

Quito, D.M., 10 de febrero de 2021

CASO No. 839-14-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del Servicio de Rentas Internas en el marco del proceso N°. 04102-2014-0139 al haberse verificado que la autoridad jurisdiccional desnaturalizó la acción de acceso a la información pública, de la cual se originó la presente acción extraordinaria de protección. En aplicación del precedente N° 0176-14-EP/19 se analizó el mérito de la garantía jurisdiccional originaria.

I. Antecedentes

1.1. Antecedentes del proceso originario

1. El 10 de febrero de 2014, el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños presentó una acción de acceso a la información pública para que el Servicio de Rentas Internas (“SRI”) le permita acceder a la “declaración del impuesto a la herencia” de su hermana, la señora Mercedes Floralba Montenegro Bolaños.
2. El actor alegó que dicha información es indispensable para la inscripción de la posesión efectiva que se encontraba tramitando ante el notario séptimo del cantón Quito. El proceso fue signado con el N°. 04302-2014-0048 y su conocimiento recayó en el juez Segundo de lo Civil, Mercantil e Inquilinato del Carchi (“juez”).
3. El juez aceptó la demanda mediante sentencia del 28 de febrero de 2014, bajo la consideración de que el SRI no demostró el carácter reservado de la información. Inconforme con lo resuelto, el 7 de marzo de 2014, la institución demandada interpuso recurso de apelación.
4. En sentencia del 14 de abril de 2014, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia del Carchi¹ rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado, considerando que, de la revisión de los antecedentes fácticos y procesales, no se demostró que la información requerida mediante dicha acción sea de carácter reservado.

¹ En esta instancia, se le signó al caso con el N°. 04102-2014-0139.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 15 de mayo de 2014, el SRI (“SRI” o “accionante”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de segunda instancia.² Esta acción fue admitida el 13 de octubre de 2015.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, correspondiendo la sustanciación al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 21 de enero de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo, mismo que fue presentado el 3 de febrero de 2020.
8. Mediante auto del 14 de agosto de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y señaló el día 20 de agosto de 2020 a las 15h00, para que tenga lugar la audiencia pública de esta causa.³ Esta diligencia tuvo lugar en el día y hora indicado vía telemática, con la única comparecencia del SRI.

II. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. Dentro del número 4 de la demanda, denominado “*Identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial*”, el SRI señaló como vulnerado el derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 66, número 19 de la CRE). Para lo cual, sostuvo que:

² Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 2 “*La decisión violatoria fue emanada por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial del Carchi quien ratificó la sentencia venida en grado del Juez Segundo de lo Civil y Mercantil del Carchi acerca de la demanda de acción constitucional de acceso a la información pública propuesta por el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños*”.

³ Para esta audiencia se convocó a las partes de la acción extraordinaria de protección, así como a las partes del proceso originario (acción de acceso a la información pública N° 04302-2014-0048), por cuanto, *prima facie*, se observa que el caso podría reunir los presupuestos de excepcionalidad que permitirían a esta Corte pronunciarse sobre los méritos de la causa inferior.

el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños, no tiene derecho a acceder a la Declaración a la Renta sobre ingresos provenientes de Herencias, Legados y Donaciones, realizada por su hermana la señora Mercedes Floralba Montenegro Bolaños, por ser información personal y consecuentemente de carácter confidencial [...].

11. Por otra parte, el accionante alegó que se violó el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto:

[...] la solicitud de acceso a la información pública, que el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños dirigió hacia el Director Provincial del Carchi del Servicio de Rentas Internas, debía habérsela hecho hacia el titular o representante legal del Servicio de Rentas Internas, que en este caso, es el Director General, [...] de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas; por lo que existe incumplimiento del artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información.

12. A título de pretensión, el accionante solicitó que se acepte su demanda de acción extraordinaria de protección y que se deje sin efecto la decisión impugnada.

3.2. De la parte accionada

13. La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia del Carchi se refirió a la naturaleza excepcional de la acción extraordinaria de protección, por lo que no debe ser entendida como una cuarta instancia. Señaló que las alegaciones del accionante se refieren a cuestiones que fueron materia del proceso inferior y que fueron debidamente atendidas y resueltas.
14. Por su parte, el juez de primera instancia presentó argumentos de descargo indicando que las sentencias que citó el accionante para fundamentar su demanda no son aplicables al caso concreto, por corresponder a hechos diferentes.

IV. Análisis

15. De la revisión integral de la demanda, y conforme quedó expuesto en el acápite precedente, se evidencia que las alegaciones del accionante se circunscriben a la vulneración de los derechos (i) a la protección de datos de carácter personal de la señora Mercedes Floralba Montenegro Bolaños (artículo 66, número 19 de la CRE); y, (ii) a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE).

4.1. Sobre la presunta vulneración del derecho a la protección de datos personales

16. En relación con el cargo sobre la presunta vulneración del derecho de protección a los datos de carácter personal, se observa que el SRI se limita a exponer su mera inconformidad con el hecho de que el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños

haya activado la acción de acceso a la información pública sin que lo asista derecho alguno. Es decir únicamente esgrime una apreciación subjetiva sobre una actuación no jurisdiccional; lo cual impide que esta Corte entre a analizar el fondo de su cargo, por ser ajeno al objeto de la acción extraordinaria de protección que nos ocupa.

4.2. Sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

17. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante alegó que se habría violado en la sentencia impugnada por cuanto:

la solicitud de acceso a la información pública, que el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños dirigió hacia el Director Provincial del Carchi del Servicio de Rentas Internas, debía habérsela hecho hacia el titular o representante legal del Servicio de Rentas Internas, que, en este caso, es el Director General.

18. Si bien el cargo del accionante no es lo suficientemente claro, esta Corte ha establecido que una argumentación incompleta no puede conllevar, sin más, el rechazo del cargo, pues se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.⁴
19. En tal sentido, se observa que el cargo formulado por el accionante (i) contiene la identificación del derecho presuntamente vulnerado (tutela judicial efectiva); (ii) se ha imputado dicha vulneración a una actuación jurisdiccional (sentencia de segunda instancia); y, (iii) la justificación jurídica guarda relación con uno de los requisitos esenciales para la procedencia de la acción de acceso a la información pública, cuya verificación es imperativa para los jueces constitucionales ordinarios⁵. Por lo tanto, se procederá a analizar si la sentencia formalmente impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.
20. Sobre el indicado derecho, el artículo 75 de la CRE contempla que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso una persona podrá quedar en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.
21. En el mismo sentido, esta Corte ha analizado este derecho y, en función de ello, ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de: (i) el

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1967-14-EP/20 del 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁵ “un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (...) 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (...) 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (...)”. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1967-14-EP/20 del 13 de febrero de 2020, párr. 18.

acceso a la administración de justicia; (ii) la observancia de la debida diligencia y las garantías del debido proceso; y (iii) la ejecución de la decisión⁶.

22. Al efecto, se observa que el cargo de la entidad accionante se relaciona con el segundo componente del derecho a la tutela judicial efectiva, cuyo contenido no solo comporta el deber de los administradores de justicia de tramitar las causas puestas en su conocimiento en un plazo razonable, sino también el respeto y protección de las garantías del debido proceso en su actividad jurisdiccional.⁷
23. Bajo ese contexto, se observa que la estructura considerativa de la sentencia impugnada empieza con (i) la transcripción del artículo 47 de la LOGJCC; (ii) transcripción del artículo 91 de la Constitución; (iii) la transcripción de la definición de libertad de expresión; y, (iv) la transcripción de la definición de posesión efectiva. Luego de lo cual, los jueces afirman que la denegación del SRI de proporcionar la información solicitada por el actor es arbitraria, ilegal e injusta.
24. Finalmente, los jueces accionados se limitaron a afirmar que la información solicitada por el actor es de carácter pública, sin enunciar norma o principio jurídico alguno que fundamente porqué la declaración tributaria de un tercero es de carácter pública, y porqué puede ser solicitada por cualquier persona sin autorización de su titular. En este punto cabe mencionar que esa respuesta constituía un punto de análisis trascendental, dado que fue alegado por el SRI como uno de sus cargos principales en el recurso⁸.
25. Así, a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, se evidencia:
 - 25.1. que la autoridad jurisdiccional incumplió el segundo elemento que compone la tutela judicial efectiva, al haber omitido exponer las razones por las que la información solicitada tenía el carácter de pública y por las que se encontraba habilitado para ordenar su entrega, más aún cuando aquello constituía uno de los cargos del recurrente (párr. 24 *supra*). En su defecto, se observa que los jueces dieron por sentadas dichas premisas y esgrimieron su decisión a partir de ellas, sin evidencia argumentativa alguna.
 - 25.2. Que, en relación con el análisis de los jueces, resumido en el párr. 23 *supra*, no se observa la explicación de pertinencia de las normas invocadas con la conclusión arribada.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1943-12-EP/19 del 23 de diciembre de 2019, párr. 45.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 0537-14-EP/20 del 4 de marzo de 2020, párr. 49.

⁸ En las alegaciones que fueron objeto del recurso de apelación, el SRI sostiene que el acceso al documento de pago del impuesto a la herencia se trata de un derecho personalísimo de su titular. Se refiere en ese sentido al derecho de protección de datos personales establecido en la Constitución; y menciona la resolución N°. 304 del Director del Servicio de Rentas Internas, así como el artículo 99 del Código Tributario, que disponen que la información personal que reposa en el SRI solo puede ser utilizada para fines tributarios.

26. En ese sentido, las omisiones del juzgador en su labor interpretativa para resolver los cargos sometidos a su conocimiento, se encuentran estrechamente ligadas con la garantía a la motivación jurídica, la cual, como garantía autónoma, exige que las resoluciones contengan, al menos, (i) la enunciación de las normas o principios jurídicos en las que se funda; y, (ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁹.
27. En la misma línea, la Corte Constitucional ha señalado que para la motivación en garantías constitucionales, las juezas y 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 [a la jueza o] al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹⁰*
28. A partir de las consideraciones expuestas, ha quedado demostrado que los jueces incumplieron con el primer y segundo de los parámetros de la motivación, esto es, enunciación de normas y explicación de su pertinencia con los antecedentes de hecho. Presupuestos que son imprescindibles para asegurar la efectiva tutela judicial, consagrada en el artículo 75 de la CRE, específicamente en su segundo componente relativo a la observancia de las garantías básicas al debido proceso.
29. Esta Corte estima necesario dejar sentado que, para cumplir con la motivación dentro de una garantía de acceso a la información pública, el juzgador debe realizar un análisis exhaustivo sobre la naturaleza de la información solicitada, a efectos de establecer si aquella, puede o no, ser objeto de dicha garantía jurisdiccional.
30. La importancia de dicho análisis radica en que la naturaleza de la información solicitada, constituye un elemento esencial del objeto de la acción, como lo consagran los artículos 92 de la Constitución¹¹ y 47 de la LOGJCC¹². De ahí que, en el presente caso, cuando el juez constitucional omite motivar sobre aquello, no solo deja de atender uno de los cargos del recurrente, sino que deja de pronunciarse sobre uno de los elementos esenciales de la acción, provocando una posible desnaturalización de la garantía de acceso a la información pública en lo atinente a su finalidad como garantía de un estado democrático. Adicionalmente, es preciso enfatizar en la importancia del carácter público de la información solicitada, pues dicho elemento la permite distinguir de otras garantías jurisdiccionales de acceso a

⁹ Artículo 76, número 7, letra 1) de la CRE. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 551-14-EP/20 del 16 de junio de 2020, párr. 15.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1285-13-EP/19 del 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹¹ Art. 91 de la CRE: La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella “La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella”.

¹² Art. 47 de la LOGJCC: “Esta acción tiene por objeto garantizar el acceso a la información pública”.

la información, como lo es también la acción habeas data para los casos de información de carácter personal.

4.3. Méritos del proceso originario

31. Mediante sentencia N° 0176-14-EP/19, esta Corte estableció la regla jurisprudencial de que, en los casos de acciones extraordinarias de protección que hayan tenido su origen en procesos de garantías jurisdiccionales, será posible realizar un control de los méritos del proceso inferior de forma excepcional, siempre que 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; [...] (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión [...] y, (iv) [...] que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

32. En el caso *sub judice*, se ha conestado la concurrencia de los 4 requisitos exigidos en la antes indicada sentencia, a saber:

- i. **Se ha evidenciado** la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la motivación jurídica por parte de la autoridad judicial accionada, conforme quedó expuesto en la sección precedente;
- ii. **Se ha observado** que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario pueden constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior, al haberse evidenciado que los jueces no se pronunciaron sobre uno de los hechos esenciales que motivaron el inicio de la garantía jurisdiccional.
- iii. **Se ha verificado** que el presente caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y,
- iv. **Se ha constatado** que las falencias evidenciadas en la sentencia impugnada, constituyen un asunto novedoso para el establecimiento de un precedente que precise y contribuya al desarrollo de la acción de acceso a la información pública como uno de los tipos de garantías jurisdiccionales legislados en el Ecuador.

33. Es preciso dejar constancia que todos los sujetos procesales, incluyendo la contraparte del proceso originario, han sido debidamente notificados con las providencias emanadas de esta causa, y fueron convocados a la audiencia pública

llevada a cabo para que expongan sus argumentos de defensa, tanto de la acción extraordinaria de protección, como de la acción de acceso a la información pública.

34. Bajo ese contexto, este Organismo se encuentra habilitado para revisar el mérito del proceso originario.

4.3.1. Demanda, pretensión y fundamentos

35. El fundamento principal de la demanda del señor *Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños* se circunscribe a que el SRI le permita acceder a la “declaración del impuesto a la herencia” de la señora Mercedes Floralba Montenegro Bolaños (hermana del actor). Puesto que, según su criterio, esa información no es de carácter reservada y es pública. Además, manifiesta que dicha información era relevante para la inscripción de la posesión efectiva de los bienes dejados por su difunto padre, señor Luis Vicente Montenegro.

4.3.2. Contestación a la demanda

36. En lo principal, el SRI sostiene que el documento del pago del impuesto a la herencia de una persona se trata de un asunto personalísimo. A manera de analogía, el SRI manifiesta que, si una persona se acerca a una entidad financiera a solicitar información de un hermano, no se la van a otorgar.
37. El SRI invoca el artículo 99 del Código Tributario¹³ para sustentar que no se encuentra autorizado para proporcionar información personal de los contribuyentes.
38. Afirma que dicha información no tuvo que ser materia de una acción de acceso a la información pública. Además, es contraria al derecho de protección de datos de carácter personal, consagrado en el artículo 66, número 19 de la CRE.
39. Por otro lado, la Procuraduría General del Estado señala que el asunto es de “*mera legalidad*” y no corresponde ser ventilado en sede constitucional, por cuanto la negativa a entregar la información por parte del SRI, pudo ser ventilado por otra vía judicial. En ese sentido reitera que la solicitud de información fue negada de forma fundamentada, por lo que no ha existido violación constitucional alguna.

4.3.3. Pruebas

40. Consta la comunicación del 2 de enero de 2014 suscrita por el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños y dirigida al Director Provincial del Carchi del Servicio de Rentas Internas, en la que solicita que se le extienda un certificado de la

¹³ Código Tributario. Codificación N°. 9. Registro Oficial Suplemento N°. 38 de 14 de junio de 2005. Artículo 99. “*Carácter de la información tributaria. - Las declaraciones e informaciones de los contribuyentes, responsables o terceros, relacionadas con las obligaciones tributarias, serán utilizadas para los fines propios de la administración tributaria*”.

declaración del impuesto a la herencia de la señora Mercedes Floralba Montenegro Bolaños, para poder inscribir la posesión efectiva de los bienes dejados por su difunto padre, Luis Vicente Montenegro.

41. A fojas 11 y vuelta del expediente inferior consta el oficio N°. 104012014000005 de fecha 31 de enero de 2014, suscrito por el Director Provincial del Carchi del Servicio de Rentas Internas, quien contesta la comunicación mencionada *ut supra*, en los siguientes términos:

44.1. Que la disposición final segunda de Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador publicada en el Registro Oficial N°. 242 del 29 de diciembre de 2007, dispone que el Código Tributario tiene categoría de Ley Orgánica.

44.2. Que el artículo 99 del Código Tributario señala: “*Las declaraciones e informaciones de los contribuyentes, responsables o terceros, relacionadas con las obligaciones tributarias, será utilizadas para los fines propios de la administración tributaria*”.

44.3. Que el numeral 19 del artículo 66 de la CRE protege los datos de carácter personal.

44.4. Que el inciso primero del artículo 92 de la CRE, establece el derecho de las personas para acceder a datos de carácter personal sobre sí mismas o sobre sus bienes.

44.5. Que, consecuentemente, no es posible atender favorablemente la petición del señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños.

4.3.4. Consideraciones

4.3.4.1. Naturaleza de la garantía de acceso a la información pública

42. Para abordar la naturaleza de la acción de acceso a la información pública, conviene hacer referencia a las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, cuyos acuerdos han sido uniformes sobre la importancia de acceder a la información pública y la necesidad de su protección, como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, la transparencia y la correcta gestión pública. Además, se ha enfatizado que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía debe ejercer sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.¹⁴

¹⁴ Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. 2121

43. En esta misma línea, la Carta Democrática Interamericana acentúa que el ejercicio efectivo de la democracia y su importancia para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas, se lo logra a través los componentes fundamentales, como son: (i) la transparencia de las actividades gubernamentales; (ii) la probidad de las autoridades; (iii) la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; (iv) el respeto por los derechos sociales; y, (v) la libertad de expresión y de prensa.¹⁵
44. Bajo este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) sostiene:

[...] el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.¹⁶

45. En relación con el alcance de este derecho, la Corte IDH estima:

[...] que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla [...].¹⁷

46. De lo expuesto se obtiene que los elementos subjetivos esenciales de la acción de acceso a la información pública, son los siguientes:

(XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

¹⁵ Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C N°. 151, párr. 86.

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 45.

- (i) **Titular del derecho:** toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es decir, no hace falta acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado. Asimismo, el ejercicio de este derecho incluye el derecho a divulgar la información, en el sentido de que circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.
- (ii) **Sujeto obligado:** los obligados a proporcionar el acceso a la información pública son todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Inclusive, quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten recursos públicos, en nombre del Estado, Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas.¹⁸

4.3.4.2. Información pública que puede ser objeto de la acción

- 47. El objeto de la acción, de acuerdo al artículo 47 de la LOGJCC, se circunscribe a toda aquella información pública “[...] *que emane o que esté en poder de entidades del sector público o entidades privadas que, para el tema materia de la información, tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste*”.
- 48. Es decir, al menos incluye la siguiente: (i) la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; (ii) la información que el Estado produce o que está obligado a producir; (iii) la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y, (iv) la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones¹⁹.
- 49. En efecto, este derecho no es absoluto, por ende, está sujeto a limitaciones en cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad.²⁰

¹⁸ Alcance del artículo 47 de la LOGJCC.

Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 2.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Especial para la Libertad de Expresión. 30 de diciembre de 2009, párr. 21.

²⁰ El artículo 17 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública recoge dichas limitaciones, a saber: “*No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos: a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son: 1) Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles*

50. Así, por ejemplo, entre las excepciones al principio de publicidad, se encuentran aquellos datos de carácter personal que sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho a la intimidad. De ahí que, este tipo de información constituye uno de los límites al derecho de acceso a la información y se encuentra protegida por la norma suprema como un derecho a favor del titular de dicha información²¹, así como también lo consagra el principio 3 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, a saber:

*(t)oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.*²²

51. En consecuencia, cuando se está ante un dato personal, en principio, sólo su titular podrá tener acceso y la solicitud de acceso a dichos datos es materia de una acción de *hábeas data* y no del derecho de acceso a la información, conforme lo consagra el artículo 92 de la Constitución, en concordancia con el artículo 49 de la LOGJCC.

4.3.4.3. Requisitos de admisibilidad de la acción de acceso a la información pública

52. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 91 de la CRE, en concordancia con el artículo 47 de la LOGJCC, la acción de acceso a la información pública tiene lugar cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no es completa o fidedigna. Añadiendo que, podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información.
53. En efecto, los presupuestos para activar este tipo de acción son: (i) haber acudido previamente a quien se cree tiene la información que se desea obtener y (ii) que dicha información no haya sido concedida, por cualquier razón, expresa o tácitamente.

amenazas contra el Estado; 2) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; 3) La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y, 4) Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y, b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes”.

²¹ Artículo 66, número 19 de la Constitución: “Se reconoce y se garantizará a las personas [...] 19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley. 20. El derecho a la intimidad personal [...]”.

²² Artículo 3 de la “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”. Adoptada por la CIDH en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000.

54. En caso de que la información requerida haya sido negada por la autoridad ante quien se demanda, por considerarla confidencial, se puede activar esta acción con el objeto de que el juez competente valore si la información que requiere el accionante debe o no ser catalogada como secreta, reservada o confidencial.

4.3.5. Resolución del caso concreto

4.3.5.1. Sobre la Admisibilidad de la acción

55. En el caso concreto, se observa que el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños cumplió con el requisito de solicitud previa de la información, conforme quedó expuesto en el párr. 40 *supra* y fue dirigida ante la máxima autoridad del Servicio de Rentas Internas del lugar donde presume que reposa la información.
56. Del expediente también se desprende que el peticionario obtuvo una denegación expresa a su requerimiento de información, de manera que se cumple otro de los presupuestos para proponer la acción de acceso a la información pública, al tenor del artículo 91 de la Constitución, en concordancia con el artículo 47 de la LOGJCC (párr. 41 *supra*).
57. Por otra parte, el SRI alega que la solicitud de información previa debió ser dirigida al Director General del SRI y no al Director Provincial. Al respecto, el artículo 48 de la LOGJCC establece que “*si la información no consta en el archivo de la institución solicitada, la entidad pública deberá comunicar el lugar o archivo donde se encuentra la información solicitada*”. Empero, de la foja 11 del expediente inferior se desprende que el SRI contestó denegando la solicitud por el carácter reservado de la información, más no porque no se encontraba en su poder. Por lo tanto, su alegación no puede prosperar.
58. Por lo expuesto, la demanda planteada por el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños es admisible.

4.3.5.2. Sobre el fondo de la demanda de acceso a la información pública.

59. En relación con el objeto de la acción, conviene analizar si la información de la que se solicita el acceso, cumple con los requisitos constitucionales y legales para ser entregada al peticionario por medio de la garantía de acceso a la información pública. Al respecto, el peticionario manifiesta que la información es indispensable para finalizar su trámite de inscripción de la posesión efectiva.
60. Por su parte, el SRI indica que la información es de carácter personal y que solo puede ser entregada a su titular. Asimismo indica que la institución tiene la obligación legal de utilizar la información únicamente con fines tributarios.

61. Para dirimir el asunto en controversia, esta Corte observa que la información en cuestión se trata de una declaración del impuesto a la herencia de un tercero. En otras palabras, información de la que el peticionario no es titular. Se entiende, asimismo, que la información solicitada contiene datos de carácter patrimonial, tributario, detalles de valoración de bienes y derechos que solo corresponden e involucran al contribuyente del SRI que presentó la declaración.²³ Es decir, información de carácter personal del contribuyente. En ese sentido, aun cuando el peticionario requiera la información para un trámite, no es posible que la adquiera sin autorización de su titular, ni tampoco a través de la acción de acceso a la información pública.
62. Finalmente, se desestima el cargo de la Procuraduría General del Estado, puesto que no especifica con claridad cuáles son las vías que, según su criterio, asistían al peticionario para impugnar la denegación de información.
63. Por lo expuesto, se concluye que la información solicitada por el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaño es de carácter de personal de un tercero, y no con el objeto de la acción de acceso a la información pública ni con su finalidad como garantía de la democracia, la transparencia y la correcta gestión pública. Por lo tanto, se desestima la demanda.

4.3.6. Reparación

64. Conforme a lo expuesto en el párrafo 34 *supra*, la sentencia impugnada mediante la acción extraordinaria de protección ya fue cumplida. Por lo tanto, es materialmente imposible impedir el acceso a una información que ya fue proporcionada. En virtud de lo expuesto, el SRI deberá considerar esta sentencia como una forma de reparación.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección N°. 839-14-EP.

²³ El artículo 57 de la Ley Orgánica para el Régimen Tributario Interno contempla como ingresos gravados por el impuesto a la herencia a los bienes y derechos sucesorios declarados por el heredero. En relación con los gastos deducibles para el pago del impuesto, el mismo artículo enlista a los siguientes: “a) Todos los gastos de la última enfermedad, de funerales, de apertura de la sucesión, inclusive de publicación del testamento, sustentados por comprobantes de venta válidos, que hayan sido satisfechos por el heredero después del fallecimiento del causante y no hayan sido cubiertos por seguros u otros medios, en cuyo caso solo será considerado como deducción el valor deducible pagado por dicho heredero. b) Las deudas hereditarias inclusive los impuestos, que se hubiere encontrado adeudando el causante hasta el día de su fallecimiento; y, c) Los derechos de albacea que hubieren entrado en funciones con tenencia de bienes”.

- 1.1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la motivación jurídica.
2. Desestimar la demanda de acceso a la información pública propuesta por el señor Gerardo Ramiro Montenegro Bolaños.
 - 2.1. Dejar sin efecto la sentencia del 14 de abril de 2014 expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, dentro de la acción de acceso a la información pública N°. 04102-2014-0139.
 - 2.2. Emitir esta sentencia sobre el mérito de los hechos que motivaron la presentación de la acción de acceso a la información pública, en sustitución de la sentencia dejada sin efecto en el numeral 2.1.
3. Como medida de reparación:
 - 3.1. Esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para el accionante.
 - 3.2. Notificar esa sentencia al Consejo de la Judicatura, a efectos de que difunda la ratio de esta sentencia, a través de sus páginas webs institucionales y en otros medios de difusión pertinentes para el conocimiento de los servidores públicos de sus instituciones y de la ciudadanía en general, durante un mes, a partir de la notificación.
4. Notifíquese y cúmplase.
5. Devuélvase el expediente del proceso al juzgado de origen.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, y Hernán Salgado Pesantes; un voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 10 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 839-14-EP/21

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto salvado porque estoy en desacuerdo con la decisión adoptada en este caso por la sentencia de mayoría, esto es, aceptar las pretensiones de la demanda. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. El caso se refiere a una demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio de Rentas Internas (SRI) en contra de la sentencia de apelación de una acción de acceso a la información pública por la que una persona obtuvo la declaración de la renta sobre ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones presentada por su hermana.

3. En la sentencia de mayoría se estableció que la providencia impugnada vulneró derechos fundamentales y, ulteriormente, se emitió un pronunciamiento de mérito, en la que se desestimaron las pretensiones de la demanda del proceso de origen. Conforme se estableció en la sentencia N.º 0176-14-EP/19, el examen de mérito es excepcional y solo procede si se cumplen varios requisitos, el primero de los cuales se refiere a que la providencia judicial impugnada en la acción extraordinaria de protección efectivamente vulnere derechos fundamentales.

4. Para iniciar con lo más evidente, se debe indicar que no se cumplió con el segundo de los requisitos de para realizar un examen de mérito. Para demostrar lo afirmado, se debe considerar lo siguiente:

4.1. El referido segundo requisito se estableció en el párrafo 55 de la sentencia N.º 0176-14-EP/19, en los siguientes términos: “*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*”.

4.2. En la sentencia de mayoría se considera cumplido este requisito “*al haberse evidenciado que los jueces no se pronunciaron sobre uno de los hechos esenciales que motivaron el inicio de la garantía jurisdiccional*”.

4.3. No existe correspondencia entre estos elementos porque el requisito especificado en el párrafo 4.1. *supra* se refiere a una posible vulneración producida en los hechos que dieron lugar al juicio y la sentencia de mayoría exclusivamente se refiere a una presunta vulneración originada en providencias judiciales.

4.4. Más allá del análisis efectuado en la sentencia de mayoría, no me parece posible que se identifique una posible vulneración de derechos fundamentales no tutelada judicialmente proveniente de los hechos que dieron lugar al proceso cuando, como en este caso, los jueces estimaron las pretensiones de la demanda de la correspondiente garantía jurisdiccional.

5. En mi opinión, tampoco se acreditó el primero de los requisitos exigidos para el examen de mérito (al que se refiere el párr. 3 *supra*), constante, de igual forma, en el párrafo 55 de la sentencia N.º 0176-14-EP/19 y referida a “*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*”. Por lo tanto, mi tesis es que la sentencia de apelación de la acción de acceso a la información pública no vulneró los derechos fundamentales alegados por el SRI.

6. Como se indica en la sentencia de mayoría, el SRI formuló dos cargos contra la sentencia. El primero se descartó y el segundo, si bien se lo evaluó como poco claro, llevó a determinar la vulneración de derechos, tras realizar un esfuerzo razonable.

7. El segundo cargo se refirió a una presunta vulneración del derecho a la tutela judicial porque la petición de acceso a la información se habría realizado a un director provincial en lugar de al director general del SRI. El esfuerzo razonable llevó a la sentencia de mayoría a establecer la vulneración de los derechos a la tutela judicial y al debido proceso en la garantía de la motivación porque la sentencia de apelación no habría respondido la alegación del SRI de que la información cuya entrega se requería no era pública.

8. Por lo tanto, se verifica que la razón para declarar la vulneración de derechos fundamentales en la sentencia de apelación nada tiene que ver con el cargo esgrimido por la institución accionante. Esto, a pesar de que, como se dice en la propia sentencia de mayoría, dicho esfuerzo se debe realizar “*a partir del cargo en examen*”.

9. La única relación que se podría establecer se refiere al derecho fundamental invocado: la tutela judicial efectiva. Sin embargo, aun esta relación es forzada porque la vulneración, propiamente, se habría producido respecto de la garantía de la motivación, por no responder a un argumento del SRI. Así, una eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva solo sería un efecto de esta otra vulneración. Lo importante para establecer la identidad de un cargo, sin embargo, son las razones que lo sustentan y no el derecho invocado cuya coincidencia, como en este caso, puede ser meramente accidental.

10. En definitiva, se identifica en la sentencia de mayoría un esfuerzo para llegar a la conclusión de que se vulneraron los derechos fundamentales alegados en la acción extraordinaria de protección para, posteriormente, desestimar las pretensiones de la acción de acceso a la información pública (conforme al esquema mencionado en el párr.

5 *supra*). En mi opinión, esta situación se explica porque se considera injusto haber permitido a un tercero acceder a datos personales a título de información pública.

11. Esto último también es importante para mí. Sin embargo, como lo indiqué en el voto salvado de la sentencia N.º 1221-13-EP/20:

11.1. Los principios constitucionales no son solo los sustantivos o materiales sino también los formales.

11.2. Los principios formales se refieren a la dimensión institucional del derecho, dimensión que implica la articulación de procedimientos para otorgar un mínimo de certeza a las personas.

11.3. Este mínimo de certeza es una condición necesaria para que las personas ejerzan su autonomía.

11.4. El sistema procesal, para otorgar un mínimo de certeza, debe fijar límites para resolver una controversia.

11.5. En nuestro sistema procesal la procedencia de una acción extraordinaria de protección es excepcional y, dentro de esta acción, el control de mérito es, nuevamente, de excepción, por lo que no cabe reexaminar una causa cuando no se cumplen los requisitos para que dicho control proceda.

12. Para concluir, y nuevamente como lo indiqué en el voto salvado de la sentencia N.º 1221-13-EP/20, la justicia es un imperativo constitucional (art. 1) que esta Corte debe buscar siempre, pero esta búsqueda debe hacerse a través, y no al margen, del Derecho.

13. Considero que, por las razones expuestas, se debieron desestimar las pretensiones de la demanda de la acción extraordinaria de protección en este caso.

Dr. Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en la causa 839-14-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2021, mediante correo electrónico a las 16:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL