollo del proyecto inmobiliario mencionado.
6. El 11 de enero de 2017, Patricia Fondello realizó una solicitud a Francisco León Representante Legal de Fiduciaria del Pacífico los siguientes documentos, con el fin de iniciar el proceso legal de adhesión al negocio fiduciario: i) información y certificación si el fideicomiso BIESS-Quinta La Victoria se encontraba vigente o si ya fue liquidado, la fecha de las decisiones del órgano de gobierno del mismo y los nombres completos de quienes fungieron en tales órganos de gobierno del fideicomiso, sobre tales decisiones; ii) copias de las grabaciones de audio de todas las juntas del fideicomiso BIESS- Quinta La Victoria, desde su constitución hasta la actualidad; iii) En caso de que el fideicomiso BIESS- Quinta La Victoria se encuentre legalmente liquidado, una copia simple de la escritura pública de liquidación, así como todos los actos administrativos, de simple administración o informes técnicos, por medio de los cuales se haya determinado la base técnica, económica y legal de instrucción a los miembros de la junta del fideicomiso para proceder con la liquidación del mismo; iv) copia certificada del informe final de administración y liquidación; y v) copias certificadas de todas las actas de junta del fideicomiso BIESS-Quinta La Victoria, así como documentos, informes y demás soportes con el detalle de la nómina de cada uno de los intervinientes en las mismas, sean éstos miembros de la Junta o invitados, técnicos o funcionarios<sup>4</sup>.
7. El 23 de enero de 2017, Fiduciaria del Pacífico mediante oficio No. FP-Q-0120-2017<sup>5</sup> dio

---

<sup>3</sup> Conforme la cláusula 3.1. donde constaban los compromisos de la promotora (compañía) se estipuló: “*d) Aportar los diseños y estudios técnicos definitivos que se generen al amparo de esta carta de intención y una vez calificado y aprobado por todas las instancias del BIESS, se constituya en aporte al patrimonio autónomo, previo las partes establecerán de mutuo el valor proporcional de los mismos, con el propósito de que le posibilite su adhesión al fideicomiso que constituya el BIESS*”. Asimismo, conforme la cláusula 3.2. donde constaban los compromisos del BIESS se estipuló: “*a) El BIESS, una vez calificado y aprobado por las instancias pertinentes tanto técnica económica y legalmente, constituirá un fideicomiso mercantil inmobiliario, definirá el aporte de cada socio y transferirá el inmueble mencionado para establecer su aptitud jurídica completa para el desarrollo del potencial proyecto inmobiliario; b) Sobre la base de los estudios presentados por la PROMOTORA y por convenir a sus intereses, una vez aprobado y resuelto por las instancias pertinentes, viabilizar la adhesión de la promotora al Fideicomiso*” (énfasis en el original). Expediente de la Unidad Judicial, foja 78 vuelta.

<sup>4</sup> Expediente de la Unidad Judicial, fojas 3 y 4.

<sup>5</sup> Expediente de la Unidad Judicial, foja 1.

contestación a la solicitud realizada por Patricia Fondello en los siguientes términos:

*“En referencia a su comunicación sin número, recibido (sic) el 11 de enero de 2017, en el disco compacto (CD) adjunto, sírvase encontrar escaneada la siguiente documentación:*

- 1.- Escritura de Liquidación del Fideicomiso BIESS QUINTA LA VICTORIA;*
- 2.- Acta de la Junta del Fideicomiso en la que se resuelve la liquidación del fideicomiso; e,*
- 3.- Informe de Diagnóstico del Fideicomiso, emitido por el BIESS, en el que hay referencias a su persona.*

*Dejamos constancia que el documento al que se refiere en el tercer párrafo de su comunicación no lo recibimos con la misma” (énfasis en el original).*

8. El 30 de enero de 2017, Patricia Fondello mediante escrito presentado ante Fiduciaria del Pacífico indicó que todavía se encontraba pendiente de entregar: i) las grabaciones de audio de las sesiones de la Junta del fideicomiso BIESS-QUINTA LA VICTORIA; y ii) todas las actas de las sesiones de la Junta del fideicomiso BIESS-QUINTA LA VICTORIA, así como los sustentos de estos (los numerales 2 y 5 de la petición inicial, párrafo 5 *supra*).

9. El 13 de marzo de 2017, Fiduciaria del Pacífico mediante oficio No. FP-Q-0156-2017<sup>6</sup> dio contestación al segundo escrito presentado por Patricia Fondello en los siguientes términos:

*“Como usted conoce este Fideicomiso se encuentra ya liquidado, y por tanto, la Fiduciaria ya no es su representante legal.*

*A pesar de nuestra respuesta emitida mediante oficio No. FP-Q-0120-2017, estimamos que el fundamento legal base de su petición no aplicaría, pues, el Fideicomiso como tal, no tiene acciones ni participaciones, y tampoco realiza gestiones públicas (...).”*

10. Posterior a lo mencionado, el 12 de septiembre de 2017, Patricia Fondello presentó una acción de acceso a la información pública<sup>7</sup> en contra de la Fiduciaria del Pacífico. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante **“Unidad Judicial”**) y la causa fue signada

<sup>6</sup> Expediente de la Unidad Judicial, foja 1.

<sup>7</sup> En la demanda, la parte actora sostuvo: *“He advertido que se atiende parcialmente mi pedido (...) puesto que no se atendió lo solicitado tanto en el número 2 referente a las grabaciones de audio de las sesiones de la Junta del Fideicomiso BIESS-La Victoria, así como el número 5, relativo a la entrega de copias certificadas de todas las actas de la Junta del Fideicomiso BIESS-Quinta La Victoria, desde su constitución en el año 2011, posterior a la suscripción de la Carta de Intención, hasta su liquidación. Para la cual remití atento oficio de insistencia el 30 de enero de 2017 (...) la Fiduciaria reniega de sus evidentes responsabilidades legales como administradora fiduciaria de un fideicomiso mercantil, al mantener que ya no sería su representante legal por haberse liquidado, y por tanto de su responsabilidad de CUSTODIA de TODA la información que generó la vida de tal negocio fiduciario; es menester dejar en claro que mi acceso a información EMINENTEMENTE PÚBLICA ha sido negada de manera expresa y abusiva por parte de su custodio, esto es la Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACIFICO (...) los fundamentos de hecho y derecho expuestos solicito que se ordene a la Entidad Accionada Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACIFICO, en relación al Fideicomiso Mercantil BIESS-Quinta La Victoria, liquidado, como custodio legal y representante legal del mismo que entregue la información solicitada” (énfasis en el original).*

con el No. 17203-2017-09613<sup>8</sup>.

11. El 29 de septiembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial aceptó la demanda planteada por Patricia Fondello<sup>9</sup>. Ante esta decisión, Fiduciaria del Pacífico y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación por separado.
12. El 30 de noviembre de 2017, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante “**la Sala**”) aceptó los recursos de apelación interpuestos por la Procuraduría General del Estado y de la Fiduciaria del Pacífico, revocó la sentencia de primera instancia y negó la acción de acceso a la información pública<sup>10</sup> propuesta por Patricia Fondello por

<sup>8</sup>La pretensión de la demanda se basa en que se entregue la información faltante por parte de Fiduciaria del Pacífico descrita en el párrafo 7 *supra*.

<sup>9</sup>“(…) *En la audiencia pública, el legitimado pasivo ha dicho que existe falta de legitimación pasiva, pues, la misma se la debe dirigir al titular que posee la información, que ellos son solo meros custodios de la misma, en la misma línea se ha pronunciado el señor representante de la Procuraduría General del Estado, añadiendo, que han entregado parte de la información requerida, tampoco ha dicho (sic) información requerida se le ha calificado de ‘reservada o secreta’, por tanto la misma no está vedada ni impedida de acceder a la misma (…)* El pedido constante en la demanda, es información que no se encuentra excluida de ser solicitada mediante esta acción de acceso a la información pública, pues no es información reservada, ni confidencial, en los términos previstos en los artículos 6 y 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (…). Se concede el acceso a la información solicitada por la legitimada activa, disponiendo que la Fiduciaria del Pacífico S. A. FIDUPACIFICO, en la persona de su Gerente General el señor David Humberto Cobo Barcia, o quien cumpla sus veces, entregue en copias debidamente certificadas todas las actas de sesiones celebradas desde el 2 de agosto de 2011 (fecha de constitución del Fideicomiso), hasta la liquidación del negocio fiduciario, esto es el 22 de diciembre de 2015, de la Junta de Fideicomiso BIESS-Quinta La Victoria, así como de los documentos, informes y demás de soporte de las mismas, con el detalle de la nómina de cada uno de los intervinientes en las mismas, sean éstos miembros de la Junta o invitados, técnicos o funcionarios. A excepción de la que ya ha sido remitida, aquella que resolvió la liquidación del patrimonio autónomo. Y, en copias íntegras, debidamente certificadas, las grabaciones de audio (sean digitales o magnetofónicas) de todas las Juntas del Fideicomiso BIESS-Quinta La Victoria, desde su constitución hasta el 22 de diciembre de 2015. [II] Disponer que dichas copias certificadas requeridas, sean entregadas a la legitimada activa, en el término de quince días, a contarse desde la ejecutoria de esta sentencia. [III] Dicha entrega se hará conocer a este despacho judicial, en el término de tres días a contarse desde la entrega (…).”

<sup>10</sup>“(…) *De la lectura de las disposiciones legales y constitucionales fácilmente se llega a la conclusión que el acceso a la información pública es un derecho dirigido a las instituciones públicas. Siendo así es menester verificar ¿cuáles son las Instituciones Públicas que tienen la obligación de proporcionar la información que requiere una persona o entidad jurídica? y encontramos la respuesta en el Art. 1 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (…)* Ahora bien, la entidad accionada ¿está inmersa dentro del artículo citado, para que tenga la obligación de proporcionar o suministrar la información solicitada? De autos se viene en conocimiento del Tribunal que la accionada es Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACIFICO, que se rige por normas y disposiciones diferentes a aquellas que son consideradas como públicas; no se encuentra que esta Fiduciaria tenga participaciones del Estado, sea concesionaria de este, sea una ONG que recibe fondos estatales; tampoco está inmersa en las otras organizaciones o instituciones de que habla el Art. 1 de la LOTAIP, por lo que se vuelve improcedente solicitar información a la Fiduciaria, pues no es una entidad pública, es decir del Estado. 3.- En su demanda la peticionaria claramente ha expresado que ella tiene una relación contractual no con la Fiduciaria del Pacífico S.A., entidad requerida por ella para que le proporcionen información, sino con el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, BIESS, así reza la Carta de Intención que ha celebrado la señora Patricia Fondello con el BIESS (…). De lo expuesto se concluye que: 1.- La Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACIFICO no es una entidad pública, por lo tanto no tiene información de esa naturaleza que pueda exigirse, así lo expresa el Art. 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la

considerarla improcedente.

13. El 28 de diciembre de 2017, Patricia Fondello (en adelante “**la accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de fecha 30 de noviembre de 2017 (en adelante “**sentencia impugnada**”) dictada por la Sala.
14. El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión, integrada por las entonces juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y el entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez dispuso que la accionante complete la demanda y le concedió el término de cinco días<sup>11</sup>.
15. El 19 de junio de 2018, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaiza admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
16. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de fecha 16 de enero de 2023; en la cual ordenó oficiar a la Sala, a fin de que presenten su informe de descargo motivado.
17. El 19 de enero de 2023, la Sala presentó el informe de descargo solicitado.

## **II. Competencia**

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución (en adelante, “**CRE**”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”).

## **III. Actos jurisdiccionales impugnados**

19. En el apartado cuarto de la demanda de acción extraordinaria de protección se evidencia que el acto jurisdiccional impugnado es la sentencia de fecha 30 de noviembre de 2017 dictada por la Sala.

## **IV. Alegaciones de las partes**

### **4.1 Fundamentación de la acción y pretensión**

20. De la revisión de la demanda, la accionante alega como derechos constitucionales vulnerados el libre acceso a la información pública (art. 18, numeral 2 CRE); la tutela

---

*Información Pública (...) En el mejor de los casos quien tiene la obligación de proporcionar la información solicitada es el BIESS, con quien ha firmado la Carta de Intención ya expresada (...)* (énfasis en el original).

<sup>11</sup> El 26 de abril de 2018, la accionante presentó un escrito con lo solicitado.

judicial efectiva (art. 75 CRE) y la seguridad jurídica (art. 82 CRE); además solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se “*confirme*” la sentencia de primera instancia.

21. Sobre el derecho al libre acceso a la información pública, la accionante señala: “(...) *De la cita anterior se puede evidenciar con suma facilidad el primer gran error de la Sentencia, (sic) pues de manera increíble los Juzgadores que integraron la Sala autora de la Sentencia, (sic) sostienen que el derecho constitucional previsto en el numeral 2 del Art. 18 de la Constitución de la República del Ecuador, se dirige exclusivamente a ‘instituciones públicas’ y, para sostener tan preocupante aserto, no se basan - como correspondería al fungir como jueces constitucionales- en la norma expresa Constitucional (sic)’.*”
22. Asimismo, la accionante sostiene: “ (...) *la conclusión a la que arriba la Sentencia (sic) es diametralmente opuesta a la norma constitucional, pues no solo que el derecho al libre acceso a la información pública es un bien jurídico de TODOS los ciudadanos de forma individual o colectiva, sino que además tal Derecho Constitucional (sic) NO es oponible únicamente (sic) a ‘instituciones públicas’ sino que claramente la Norma Suprema del Estado, ha identificado que tal Derecho (sic) es oponible a entidades PRIVADAS QUE MANEJEN FONDOS PÚBLICOS (...)* además se hace una cita del Art. 1 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual CONFIRMA lo establecido por la Constitución, y la Sala autora de la Sentencia, (sic) no advierte que la misma norma con la cual dice sustentar que el derecho constitucional de acceso a la información pública es ‘dirigido a instituciones públicas’, lo contradice expresamente, pues no solo que ya nombra a entidades de derecho privado, sino que se remite expresamente a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo referente a la participación en manejo de fondos públicos, por tanto la Sentencia (sic) y la Sala (sic) autora de la misma, obvian inexplicablemente las normas contenidas en los Arts. 3 y 4 de la mentada Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...)” (énfasis en el original).
23. En la misma línea, la accionante alega: “(...) *se denota la total desidia de (sic) Juzgador, (sic) pues asegura al referirse a la Fiduciaria del Pacífico S.A. que ‘no se encuentra que esta (sic) Fiduciaria tenga participaciones del Estado’; cuando — a pesar que insisto en que esto es por concepto, absolutamente irrelevante — basta con realizar una simple consulta al portal electrónico de información societaria de la Superintendencia de Compañías (www.suicerciasmob.ec) y constatar que el capital social de Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACÍFICO, esta (sic) constituido en un 98,54% (NOVENTA Y OCHO PUNTO CINCUENTA Y CUATRO POR CIENTO en propiedad de la CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL B.P. (BANCO PÚBLICO); es decir, MENOS del 1,5% es propiedad privada. Entonces, cómo es que la Sentencia (sic) concluye que Fiduciaria del Pacífico no tiene participación estatal, (...) el hecho de que Fiduciaria del Pacífico S.A. esté constituida (como de hecho y derecho lo está) casi en su totalidad por capital completamente público, y aún aunque fuese 100% de propiedad privada, SU OBLIGACIÓN de permitir el acceso a información generada bajo su administración de FONDOS Y RECURSOS PÚBLICOS es indiscutible (...)*” (énfasis en el original).

24. De igual manera, la accionante explica: “(...) *no solo que deprime la calidad de la conclusión sino que además enerva la ligereza con la que se ha hecho caso omiso a toda la información procesal generada en la primera instancia donde la propia Accionada (sic) RECONOCIÓ tener información pública generada por el manejo de recursos públicos, sino que jamás se puso en entredicho tal calidad de la información, más allá de que, como ha quedado señalado es absolutamente irrelevante la calidad de entidad pública o no de Fiduciaria del Pacífico S.A., cuya propiedad es casi total de la Corporación Financiera Nacional B.P.*” (énfasis en el original).
25. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante indica lo siguiente: “(...) *es muy claro que el derecho a la tutela judicial efectiva judicial (sic), al revocar la Sentencia (sic) subida en grado, sin ningún sustento jurídico real y mucho menos constitucional, no solamente sin permitir (sic) que las circunstancias les sean debidamente argumentadas en Audiencia Pública (sic), más aún si los juzgadores tenían claras dudas sobre la naturaleza tanto de la información, como de las calidades de las partes; y, el no contar con la debida prolijidad al identificar jurídicamente la calidad de los bienes jurídicos que eran exigidos en la acción de acceso a la información pública, comprometiéndose con ello, la calidad y real tutela judicial que debería existir más aún al precautelar derechos y acciones jurisdiccionales constitucionales como la propuesta*”(énfasis en el original).
26. Con respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la accionante expone que: “... *la Sala (sic) autora de la Sentencia (sic) contra la cual se dirige esta acción, no respetó las normas constitucionales y jurídicas previas, claras y públicas existentes pues há (sic) realizado un sinnúmero de errores jurídicos inauditos que me han provocado una clara situación de vulnerabilidad en el derecho a la seguridad jurídica que debe basarse precisamente en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*” (énfasis en el original).

#### **4.2 Del informe de descargo de la judicatura accionada**

##### **Pronunciamiento de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

27. Al haber sido notificada<sup>12</sup> en legal y debida forma, mediante auto de fecha 16 de enero de 2013, la Sala después de señalar casillero electrónico para notificaciones y hacer un recuento de los antecedentes del caso, concluyó:

*“Por las consideraciones que anteceden y lo que obra en la sentencia, vendrá a su conocimiento, que el Tribunal de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, precisó los*

---

<sup>12</sup> Razón de notificación de 16 de enero de 2023 a la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante oficio No. CC-JHM-2023-2 de fecha 16 de enero de 2023, ventanilla virtual, página web del Consejo de la Judicatura.

*fundamentos, interpretó y aplicó estrictamente las normas constitucionales y legales y motivó la sentencia dictada; por lo que las alegaciones de la actora en la Acción Extraordinaria de Protección, no tienen ningún fundamento constitucional ni legal”.*

## V. Análisis del caso

### 5.1 Determinación del problema jurídico

28. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental<sup>13</sup>. No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental<sup>14</sup>.
29. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: i) **una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) **una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) **una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata<sup>15</sup>.
30. Por otro lado, en relación con los cargos constantes en el párrafo 21 y 22 *ut supra* se observa que la accionante alega la vulneración del derecho al libre acceso a la información pública porque considera: i) que la sentencia impugnada comete un “*gran error*” al sostener que las autoridades judiciales realizaron una interpretación contraria del artículo 18 numeral 2 de la CRE e indicaron que solo aplica para instituciones públicas; y ii) que “*inexplicablemente obviaron*” las normas contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. De lo indicado, está claro para este Organismo que, primero, los argumentos de la accionante están dirigidos a cuestionar la corrección e incorrección de la sentencia impugnada<sup>16</sup>; y, segundo, la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales. En esta línea, la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones de derechos constitucionales, ha señalado que no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, del 8 de diciembre de 2021, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, de 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>16</sup> De oficio y de forma excepcional, la Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y resolver la integralidad de los hechos del proceso de origen. Empero, de la revisión del expediente constitucional no se desprende que en este caso se cumplan con los presupuestos para realizar el control de mérito conforme lo dispuesto en la sentencia No. 176-14-EP/19.

que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema<sup>17</sup>. Adicionalmente, no corresponde que en este estado, la Corte se pronuncie sobre el mérito de la causa cuando dicho examen es efectuado de oficio y cumpliéndose los parámetros excepcionales establecidos en la sentencia 176-14-EP/19. Por lo expuesto, no es posible formular un problema jurídico a resolver a partir de dichos cargos.

31. Respecto al cargo expuesto en el párrafo 23 *ut supra*, si bien la accionante alega la vulneración de su derecho al libre acceso a la información pública, pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no evidencia una argumentación mínima que le permita pronunciarse sobre dicho cargo, ya que la accionante pretende que la Corte Constitucional se pronuncie sobre los hechos que dieron origen al proceso y que motivaron la presentación de la acción de acceso a la información pública y no a una acción u omisión por parte de las autoridades judiciales accionadas en la presente causa, por lo cual, no es posible formular un problema jurídico a resolver a partir de dicho cargo.
32. De lo señalado en los párrafos 24 y 25 *ut supra*, la accionante alega nuevamente la vulneración de su derecho al libre acceso a la información pública y a la tutela judicial efectiva porque, a su juicio, “*se ha hecho caso omiso a toda la información procesal generada en la primera instancia donde la propia Accionada (sic) RECONOCIÓ tener información pública generada por el manejo de recursos públicos*” y porque también considera que “*al revocar la Sentencia (sic) subida en grado, [se lo hizo] sin ningún sustento jurídico real y mucho menos constitucional*”. (Énfasis en original). En este sentido, luego de una revisión integral de la demanda es claro que el accionante no formula argumento completo respecto de estos derechos, por el contrario, se desprende de sus alegaciones que su cargo está dirigido a cuestionar la suficiencia de la motivación, por lo que al evidenciar que contienen una argumentación<sup>18</sup> mínima y completa<sup>19</sup> en torno a la vulneración alegada, los mismos serán reconducidos y analizados desde este derecho a partir del siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de fecha 30 de noviembre de 2017 dictada por la Sala vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**
33. Sobre la argumentación que consta en el párrafo 26 *ut supra* la accionante afirma la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, porque a su juicio, en la sentencia impugnada las autoridades judiciales no han “*respetado las normas constitucionales y jurídicas*” previas, claras y públicas existentes. No obstante, no se verifica una justificación jurídica en la que la accionante explique o identifique de qué manera esta presunta omisión que se imputa a las autoridades judiciales vulneró su derecho a la seguridad jurídica de manera directa e inmediata con independencia de los hechos que dieron origen al proceso. Por lo que, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no ha podido identificar un argumento completo y claro del cual se pueda formular un problema jurídico, por lo que se descarta su análisis.

## 5.2 Resolución del problema jurídico

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1249-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 22.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

**¿La sentencia de fecha 30 de noviembre de 2017 dictada por la Sala vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

34. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que: “*No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (...)*”.
35. Respecto al contenido y alcance de la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, esta Corte, en su sentencia No. 1158-17-EP/21, sistematizó su jurisprudencia reciente<sup>20</sup> y determinó que una decisión del poder público contiene una motivación suficiente, cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, dada por una fundamentación normativa suficiente que enuncia y justifica las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y una justificación fáctica suficiente de su aplicación a los hechos dados por probados en el caso.
36. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que:
- “(...) los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”<sup>21</sup>.*
37. De este modo, una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa o adolece de deficiencia motivacional cuando carece de suficiencia normativa y suficiencia fáctica; debiendo enfatizar que, en los casos de garantías jurisdiccionales, de forma adicional, debe constar dentro de la motivación judicial, la verificación sobre la existencia o no de vulneración de derechos. Dentro de los tipos básicos de deficiencia motivacional encontramos de manera no exhaustiva: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos<sup>22</sup>.
38. Una argumentación jurídica es inexistente cuando carece de fundamentación normativa y fáctica. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando, pese a contar con alguna fundamentación normativa y fáctica, no cumple con el estándar de suficiencia. Y una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista parece contar con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, sin embargo, adolece de un vicio de la motivación, que pueden ser, entre otros, la incoherencia, la inatención, la incongruencia, y la incomprensibilidad<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 54.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 65 y 66.

<sup>23</sup> *Ibidem*, párr. 67, 69 y 71.

39. La Corte ha establecido que la garantía de motivación no implica que la misma sea correcta, la vulneración se produce cuando no existe motivación, o cuando la misma es insuficiente *“si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera”*<sup>24</sup>.
40. La accionante ha señalado que: *“se ha hecho caso omiso a toda la información procesal generada en la primera instancia donde la propia Accionada (sic) RECONOCIÓ tener información pública generada por el manejo de recursos públicos y porque también considera que al revocar la Sentencia (sic) subida en grado, [se lo hizo] sin ningún sustento jurídico real y mucho menos constitucional”*.
41. De lo expresado, es posible observar que los cargos de la accionante se dirigen a establecer la inexistencia de argumentación jurídica, entendida como la carencia de fundamentación fáctica y fundamentación normativa. Por lo tanto, a partir de un esfuerzo razonable, el siguiente análisis se realizará en torno a la presunta inexistencia de motivación.
42. En esta línea, la Corte Constitucional verifica que la sentencia impugnada está compuesta de la siguiente forma: (i) competencia y validez del proceso<sup>25</sup>; (ii) partes procesales<sup>26</sup>; (iii) antecedentes<sup>27</sup>; (iv) disposiciones constitucionales y legales de la acción de acceso a la información pública<sup>28</sup>; (v) análisis de la acción<sup>29</sup>; (vi) consideraciones del tribunal<sup>30</sup>; (vii) resolución del caso<sup>31</sup>.
43. Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que la Sala se refiere a la fundamentación fáctica de su decisión desde la mención de los siguientes considerandos:
- (i) *“(...) El Juez de instancia, dicta sentencia el 29 de septiembre del 2017, en la que `Se concede el acceso a la información solicitada por la legitimada activa, disponiendo que la Fiduciaria del Pacífico S. A. FIDUPACIFICO, en la persona de su Gerente General el señor David Humberto Cobo Barcia, o quien cumpla sus veces, entregue en copias debidamente certificadas todas las actas de sesiones celebradas desde el 2 de agosto de 2011 (fecha de constitución del Fideicomiso), hasta la liquidación del negocio fiduciario, esto es el 22 de diciembre de 2015, de la Junta de Fideicomiso BIESS-Quinta La Victoria, así como de los documentos, informes y demás de soporte de las mismas, con el detalle de la nómina de cada uno de los intervinientes en las mismas, sean éstos miembros de la Junta o invitados,*

<sup>24</sup> *Ibidem*, párr. 29.

<sup>25</sup> Expediente físico de la Sala, foja 8.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, fojas 8 vuelta y 9.

<sup>28</sup> *Ibidem*, foja 9.

<sup>29</sup> *Ibidem*, foja 9 vuelta.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*, foja 10.

*técnicos o funcionarios. A excepción de la que ya ha sido remitida, aquella que resolvió la liquidación del patrimonio autónomo. Y, en copias integras, (sic) debidamente certificadas, las grabaciones de audio (sean digitales o magnetofónicas) de todas las Juntas del Fideicomiso BIESS-Quinta La Victoria, desde su constitución hasta el 22 de diciembre de 2015. [II] Disponer que dichas copias certificadas requeridas, sean entregadas a la legitimada activa, en el término de quince días, a contarse desde la ejecutoria de esta sentencia. [III] Dicha entrega se hará conocer a este despacho judicial, en el término de tres días a contarse desde la entrega. [IV] Cúmplase con lo establecido en el Art. 86.5 de la Constitución de la República, en concordancia con el Art. 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por Secretaría, en el término de tres días contados a partir de su ejecutoria, envíese copia certificada de la sentencia a la Corte Constitucional, para su conocimiento y eventual selección y revisión.”; sentencia que apelada por demandado y Procurador General del Estado es materia de este análisis y resolución (...).”*

- (ii) Después, la Sala cita el artículo 1 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y señala: “(...) *De autos se viene en conocimiento del Tribunal que la accionada es Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACIFICO, que se rige por normas y disposiciones diferentes a aquellas que son consideradas como públicas; no se encuentra que esta Fiduciaria tenga participaciones del Estado, sea concesionaria de este, sea una ONG que recibe fondos estatales; tampoco está inmersa en las otras organizaciones o instituciones de que habla el Art. 1 de la LOTAIP, por lo que se vuelve improcedente solicitar información a la Fiduciaria, pues no es una entidad pública, es decir del Estado*” (énfasis en el original).
- (iii) En la misma línea, arguye que: “*En su demanda la peticionaria claramente ha expresado que ella tiene una relación contractual no con la Fiduciaria del Pacífico S.A., entidad requerida por ella para que le proporcionen información, sino con el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, BIESS, así reza la Carta de Intención que ha celebrado la señora Patricia Fondello con el BIESS; pero no como persona natural sino como representante legal de la "Compañía RIASCOS FONDELLO", el 27 de enero del 2011, en la que una y otra parte han adquirido compromisos, tal como puede verse en la cláusula tercera "Compromisos" de dicha Carta de Intención; por lo que, aun teniendo obligación la fiduciaria de proporcionar información, cualquier petición debía hacerla el o la representante legal de la "Compañía RIASCOS FONDELLO"*” (énfasis en el original).
- (iv) Asimismo, argumenta: “ *En este orden de ideas preciso es manifestar que en toda acción de carácter constitucional en la que se demande ser víctima o afectada en sus derechos constitucionales, debe demostrarse la afectación*

*que haya sufrido y para el caso que nos ocupa expresar el resultado de la negativa del acceso a la información pública, hecho que no se manifiesta fehacientemente (...) la accionante no ha demostrado cual es la afectación que sufre por la negativa de proporcionarse la información solicitada; por lo que tampoco puede prosperar esta acción”.*

- (v) Finalmente, explica: *“La Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACIFICO no es una entidad pública, por lo tanto no tiene información de esa naturaleza que pueda exigirse, así lo expresa el Art. 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que dice: "Art. 5.- Información Pública.- Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado." 2.- En el mejor de los casos quien tiene la obligación de proporcionar la información solicitada es el BIESS, con quien ha firmado la Carta de Intención ya expresada (...) y decidió aceptar los recursos de apelación presentados por la Fiduciaria del Pacífico y la Procuraduría General del Estado, revocando la sentencia de primera instancia.*

- 44.** Respecto a la fundamentación jurídica de la sentencia impugnada, la Sala cita el artículo 91 de la Constitución, el artículo 47 de la LOGJCC, los artículos 1, 2 y 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y señala:

*“(...) De la lectura de las disposiciones legales y constitucionales fácilmente se llega a la conclusión que el acceso a la información pública es un derecho dirigido a las instituciones públicas. Siendo así es menester verificar cuales son las Instituciones Públicas (sic) que tienen la obligación de proporcionar la información que requiere una persona o entidad jurídica? (...)”.*

*“(...) SEXTO.- CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.- De lo expuesto se concluye que: 1.- La Fiduciaria del Pacífico S.A. FIDUPACIFICO no es una entidad pública, por lo tanto no tiene información de esa naturaleza que pueda exigirse, así lo expresa el Art. 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (...). 2.- En el mejor de los casos quien tiene la obligación de proporcionar la información solicitada es el BIESS, con quien ha firmado la Carta de Intención ya expresada, pero como representante de la “Compañía RIASCOS FONDELLO” y no a título personal, de allí que ha equivocado de legitimado pasivo”.*

- 45.** Respecto al tercer elemento de la motivación, exclusivo de las garantías jurisdiccionales, esta Corte observa que la Sala realizó la verificación sobre la vulneración del derecho al acceso a la información pública. Para el efecto, la Sala citó los antecedentes fácticos del proceso de origen –la celebración de la carta de intención entre la accionante y el BIESS y los compromisos que se derivan de la misma para las partes- citó los artículos 91 de la Constitución, el artículo 47 de la LOGJCC, los artículos 1, 2 y 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; e indicó que no se vulneró el derecho al acceso a la información pública por cuanto Fiduciaria del Pacífico, no es una entidad

pública que tenga información de la naturaleza que está solicitando la accionante y dejó a salvo el derecho de la misma a solicitar la información que crea pertinente al BIESS como entidad pública.

46. Por lo expuesto, al contrario de lo alegado por la accionante, la sentencia impugnada, acusada como inmotivada, cumple con los parámetros para considerar que contiene motivación suficiente toda vez que cumple con la estructura mínima establecida en la Constitución y jurisprudencia de esta Corte. En ese sentido, es posible observar la enunciación y justificación de las normas en las que se funda la decisión que acepta los recursos de apelación de la Fiduciaria del Pacífico y la Procuraduría General del Estado, revoca la sentencia de primera instancia y niega por improcedente la acción de acceso a la información pública; la justificación acerca de los hechos que se dieron por probados en el caso; y, la verificación sobre la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. En consecuencia, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
47. Finalmente, se evidencia que la accionante pretende que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el mérito de la controversia de origen o los hechos que le dieron lugar. Frente a ello, es necesario enfatizar que, el examen de mérito sólo puede realizarse, de forma excepcional, en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos<sup>32</sup>, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial, condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de acceso a la información pública), no se ha cumplido. Por ende, dichas alegaciones no corresponden que sean examinadas en la presente sentencia.

## **VI. Decisión**

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. **160-18-EP**.
2. Disponer la devolución del proceso a la autoridad judicial de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>32</sup> La Corte Constitucional podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando “... se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.”. Sentencia N.º 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 55.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**