

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 49-22-IN

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

SENTENCIA 49-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 de 09 de marzo de 2020 emitida por la Defensoría Pública. Tras el análisis correspondiente, se desestima la acción al concluir que las disposiciones impugnadas no son incompatibles con el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública generada por las entidades públicas ni con el principio de independencia interna, previstos en los artículos 18, numeral 2, y 168, numeral 1, de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 01 de junio de 2022, Yadira Zadezhda Gómez Ramón, en calidad de presidenta y representante legal de la Asociación de Defensores Públicos de la Provincia de Pichincha de la Defensoría Pública del Ecuador “ASDPE” (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad -por el fondo- en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 de 09 de marzo de 2020 (“**resolución impugnada**”), emitida por la Defensoría Pública del Ecuador (“**Defensoría Pública**”).
2. Por sorteo automático efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. En auto de 08 de julio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción;¹ negó el pedido de suspensión provisional de la resolución impugnada; corrió traslado con el auto a la Defensoría Pública y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada; requirió a la Defensoría Pública remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.
4. Con escritos del 9 y 11 de agosto de 2022, la Defensoría Pública dio respuesta a lo solicitado.

¹ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

5. En auto de 10 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y requirió al Defensoría Pública que remita un informe actualizado respecto de la vigencia de la resolución impugnada, y en caso de que esta se encuentre derogada, informe si el contenido de la resolución impugnada ha sido reproducido en otra normativa o resolución que se encuentre vigente.
6. El 18 de octubre de 2024 la Defensoría Pública informó que la resolución impugnada se encuentra vigente.²

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

8. La accionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos 2 y 3, primer inciso, de frases específicas dentro del artículo 4, y de las cláusulas segunda, tercera, quinta y séptima; así como las cláusulas novena y décima de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 del 9 de marzo de 2020:

Artículo 2.- Declárese obligatoria la suscripción del **ACUERDO DE CONFIDENCIALIDAD Y CUSTODIA DE LA INFORMACIÓN** por parte del personal del nivel jerárquico superior, de los Defensores Públicos sujetos a la carrera defensorial, del personal sujeto a la carrera defensorial administrativa, del personal de nombramiento provisional o contratos por servicios ocasionales y de aquellos sujetos al Código de Trabajo.

Artículo 3.- Deléguese a los Defensores Provinciales la suscripción de los acuerdos de confidencialidad de los Defensores Públicos a su cargo; a su vez se delega a los Defensores Regionales la celebración de los mentados acuerdos a realizarse con los Defensores Provinciales de su administración y al Coordinador Nacional de Gestión de la Defensa Pública la suscripción de los acuerdos de confidencialidad con los Defensores Regionales.

[...]

9. Del artículo 4 alega la inconstitucionalidad de la frase que a continuación se subraya:

² En su informe de 18 de octubre la Defensoría Pública señaló: “[...] la fecha de entrada en vigencia de la Resolución es el 09 de marzo de 2020, fecha en la cual fue publicada en los medio (sic) digitales de la institución tal como lo establece el artículo 6 de la Resolución que hoy se discute su constitucionalidad”.

Artículo 4.- Para el caso de ingreso de nuevo personal a la Defensoría Pública, **sujetos a cualquier régimen laboral o administrativo a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución**, se delega a la Jefa de Talento Humano y Capacitación la suscripción de los convenios de confidencialidad de la información, el cual será requisito de cumplimiento obligatorio previo al ingreso.

10. Arguye la inconstitucionalidad de las frases subrayadas en las siguientes cláusulas:

Clausula Segunda.- Objeto:

El objeto del presente acuerdo es fijar los términos y condiciones bajo los cuales las partes mantendrán la confidencialidad de los datos e información intercambiados entre ellas incluyendo la información de terceros y la **que se genere o hayan generado de los procesos gestionados en La Defensoría, antes y después de la firma del presente instrumento**, con el fin de precautelar la integridad, funcionamiento y seguridad de la información de La Defensoría, de sus servidores, de los ciudadanos que acceden a los servicios de la institución y de las entidades públicas y privadas que se encuentran relacionadas con la gestión de La Defensoría.

Clausula Tercera.- Definiciones

3.1. Información Confidencial: Se entiende por toda la documentación, registros, listados de software, claves de acceso, datos, pruebas, diagramas de referencia, especificaciones, secretos, códigos, convenios, terminación de convenios, acuerdos, referencias, inventarios, información técnica, financiera, económica, contable, legal de La Defensoría y todos los conceptos definidos como “Información o Información Confidencial” que adquiera o se le proporcione al SERVIDOR, ya sea **de manera verbal**, escrita, soporte digital o **por cualquier otro medio**.

3.2. Uso: Significa la utilización de la información y técnicas aportadas por la institución al servidor y/o trabajador **para el desempeño de las funciones**.

Clausula Quinta.- Obligaciones del Servidor:

El servidor y/o trabajador al manejar y conocer información confidencial por la naturaleza de sus funciones, libre y voluntariamente acepta lo siguiente:

- Guardar reserva y confidencialidad respecto a la información que llegare a su poder para la ejecución de sus funciones o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal, ya sea **de manera verbal**, escrita, soporte digital o **por cualquier otro motivo**.
-
- No revelar el contenido de los documentos que llegare a elaborar, analizar, revisar o supervisar, **incluidos en los trámites o diligencias que llegare a realizar como parte de su trabajo**, aún después de dejar de prestar sus servicios en La Defensoría.
[...]
- No se permitirá la divulgación a terceras personas de información confidencial que maneja la Defensoría Pública en sus diferentes Direcciones, Subdirecciones, Jefaturas y demás procesos administrativos **o misionales**, con la finalidad de resguardar la integridad y seguridad institucional, **evitando conflictos de intereses con otras instituciones públicas o privadas**.

[...]

- **No dará declaraciones en medio públicos y privados sin previa autorización del Defensor Público General o su delegado.**

Clausula Séptima.- Declaraciones:

El servidor y/o trabajador, de acuerdo a lo previsto en el artículo 116 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos declara para los fines pertinentes estar consciente de que el resultado de la **producción profesional**, invenciones, mejoras en los procedimientos sea en las áreas tecnológicas u otras, además de la generación de trabajos de cualquier orden, trabajos o resultados de las actividades del servidor y/o trabajador, son propiedad exclusiva de la institución, la cual podrá patentar o registrar a su nombre tales como inventos o mejoras.

11. Por último, presenta argumentos sobre la inconstitucionalidad de las cláusulas novena y décima.³

Cláusula Novena.- Indemnización:

9.1. Si el servidor y/o trabajador incumple con alguna de las cláusulas del presente Acuerdo, y en caso de poder remediarse, no lo haga en el plazo de quince (15) días después de la notificación de la institución, (sic) La Defensoría tendrá el derecho de iniciar acciones ya sea de manera directa o ante los organismos de control para el resarcimiento de daños o perjuicios en caso de que estos hayan sido ocasionados.

9.2. El servidor y/o trabajador será responsable de cualquier pérdida de uso, interrupción operativa, daños indirectos, especiales o incidentales relacionados o que surjan e proporcionar información a terceras personas, salvo en los casos en los cuales exista robo o cualquier pérdida accidental.

Cláusula Décima.- Incumplimiento

El incumplimiento del servidor y/o trabajador al objeto del presente acuerdo, sus cláusulas y obligaciones, constituyen una falta reglamentaria y La Defensoría deberá poner en conocimiento de los organismos de control competentes para el conocimiento y resolución de la misma.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la accionante

12. La accionante sostiene que la resolución impugnada es contraria a los principios de independencia interna y externa de los órganos de la Función Judicial, de publicidad de los juicios salvo de aquellos casos señalados por la ley y al derecho de los

³ La accionante no señala que sean parte de las normas impugnadas, no obstante, de la revisión de sus argumentos se encuentra que también dirige la acción en contra de estas.

ciudadanos de libre acceso a la información generada por instituciones públicas y privadas, previstos en los artículos 168 numerales 1 y 5 y 18 numeral 2 de la Constitución, respectivamente.

13. Alega que las cláusulas quinta –cuarto punto-, novena y décima de la resolución impugnada son incompatibles con el artículo **168 numeral 1** de la Constitución, pues:

13.1. La cláusula quinta “interfiere en la actividad de defensa [de los defensores públicos] al establecer que, con la suscripción de dicho acuerdo, los defensores públicos quedan prohibidos de dar declaraciones en medios públicos y privados sin previa autorización del Defensor Público General o su delegado”, esta subordinación afecta la independencia de los defensores públicos pues existen casos en los que las acciones para la defensa de los derechos incluye “apoyar sus casos con estrategia comunicacional”.

13.2. Las cláusulas novena y décima habilitan a la Defensoría Pública para que ponga en conocimiento de las autoridades correspondientes el uso de información confidencial por el parte del defensor/a público/a “para que inicien el proceso sancionatorio”. Y establecer “sanciones por usar la información confidencial sin previa autorización de la máxima autoridad, [...] atenta contra la inmunidad civil y penal que el gobierno debe garantizar”, lo que desconoce el principio de independencia de los órganos de la Función Judicial.

14. Señala también que, la cláusula tercera de la resolución impugnada es contraria al **artículo 168 numeral 5** de la Constitución, referente al principio de publicidad de los juicios, pues determina de manera arbitraria que la información confidencial “puede ser aquella que se adquiera o proporcione al defensor público de manera verbal o por cualquier medio, en el ejercicio de sus funciones”. De manera que, en caso de tratarse de información correspondiente a un proceso judicial⁴ este “pierde la característica de publicidad reconocida por la Constitución”.

15. Respecto de la definición de información confidencial, prevista en la cláusula tercera de la resolución impugnada, aduce que es contraria al artículo **18 numeral 2** de la Constitución, sobre el libre acceso a la información generada en entidades públicas o privadas, ya que impide que la ciudadanía acceda a información generada por la institución, específicamente, aquella que se origina en los procesos judiciales patrocinados por defensores públicos, por cuanto toda esta información es calificada de confidencial.

⁴ En su demanda indica que podría tratarse de información obtenida en “audiencias, diligencias, reuniones, o cualquier actividad que realice en el patrocinio de las causas”.

16. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la resolución y se expulse del ordenamiento jurídico los artículos y cláusulas impugnadas.

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos de la Defensoría Pública

17. Mediante escritos presentados el 08 y 11 de agosto de 2022, informó sobre la presunta incompatibilidad de la resolución y del Acuerdo de Confidencialidad con la Constitución.
18. En relación con el **artículo 168 numeral 1** de la Constitución señala que la resolución impugnada fue dictada en atención a lo dispuesto en los artículos 226 y 191 de la Constitución, así como del artículo 286 numeral 10 y 288 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial debido “a la necesidad de erradicar un problema que se tornaba frecuente en la institución”. En esta línea, agrega que la resolución impugnada busca que los usuarios “obtengan de la institución un servicio de calidad”, pues la Defensoría Pública patrocina casos, entre otros, “de violencia sexual, en los que por obvias razones el divulgar este tipo de información en medios requiere cautela, caso contrario se causaría revictimización”. Lo que “evidencia la imperiosa necesidad de salvaguardar los derechos de los usuarios de la Defensoría Pública, evitando la exposición a medios de comunicación”, obligación que se origina en los artículos 20 y 83 numeral 12 de la Constitución, el artículo 5 numerales 6 y 7; y el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría Pública y artículo 335 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial.
19. Sobre la presunta incompatibilidad con los **artículos 168 numeral 5 y 18 numeral 2 de la Constitución**, sostiene que esta resolución se elaboró en observancia de lo dispuesto en los artículos 6 numeral 19 de la Constitución, además del artículo 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que define la información pública.
20. Respecto del acceso a la información sostiene que del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría Pública se desprende que la institución está “en la obligación de brindar acceso a datos públicos, sin embargo, existe información que por su naturaleza no es libre acceso (sic), como son los datos judiciales, convenios, información personal o confidencial, cuya legitimación en el acceso corresponde solo al titular de dicho derecho”.
21. Por último, agrega que el artículo 3.1 de la resolución impugnada se encuentra en concordancia con el artículo 6 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos

Públicos que da la categoría de confidencial a información inherente a la persona, lo cual es concomitante con las categorías contenidas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución. “De tal manera, delimita el mal uso de esta información, por cuanto se considera atentatoria contra derechos del titular de la misma, no es casualidad su nexos con este tipo de categorías que, inclusive, podría generar discriminación al titular afectado”.

22. Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda.

5. Cuestión previa

23. Previo a analizar los cargos que controvierten la constitucionalidad de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 del 9 de marzo de 2020, es necesario determinar si esta es susceptible de control abstracto de constitucionalidad.
24. En primer lugar, cabe distinguir los actos que provienen de una potestad normativa de aquellos que son emitidos en ejercicio de la función administrativa. Al respecto, esta Corte ha establecido que un acto normativo, de manera general, “es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden”.⁵ En cambio, los actos administrativos son declaraciones de voluntad que producen “efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa”.⁶
25. Los actos administrativos pueden ser de dos tipos: de carácter general y con efectos individuales o plurindividuales. Esta Corte los ha diferenciado de la siguiente forma:

Los actos administrativos de carácter general son aquellos que se emiten para ejecutar la voluntad del Estado ante un supuesto genérico, pues son “dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración”, no gozan de permanencia en el orden jurídico y, por ello, se agotan con su cumplimiento.

Los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales, en cambio, “se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo” y producen “efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”. (énfasis añadido).⁷

26. En el presente caso, la entidad accionada consideró que la resolución impugnada no es objeto de control abstracto al no ser acto normativo ni administrativo con carácter

⁵ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31.

⁶ CCE, sentencia 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14.

⁷ CCE, sentencia 41-20-AN/22, 30 de marzo de 2022, párrs. 46.1 y 46.2.

general. Al respecto, esta Corte evidencia que, la resolución impugnada (i) aprueba el acuerdo de confidencialidad y custodia de la información para los servidores de la Defensoría Pública (artículo 1); dispone la suscripción obligatoria del acuerdo por parte del nivel jerárquico superior, los defensores públicos sujetos a la carrera defensorial, del personal sujeto a la carrera defensorial administrativa, del personal de nombramiento provisional o contratos por servicios ocasionales y de aquellos sujetos al Código de Trabajo (artículo 2); establece la definición de información confidencial (cláusula tercera); establece las obligaciones de los servidores de la institución (cláusula quinta); y establece que, ante el incumplimiento de las cláusulas del acuerdo, la Defensoría Pública tendrá derecho a iniciar acciones directamente o ante organismos de control para el resarcimiento de daños (cláusula novena).

27. En este sentido, la resolución impugnada no se agota en su cumplimiento, sino que establece una conducta permanente en relación con el manejo de la información institucional. Por lo tanto, fija un determinado comportamiento a ser acatado de manera general y constante por los servidores de la institución. Asimismo, no se encuentra dirigida a un individuo o un grupo de individuos plenamente identificable, ya que su alcance abarca a todos los servidores de la Defensoría Pública, desde el nivel jerárquico superior hasta aquellos con contrato ocasional. Además, incluye tanto al personal actual como a quienes se incorporen en el futuro, sin importar el régimen laboral o administrativo al que estén sujetos.
28. En esa línea, este Organismo encuentra que la resolución impugnada es un acto normativo, que es susceptible de control abstracto de constitucionalidad.
29. Por lo tanto, contrario a lo señalado por la parte accionante, esta Corte determina que la resolución impugnada constituye un acto normativo y, en consecuencia, es competente para conocer la presente acción de inconstitucionalidad, conforme el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

30. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.⁸ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto, la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y

⁸ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

eliminar— incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales y lo dispuesto en la Constitución.

31. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.⁹
32. Respecto a la alegación de una presunta incompatibilidad con en el artículo 168, numeral 5 de la Constitución de la **cláusula tercera** de la resolución, así como de las frases “sujetos a cualquier régimen laboral o administrativo a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución” del **artículo 4**; “que se genere o hayan generado de los procesos gestionados en La Defensoría, antes y después de la firma del presente instrumento” de la cláusula **segunda**; “de manera verbal”, “por cualquier otro medio”, “para el desempeño de las funciones” de la cláusula **tercera**, las frases: “de manera verbal”, “por cualquier otro motivo”, “incluidos en los trámites o diligencias que llegare a realizar como parte de su trabajo”, “o misionales”, “evitando conflictos de intereses con otras instituciones públicas o privadas”, “No dará declaraciones en medio públicos y privados sin previa autorización del Defensor Público General o su delegado” de la cláusula **quinta**; y, “producción profesional” de la cláusula **séptima** de la resolución impugnada, esta Corte encuentra que la accionante se limita a indicar las frases que en su criterio podrían derivar en una inconstitucionalidad sin desarrollar argumentos que justifiquen esta postura. Por ende, no ha presentado una carga argumentativa mínima que permita cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas. Por lo tanto, este cargo no será objeto de análisis.¹⁰
33. Respecto a la cláusula tercera señala que esta es incompatible con el derecho de acceso a la información pública, puesto que, al definir la información confidencial, se restringe el libre acceso por parte de la ciudadanía a los procesos judiciales. Para atender este cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿La cláusula tercera de*

⁹ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

¹⁰ CCE, sentencia 41-21-IN/24, 08 de agosto de 2024, párr. 26; y sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 23.

la resolución impugnada, al definir qué información se considera confidencial dentro de la Defensoría Pública, es incompatible con el derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 18, numeral 2, de la Constitución, particularmente en relación con la información generada en los procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos?

34. En cuanto a las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada, se alega que estas contravienen el principio de independencia al exigir que los defensores públicos tengan autorización del Defensor Público para emitir declaraciones públicas sobre los procesos judiciales que patrocinan y al facultar a la Defensoría Pública la imposición de sanciones a los funcionarios que usen indebidamente la información relativa a estos procesos. Para resolver el cargo señalado, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿Las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada contravienen la independencia interna prevista en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución, al impedir que se emitan declaraciones públicas sin autorización y aquello pueda ser sancionado por la Defensoría Pública?*

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La cláusula tercera de la resolución impugnada, al definir qué información se considera confidencial dentro de la Defensoría Pública, es incompatible con el derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 18, numeral 2, de la Constitución, particularmente en relación con la información generada en los procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos?

35. El derecho de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 18, numeral 2 de la Constitución, establece que todas las personas, de forma individual o colectiva, tienen el derecho a “acceder libremente a la información generada por entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”. Esta disposición garantiza que no existirá reserva de información, excepto en los casos determinados por la ley y que, en casos de violación de derechos humanos, “ninguna entidad pública [podrá negarla]”.
36. La accionante sostiene que la cláusula tercera de la resolución impugnada es contraria al artículo 18 numeral 2 de la Constitución ya que, al definir lo que se entiende por información confidencial, impide que la ciudadanía acceda a información sobre los procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos.
37. Una vez revisada la cláusula tercera de la resolución impugnada, esta Corte encuentra que esta contiene una definición de lo que comprende la información confidencial que se proporciona a los servidores defensoriales y que estará sujeta al “Acuerdo de

Confidencialidad y Custodia de la Información”, misma que abarca documentación, registros, listados de software, claves de acceso, datos, pruebas, diagramas de referencia, especificaciones, secretos, códigos, convenios, terminación de convenios, acuerdos, referencias, inventarios, e información técnica, financiera, económica, contable, legal de la Defensoría Pública.

38. Contrario a lo que sostiene la accionante, la cláusula impugnada no restringe el acceso a la ciudadanía de la información de procesos judiciales patrocinados por los defensores públicos, pues la resolución tiene como fin únicamente establecer un deber de custodia y cuidado por parte de los servidores defensoriales de la información de gestión interna de la institución. Esto no impide que aquella que constituya información pública pueda ser obtenida por los cauces y procedimientos determinados en la ley, de forma oficial. De hecho, la definición constante en la cláusula tercera no prohíbe ni limita en modo alguno el acceso a la información que sea pública.
39. Debe, además, recordarse que es deber que todo abogado y funcionario público custodiar y proteger la información personal y sensible de sus patrocinados.
40. Ahora, concretamente respecto de los procesos judiciales patrocinados por la Defensoría Pública, estos están sujetos al principio de publicidad previsto en el artículo 168, numeral 5, de la Constitución, salvo los casos expresamente señalados en la ley. Este principio de publicidad se articula con el derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 18, numeral 2, de la Constitución, pues ambos preceptos garantizan la transparencia y el control ciudadano sobre la administración de justicia y el ejercicio de funciones públicas. Por lo tanto, es en aplicación de este principio, que las decisiones y actuaciones judiciales son públicas y accesibles al ciudadano mediante plataformas electrónicas, como la plataforma EXPEL, administrada por el Consejo de la Judicatura.
41. En suma, la cláusula tercera de la resolución impugnada, no afecta el derecho de acceso a la información pública (art. 18.2 CRE) de la ciudadanía a los procesos judiciales patrocinados por la Defensoría Pública.

7.2. ¿Las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada contravienen la independencia interna prevista en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución, al impedir que se emitan declaraciones públicas sin autorización y aquello pueda ser sancionado por la Defensoría Pública?

42. El artículo 168 numeral 1 de la Constitución determina que:

La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.
43. Al respecto, este Organismo ha indicado que el principio de independencia de los órganos de la Función Judicial consagrado en la Constitución abarca, entre otros aspectos, la independencia interna, entendida como “aquella que los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial **tienen entre sí** y en relación con otros órganos de la misma Función” (énfasis agregado).¹¹ Mientas que, la independencia externa “hace referencia, [...] a la que tienen los operadores de justicia respecto a otras Funciones del Estado y en general respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial”.¹²
44. Como quedó establecido, la accionante alega que las cláusulas quinta, novena y décima de la resolución impugnada trasgreden el principio de independencia, dado que obligan a los defensores públicos a obtener autorización del Defensor/a Público/a para emitir declaraciones públicas respecto de los procesos que patrocinan, so pena de sanciones.
45. Los artículos 191 de la Constitución y 285 del Código Orgánico de la Función Judicial establecen que la Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial, cuya finalidad es “garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.” Así, los defensores públicos deben cumplir con la misión institucional establecida constitucionalmente para la Defensoría Pública, en tal sentido, es necesario que sus actuaciones individuales guarden coherencia con dicha misión institucional. Esto incluye aspectos comunicacionales que deben ser coordinados internamente sin que esto suponga una afectación a la independencia interna y externa. En este sentido, el principio de independencia interna, en el caso de defensores públicos, debe interpretarse en el contexto de sus funciones; es decir, de su capacidad para llevar adelante, libre y sin presiones, internas o externas, la defensa técnica de sus patrocinados.
46. En este caso, el hecho de que la resolución impugnada prevea la necesidad de obtener una autorización de la máxima autoridad de la institución, exclusivamente, para divulgar información relativa a procesos judiciales en curso en medios de comunicación, no interfiere ni impide que estos puedan llevar a cabo sus funciones de

¹¹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párrafo 24.

¹² CCE, sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, 24 de noviembre de 2021, párr. 89.

patrocinio y defensa de forma independiente. Pero, dado que la Defensoría Pública gestiona información sensible que incluye datos personales, material probatorio, entre otros, es necesario precautelar también la integridad de la información que reposa en los procesos judiciales y de sus patrocinados. De divulgarse inapropiadamente información ante medios de comunicación social, esto podría afectar sus derechos constitucionales.¹³

47. En consecuencia, los defensores públicos, más allá de la independencia interna que les asiste para poder ejercitar la defensa técnica de sus clientes sin injerencias injustificadas, están obligados a custodiar adecuadamente la información que manejan en el ejercicio de sus funciones. De modo que, el establecimiento de este requisito para la emisión de declaraciones públicas resulta razonable para garantizar los derechos de las partes procesales y víctimas dentro de un proceso judicial y no impide que puedan ejercer la defensa técnica de su cliente.
48. Del mismo modo, la independencia interna, no impide que ante faltas disciplinarias los defensores públicos puedan ser sancionados, según lo disponga la ley. Esta medida se fundamenta en la necesidad de precautelar la integridad de la información sensible vinculada a los procesos judiciales y a los derechos de los patrocinados. Respecto de la afirmación de la accionante sobre la creación de una falta reglamentaria que podría derivar en sanciones arbitrarias, esta Corte advierte que el acuerdo impugnado no establece infracciones ni sanciones, en cambio, señala la ruta que la Defensoría Pública debe seguir para garantizar la custodia de información institucional. En esa línea, no se evidencia la existencia de una injerencia arbitraria en el ejercicio de las funciones de un defensor público, por el hecho de que la Defensoría Pública pueda perseguir el resarcimiento de daños y perjuicios en caso de incumplimiento de las obligaciones de confidencialidad o que pueda remitir el caso a los organismos de control competentes para que se determine si se ha incurrido en una falta.
49. Con base en lo anterior, se constata que las normas impugnadas no condicionan la autonomía de los defensores públicos en la toma de decisiones judiciales ni restringen sus facultades de patrocinio judicial; por lo que, no interfieren con su capacidad para actuar con independencia en los casos que patrocinan. De este modo, se descarta una incompatibilidad entre las normas impugnadas y el principio constitucional de

¹³El artículo 5 numeral 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría Pública, Registro Oficial 452, 14 de mayo de 2021, establece que los servicios brindados por esta institución se rigen, entre otros, por el principio de confidencialidad, el cual dispone que: No se podrá utilizar públicamente la información, antecedentes personales o el pasado judicial de las personas beneficiarias del servicio de asesoría, asistencia legal y patrocinio gratuito. Se prohíbe toda forma de estigmatización, prejuicio y consideraciones de tipo subjetivo. Las y los defensores públicos y de la Red Complementaria a la Defensa Jurídica Pública, guardarán confidencialidad sobre los asuntos que se someten a su conocimiento. Este principio no impedirá la generación de estadísticas e información desagregada.

independencia previsto en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución bajo el cargo planteado.

8. 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 pública de inconstitucionalidad **49-22-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 49-22-IN/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 28 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos a favor -entre ellos el presente voto concurrente-,¹ dictó la sentencia 49-22-IN/24 (“**sentencia**”), en la que desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 de 09 de marzo de 2020 (“**Resolución**”), emitida por la Defensoría Pública (“**DPE**”), a través de la cual esta entidad estableció, de forma obligatoria, la suscripción del acuerdo de confidencialidad y custodia de la información por parte de las y los servidores de dicha entidad.
2. La suscrita jueza constitucional concuerda con la decisión tomada por parte de este Organismo, así como con el razonamiento desarrollado para la resolución de los problemas jurídicos de la sentencia, en tanto se realizan importantes argumentos en torno al derecho de acceso a la información pública, así como de la independencia interna de los órganos de la Función Judicial, previstos en los artículos 18.2 y 168.1 de la Constitución de la República (“**CRE**”). No obstante, con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto concurrente. Esto, con la finalidad de enfatizar en los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte con relación a los actos que se pueden demandar a través de una acción pública de inconstitucionalidad, línea jurisprudencial que, a criterio de la suscrita, debió ser analizada y descrita más detenidamente en la sentencia emitida.
3. En la sentencia se menciona que la resolución constituye un acto normativo susceptible de control abstracto de constitucionalidad, en tanto:

[...] la resolución impugnada no se agota en su cumplimiento, sino que establece una conducta permanente en relación con el manejo de la información institucional. Por lo tanto, fija un determinado comportamiento a ser acatado de manera general y constante por los servidores de la institución. Asimismo, no se encuentra dirigida a un individuo o un grupo de individuos plenamente identificable, ya que su alcance abarca a todos los servidores de la Defensoría Pública, desde el nivel jerárquico superior hasta aquellos con contrato ocasional. Además, incluye tanto al personal actual como a quienes se incorporen en el futuro, sin importar el régimen laboral o administrativo al que estén sujetos.

¹ La sentencia, también, tuvo el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

4. A partir de esta enunciación, es pertinente recordar que la jurisprudencia de esta Corte ha realizado varias teorizaciones alrededor de los actos normativos, sean de origen parlamentario o no parlamentario, así como de los actos administrativos y sus efectos. Al respecto, por ejemplo, en la sentencia 5-13-IA/21 se mencionó:

25. Así tenemos, que la Constitución de la República ha contemplado como un presupuesto sine qua non para el ejercicio de esta acción jurisdiccional, que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir efectos generales; es decir, que se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada (dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo).

26. Es imperativo comprender que el carácter de “generalidad” al que se hace referencia en la CRE, enfatiza la capacidad de los actos administrativos de regular situaciones temporales en abstracto.

27. Tampoco se debe perder de vista que una de las principales características que define al acto administrativo, radica en que se agota con su cumplimiento, ya que de lo contrario, si el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada, será claro que nos encontramos frente a un acto normativo de carácter administrativo.

28. Ahora bien, otro criterio que se deberá observar es el relativo al alcance de sus efectos. En tal virtud, el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados. Lo dicho será necesario a fin de comprender su verdadera esencia y poder diferenciarlo del acto de simple administración, toda vez, que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables.

5. Así también, en la sentencia 2-21-IA/23, este Organismo señaló:

10. De conformidad con los numerales 1 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional tiene la atribución de conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra actos normativos y contra actos administrativos con efectos generales. Para este fin, los artículos 75 y 98 de la LOGJCC establecen la competencia de la Corte Constitucional para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad “respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales [...]”.

11. La LOGJCC únicamente distingue el trámite aplicable a las acciones públicas de inconstitucionalidad según estas sean (1) actos normativos de origen parlamentario; o, (2) actos normativos de origen no parlamentario y actos administrativos de carácter general. Así, conforme a la ley, la Corte tiene una sola competencia con un mismo trámite para el conocimiento de todo acto normativo de origen no parlamentario y acto administrativo de carácter general.

12. [...] Un acto normativo, de manera general e independientemente de su fuente, “es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agota con su cumplimiento,

y que contiene un mandato general de prohibición, permisión u orden”. A su vez, los actos normativos, a diferencia de los administrativos, no producen efectos jurídicos directos. Por su parte, los actos administrativos se definen en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo como la declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos generales o individuales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.

14. [...] A pesar de ello, como se indicó, la LOGJCC prevé un mismo tipo de trámite tanto para los actos normativos de origen no parlamentario como para los actos administrativos con efectos generales, por lo que la forma en que estos hayan sido identificados por el accionante al momento de presentar su demanda, no incide en la sustanciación que debe realizar esta Corte.

15. En ocasiones anteriores, la Corte Constitucional ya ha determinado que la identificación del accionante respecto a la naturaleza del acto impugnado -como un acto normativo no parlamentario o administrativo con efectos generales-, no es una causal de improcedencia de la acción y constituye un error formal que puede ser subsanado directamente por la Corte en aplicación de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 del artículo 4 de la LOGJCC, en tanto no tiene consecuencia alguna sobre el trámite aplicable a la presente acción.

6. Adicionalmente, la Corte ha identificado casos en los cuales se ha pronunciado en relación con la falta de objeto de los actos impugnados respecto de una acción pública de inconstitucionalidad. Por ejemplo, en la sentencia 2-22-IA/24, se estableció que un acto no cuenta con efectos jurídicos generales cuando las disposiciones emanadas imponen ciertas obligaciones y prerrogativas que deben ser cumplidas por un individuo plena y claramente identificable. Esto es, cuando el acto impugnado no establece derechos ni obligaciones de alcance general o abstractas que resulten aplicables a todos los administrados o a un grupo indeterminado de personas; y, por el contrario, se circunscribe a las competencias y responsabilidades administrativas de un funcionario en específico, a quien se le delimita claramente su ámbito de actuación.
7. De esta manera, los actos impugnados dentro del objeto de una acción pública de inconstitucionalidad deben comportar un evidente nivel de abstracción, por lo que sus efectos no deben ser tan solo individuales e indirectos, y deben gozar de la condición de aplicabilidad directa e inmediata. En consecuencia, los actos que son objeto de este tipo de acción deben poseer la autonomía suficiente para producir efectos jurídicos directos, sin que sus enunciados consistan en medidas preparatorias, organizativas y de gestión interna que no generan consecuencias jurídicas inmediatas, al estar condicionadas a la realización de actos administrativos ulteriores o futuros.
8. También, la jurisprudencia de la Corte, en lo relativo al control abstracto de constitucionalidad, ha razonado respecto de los actos administrativos con efectos plurindividuales, y ha estimado que éstos no son objeto de este tipo de control. Dentro de su conceptualización, este Organismo ha mencionado que éstos se encuentran, más bien, dirigidos contra un grupo de individuos plena y claramente identificables en el

propio acto administrativo y “[...] producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”.² Así, un acto administrativo es de efectos plurindividuales, aunque sus destinatarios pueden aparecer reflejados como una comunidad de administrados, siempre que los efectos jurídicos de la aplicación directa de dicho acto afecten situaciones jurídicas perfectamente diferenciadas afectando directamente derechos e intereses subjetivos.

9. Los criterios jurisprudenciales hasta aquí mencionados constan entre los más relevantes con relación a las normas y el objeto de una acción pública de inconstitucionalidad, y solamente a partir de su enunciación y comprensión es posible discernir el razonamiento empleado en la sentencia emitida, en la que la Corte evidenció que:

[...] la resolución impugnada (i) aprueba el acuerdo de confidencialidad y custodia de la información para los servidores de la Defensoría Pública (artículo 1); dispone la suscripción obligatoria del acuerdo por parte del nivel jerárquico superior, los defensores públicos sujetos a la carrera defensorial, del personal sujeto a la carrera defensorial administrativa, del personal de nombramiento provisional o contratos por servicios ocasionales y de aquellos sujetos al Código de Trabajo (artículo 2); establece la definición de información confidencial (cláusula tercera); establece las obligaciones de los servidores de la institución (cláusula quinta); y establece que, ante el incumplimiento de las cláusulas del acuerdo, la Defensoría Pública tendrá derecho a iniciar acciones directamente o ante organismos de control para el resarcimiento de daños (cláusula novena).

10. Con base en este análisis de la normativa impugnada, que tiene como sustento la jurisprudencia previa, es que la sentencia llegó a la conclusión de que “la resolución impugnada es un acto normativo, que es susceptible de control abstracto de constitucionalidad”.³
11. Una vez que a través de este voto concurrente se ha realizado una enunciación de la jurisprudencia relacionada con el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, la suscrita no tiene otro punto que amerite profundización en este voto, con relación a la sentencia dictada por este Organismo.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

² CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 32.

³ Párrafo 28 de la sentencia.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 49-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 49-22-IN/24

VOTO CUNCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión del caso 49-22-IN; no obstante, considero necesario expresar los siguientes argumentos adicionales.
2. El voto de mayoría desestima la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de la Resolución DP-DPG-DAJ-2020-034 del 09 de marzo de 2020 emitida por la Defensoría Pública, al concluir que las disposiciones impugnadas no son incompatibles con el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública generada por las entidades públicas (art. 18.2 CRE), ni con el principio de independencia interna (art. 168.1 CRE).
3. Aunque estoy de acuerdo con la solución del primer problema jurídico respecto al derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública generada por las entidades públicas, considero que no era adecuado plantear un problema jurídico sobre el principio de independencia interna por las razones que se exponen a continuación:
4. Conforme lo dispone el artículo 168 número 1 de la Constitución, el principio de independencia interna y externa es un atributo de los órganos de la Función Judicial. En amparo de este principio, los órganos de la Función Judicial con competencias jurisdiccionales puedan tutelar los derechos de las personas, sin estar sujetos a presiones internas o externas.
5. Al respecto, esta Magistratura ha establecido que “la independencia judicial institucional, tanto interna como externa, es indispensable, a su vez, para garantizar la independencia individual o funcional **de los jueces y juezas**, de forma que los justiciables puedan ejercer su derecho a un juez independiente, imparcial y competente” (énfasis añadido).¹ También, la Corte ha dicho que la independencia interna es “aquella que los **órganos jurisdiccionales** de la Función Judicial tienen entre sí y en relación con otros órganos de la misma Función” (énfasis añadido).²
6. Es decir, el principio de independencia interna es exclusivo de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, siendo estos la Corte Nacional de Justicia, las Cortes provinciales de Justicia, los tribunales y juzgados, así como los jueces de paz,

¹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 25.

² *Ibid.*, párr. 24.

conforme lo indica el artículo 178 de la Constitución. Además, esta misma disposición constitucional indica que “la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial”.

7. En tan virtud, considero que, a pesar de que el cargo de la accionante versaba sobre el principio de independencia interna de la Defensoría Pública, no resultaba pertinente aplicar este principio para formular un problema jurídico respecto a dicho órgano. Lo anterior porque la Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial, es decir, no posee competencias jurisdiccionales y, en consecuencia, es irrealizable tal principio exclusivo para los jueces y juezas.
8. Por todo lo expuesto, concuerdo con la decisión de mayoría al desestimar la acción de inconstitucionalidad, pero con las consideraciones expuestas anteriormente.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 49-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 13 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL