

SEÑORAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Yo, María Dolores Miño, abogada, portadora de la CI 1713220786, en mi calidad de Directora Ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia, me dirijo a ustedes para presentar esta **ACCIÓN PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES**, legitimada como estoy bajo los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional. Esta acción se interpone contra el Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020 (en adelante, “el *Memorando*”), emitido por el Director Provincial de Pichincha Hugo Xavier Oliva, a los coordinadores de las Unidades Judiciales y de Flagrancia de esa provincia.

Esta representación estima que el contenido de dicho Memorando contradice de manera grave lo dispuesto en la Constitución, en especial con respecto a los artículos que consagran el derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, atenta contra las obligaciones internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos, especialmente las contenidas en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que como acertadamente ha manifestado la Honorable Corte Constitucional, están integrados al bloque de constitucionalidad ecuatoriano, al igual que las interpretaciones que hubieran realizado los tribunales y órganos internacionales de Derechos Humanos. Asimismo, se ha violentado las disposiciones constitucionales relativos a los estados de excepción, y a la independencia judicial, como desarrollaremos a continuación.

**I. ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN Y COMPETENCIA DE LA CC PARA CONOCERLA.**

El artículo 436.4 de la Constitución establece, como una de las competencias de la Corte Constitucional, “(...) conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública”. Asimismo, con respecto al control abstracto de la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone en el artículo 75.1 (d), que será competencia de la CC “(...) actos normativos y administrativos con carácter general”.

La LOGJCC, establece los requisitos de admisibilidad para presentar una acción de inconstitucionalidad en el artículo 79. En este sentido, la presente acción cumple con tales requisitos, a saber:

## 1. Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso:

La presente acción deberá notificarse al Consejo de la Judicatura, representado por la doctora María del Carmen Maldonado, en su calidad de Presidenta de esa entidad; contra los vocales Jorge Aurelio Moreno Yáñez, Fausto Roberto Murillo Fierro, Juan José Morillo Velasco y Ruth Maribel Barreno Velín, que integran el Pleno del Consejo de la Judicatura. Asimismo, se notificará al doctor Hugo Xavier Oliva Lalama, Director Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura quien emitió el Memorando circular-DP17-2020-0178-MC. Finalmente, se notificará con la presente acción a la Procuraduría General del Estado, representado por el doctor Íñigo Salvador, en su calidad de Procurador General del Estado.

## 2. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales.

La presente ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD se presenta contra el Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020 (en adelante, “el *Memorando*”), emitido por el Director Provincial de Pichincha Hugo Xavier Oliva, a los coordinadores de las Unidades Judiciales y de Flagrancia de esa provincia. En el mismo, el Director Provincial indica, con respecto a los procesos judiciales que se mantendrán durante la cuarentena por COVID-19, que la única garantía constitucional que se seguirá receptando y tramitando es la del hábeas corpus, indicando además, *inter alia*:

“(...) está terminantemente prohibido el ingreso de garantías (amparo), demandas, escritos, oficios que no estén relacionados con las excepciones previstas(...)"<sup>1</sup>.

El artículo 75.1 (d) de la LOGJCC, dispone que será competencia de la CC, resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de “*actos normativos y administrativos de carácter general*”. Asimismo, el artículo 98 de esa misma norma, dispone que “(...) la Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de

---

<sup>1</sup> Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020, emitido por el Director Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, Hugo Xavier Oliva Lalama.

inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de *cualquier acto administrativo con efectos generales*, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior”.

En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado que para que un acto público se considere un “acto administrativo”, debe tener la capacidad de surtir efectos jurídicos directos para los administrados<sup>2</sup>. En el presente caso, el Memorando en cuestión constituye un *acto administrativo con efectos generales*, toda vez que impide a todos los ciudadanos ejercer su derecho presentar acciones de protección y otras garantías jurisdiccionales para la tutela de sus derechos, mediante una prohibición expresa de presentar garantías para la tutela de sus derechos.

De acuerdo a lo anterior, la presente acción de inconstitucionalidad reúne los requisitos de forma necesarios para su admisión y trámite.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO.

### 1. Sobre las disposiciones constitucionales infringidas, con especificación de su contenido y alcance.

*a) Disposiciones del texto constitucional que han sido infringidas a partir de la emisión del Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC.*

El Memorando impugnado en la presente acción, viola el derecho a la tutela judicial efectiva y las garantías del debido proceso consagrados en la Constitución de la República (en adelante, “CRE”). Asimismo, infringen las disposiciones constitucionales relativas a los Estados de Excepción, con respecto a los derechos que no son susceptibles de suspensión en estas situaciones. Finalmente, la disposición dada en el mismo, vulnera el principio de independencia judicial.

Con respecto al *derecho a la tutela judicial efectiva*, el art. 6.23 reconoce y garantiza a todas las personas “el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas”. Asimismo, el artículo 75 señala 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 quedará en indefensión”. Finalmente, el artículo 86.1 de la CRE señala que “(...) cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución”.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso No 007- 19-AI. SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito, D.M., 3 de octubre de 2019.

Con respecto a los **Estados de Excepción**, el artículo 165 dispone que “(...) durante el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República **únicamente podrá suspender o limitar** el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.

Con respecto a la **garantía de independencia judicial**, el artículo 168.1 dispone que “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”.

*b) Disposiciones derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y que integran el bloque de constitucionalidad ecuatoriano, que han sido infringidas a partir de la emisión del Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC.*

El artículo 11.7 de la CRE indica que son exigibles en el Ecuador, no solo los derechos que están consagrados en la Constitución sino también, aquellos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos y aquellos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

Este criterio se ha visto reforzado por la Corte Constitucional, que ha dispuesto que (...) *por el bloque de constitucionalidad, los derechos enumerados en la Constitución no son taxativos y su reconocimiento es enunciativo. Los derechos que no constan en la Constitución se incorporan al texto por dos vías: remisión a los instrumentos internacionales o por reconocimiento expreso de los derechos innombrados*<sup>3</sup>. Asimismo, la CC ha indicado que “(...) *por lo que se relaciona con los derechos humanos, las listas que contengan esas normas hay que sumar a la lista constitucional (Arts. 11.3 y 84) y, en caso de conflicto, se ha de aplicar la que de mejor manera y más efectivamente garantice la dignidad de la persona o de la colectividad (Arts. 11.5 y 417)*<sup>4</sup>”.

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, el bloque de constitucionalidad también está integrado por decisiones de tribunales internacionales de derechos humanos que han interpretado, en el ámbito de su jurisprudencia contenciosa y consultiva, el sentido y alcance de las normas establecidas en tratados internacionales de derechos humanos. Así, en la Sentencia No. 11-18-CN/19, se indicó que:

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario). Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría Quito, D.M.. 12 de junio de 2019; párr 141.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 001-10-SIN-CC.

*“(...)Son fuentes del derecho. entonces, los convenios internacionales de derechos humanos, las declaraciones de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH, las observaciones generales de los comités de derechos humanos, las opiniones consultivas de la Corte IDH, los informes de los relatores temáticos y grupos de trabajo de Naciones Unidas, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, entre otros.*

*(...) las opiniones consultivas son una interpretación con autoridad por parte de un órgano supranacional: la Corte IDH, cuya competencia nace de un tratado internacional del que el Ecuador es parte, y que Ecuador tiene la obligación de cumplir de buena fe, sin que se pueda invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Los derechos y las garantías que se derivan de la interpretación auténtica de la Corte IDH a la CADH, que constan en las opiniones consultivas, son parte del sistema jurídico ecuatoriano, y tienen que ser observados en Ecuador por toda autoridad pública en el ámbito de su competencia”<sup>5</sup>.*

En este sentido, se consideran también infringidas, por la emisión del Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC, los artículos 8, 27 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, así como los artículos 4 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagran los derechos a la tutela judicial efectiva, y los límites permisibles al ejercicio de ciertos derechos en el contexto de un Estado de Excepción. Asimismo, se han infringido las disposiciones expresas contenidas en las Opiniones Consultivas OC8-87 y OC9-87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativas a las garantías judiciales en estados de excepción.

**2. Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad entre el Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC, y la Constitución.**

*a. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva.*

Tanto la Constitución del Ecuador, como los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, consagran la obligación general del Estado de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario). Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría Quito, D.M.. 12 de junio de 2019; párrs. 37 y 38.

contra actos violatorios de sus derechos fundamentales<sup>6</sup>. En este sentido, la Corte IDH ha indicado que el artículo 25.1 de la CADH, establece el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial son "verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación<sup>7</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional ha indicado que "(...) el derecho a la tutela judicial implica el acceso efectivo a la justicia y obtener de ella una respuesta en base a los preceptos constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico nacional. Este derecho contempla un enfoque integral, a efectos de garantizar la vigencia de derechos constitucionales. En consecuencia, la tutela judicial efectiva requiere de la existencia de operadores de justicia, quienes deben velar por el cumplimiento de la normativa constitucional y legal dentro de un caso concreto, con el objeto de alcanzar la justicia" <sup>8</sup>. Además ha sostenido que "(...) la efectividad en el acceso a la justicia puede ser considerada como el requisito más esencial dentro de un sistema legal igualitario moderno, destinado a garantizar los derechos constitucionales y humanos"<sup>9</sup>.

Con respecto a la importancia de asegurar el derecho a acceder a garantías judiciales para la tutela de derechos humanos, la Corte IDH ha indicado, en el caso *Goiburú y otros v. Paraguay*, que "(...) el acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, genera obligaciones erga omnes para los estados de adoptar medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables"<sup>10</sup>. Así, el acceso a la justicia se considera, hoy por hoy, como una norma de rango *ius cogens*, y "un pilar básico del Estado de Derecho en cualquier sociedad democrática"<sup>11</sup>.

*b. Sobre lo que constituyen "garantías judiciales para la tutela de derechos humanos", en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.*

---

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, párr. 165.

<sup>7</sup> CorteIDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 177.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. SENTENCIA N.º 287-15-SEP-CC. CASO N.º 1990-11-EP. Quito, D. M, 02 de septiembre del 2015.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso N.º 0626-10-EP. SENTENCIA N.º 004-12-SEP-CC de 5 de enero de 2012.

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153.

<sup>11</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 174.

La Constitución de Montecristi se diferenció de las que le precedieron, porque cuenta con un catálogo mucho más amplio de recursos jurisdiccionales que los ciudadanos pueden activar cuando requieran tutelar sus derechos.

Por un lado, la Corte Constitucional ha indicado, con respecto a la acción de protección, que (...) esta garantía tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos y puede interponerse cuando exista una vulneración de derechos reconocidos en la Constitución, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación<sup>12</sup>.

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado en la conocida Opinión Consultiva OC8-87, que (...) deben considerarse como garantías judiciales, en primer lugar, "la institución procesal del amparo, entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la CADH"<sup>13</sup>.

Por otra parte, debemos destacar que cuando hablamos de "garantías jurisdiccionales" no nos referimos únicamente al hábeas corpus o al amparo, que en nuestro ordenamiento se conoce como "acción de protección". En el caso de Ecuador, existe un amplio catálogo de recursos que un ciudadano puede interponer a la hora de tutelar sus derechos, y que han sido diseñados para resguardar situaciones específicas. Además de la acción de protección, entonces, se consideran "garantías judiciales", a la acción de acceso a la información pública y el hábeas data, que son recursos idóneos para tutelar derechos como la libre expresión y la privacidad, respectivamente, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de Montecristi. En este sentido, las reglas en cuanto al contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, y su regulación por parte del Estado, se aplican a estas otras garantías en idéntica forma que a la acción de protección (amparo).

Las garantías jurisdiccionales para la tutela de derechos humanos actúan como un límite al ejercicio del poder público, y deben estar vigentes en tanto las autoridades estatales, o ciertos particulares, tengan la posibilidad de afectar, mediante actos u omisiones, el correcto ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Por su trascendencia en un Estado democrático, (...)

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 282-13-JP/19 Jueza ponente: Daniela Salazar Marín, de 4 de septiembre de 2019.

<sup>13</sup> Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8; párr. 32.

la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado”<sup>14</sup>.

En este sentido, cualquier prohibición o suspensión de tales garantías -y del derecho correlativo de los ciudadanos a activarlas- podría acarrearle responsabilidad internacional al Estado. Además, la inexistencia de un recurso judicial idóneo para tutelar de manera rápida y efectiva los derechos humanos en un Estado, constituye una excepción a la regla del previo agotamiento de los recursos internos, con lo cual, los ciudadanos de ese país podrían acudir automáticamente, a los órganos internacionales de protección de derechos humanos, sin que el Estado tenga la oportunidad de atender y solucionar, puertas adentro, el requerimiento del peticionario. Lo anterior resulta inconveniente para cualquier Estado, tanto desde un punto de vista político, como desde uno económico.

*c. El carácter inderogable de las garantías judiciales, especialmente en estados de excepción.*

Como límites efectivos al poder público, las garantías judiciales de tutela de derechos humanos deben estar vigentes siempre que el Estado, sus agentes e instituciones tengan la posibilidad de ejercer su *ius imperium*, pues en ese ejercicio, se podrían violentar tales derechos. Es así, que tanto en la CRE como en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, y la jurisprudencia en la materia, se ha reconocido el carácter inderogable de las garantías judiciales de derechos humanos.

El artículo 75 de la CRE dispone 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, y prohíbe absolutamente la posibilidad de que una persona quede en indefensión. De la lectura simple de este artículo, no es posible afirmar que existen excepciones o limitaciones a estos derechos.

Lo anterior se refuerza a partir de las normas constitucionales que rigen la institución del Estado de Excepción. Así, el artículo 165 establece que, durante un estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República **únicamente podrá suspender** o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Esta norma es de carácter taxativo, y no permite una interpretación en el sentido de sugerir que se pudieran suspender otros derechos, o que fuera posible suspender, bajo alguna circunstancia, la posibilidad de todas las personas de acceder a un recurso judicial rápido y efectivo para la tutela de sus derechos.

---

<sup>14</sup> Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

Este criterio ha sido sostenido la Corte Constitucional, que en el Dictamen 500-19-SEE-CC, sobre la constitucionalidad de sustitución de la limitación de la libertad de tránsito establecida en el Decreto No. 888, ratificó “(...) que las garantías jurisdiccionales y las del debido proceso establecidas en la Constitución se encuentran en plena vigencia durante el estado de excepción, y que por tanto éste no ampara ninguna suspensión o restricción de las mismas”<sup>15</sup>.

Ya dentro del Estado de Excepción declarado en Ecuador a causa del surgimiento de casos de COVID-19, la Corte Constitucional emitió un dictamen de constitucionalidad sobre el Decreto Ejecutivo 1017, donde indicaba “que la suspensión de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo de estado de excepción, sin perjuicio de disposiciones complementarias para aplicarlas, y que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos en el decreto ejecutivo, permanecen vigentes durante el estado de excepción”<sup>16</sup>.

Hace pocos días, la CC indicó, en el auto de apertura de fase de seguimiento No. 1-20-EE/20 con respecto al dictamen de constitucionalidad sobre el Decreto Ejecutivo 1017 que declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud<sup>17</sup>, que:

*“(...) la declaratoria de un estado de excepción no implica la suspensión de ninguna garantía jurisdiccional, es posible activar tales garantías en cualquier momento ante las autoridades correspondientes. Para los derechos no suspendidos, se aplica el precepto constitucional que prescribe que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales (...) Entre esos derechos se encuentra la tutela efectiva de derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos, que se materializa mediante las garantías constitucionales”<sup>18</sup>.*

La imposibilidad de suspender las garantías jurisdiccionales de tutela de derechos ha sido reiteradamente afirmada por la Corte IDH. Al respecto, ha indicado que, dado que todos los derechos son susceptibles de amparo, lo son también los que están señalados de manera expresa por el artículo 27.2 como no susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia”<sup>19</sup>. Por tanto, ha dispuesto que las “garantías **indispensables** no

<sup>15</sup>Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 500-19-SEE-CC, sobre la constitucionalidad de sustitución de la limitación de la libertad de tránsito establecida en el Decreto No. 888. 16 de octubre de 2019.

<sup>16</sup>Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 01-20-EE de 19 de marzo de 2020.

<sup>17</sup>Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

<sup>18</sup>Corte Constitucional del Ecuador. Auto de apertura de fase de seguimiento No. 1-20-EE/20Caso No.1-20-EE de 16 de abril de 2020.

<sup>19</sup>Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. Opinión Consultiva OC-8/87, *Habeas Corpus en*

**susceptibles de suspensión**, según lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención, son el hábeas corpus, el amparo, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención<sup>20</sup>. Por lo tanto, es posible afirmar que no existe una situación bajo la cual fuera permisible restringir el derecho humano a presentar acciones judiciales para tutelar sus derechos, y que dada la naturaleza de los Estados de Excepción, donde el poder público tiene un margen más amplio de actuación que en un contexto de normalidad, la existencia y efectividad de esas garantías se vuelven más, y no menos necesarias. Por tanto, cualquier acto de autoridad pública que propendiera a suspender la vigencia de estas garantías, o entorpecer el acceso a ellas por parte de los ciudadanos, sería claramente inconstitucional.

*d. La independencia judicial, como eje fundamental de un Estado de Derechos, debe respetarse en el contexto de un Estado de Emergencia.*

El Art. 168 (1) de la CRE dispone, que 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<sup>21</sup>.

La independencia judicial, en su dimensión de derecho humano, está consagrada en el artículo constitucional 76.7 (k), que dispone el derecho de toda persona a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Por su parte, el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, dispone en el artículo 8, el derecho de toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En similar sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece, en el artículo 14, que:

“(...)Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la

---

*Situaciones de Emergencia*, 30 de enero de 1987, Ser. A N° 8, párrs. 21-27; Informe de la CIDH sobre Perú (2000), nota 27, *supra*, párrs. 71-73.

<sup>20</sup> Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

<sup>21</sup> Art.168. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No.449 de 20 de Octubre del 2008.

substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

Como una garantía para el trabajo de jueces y operadores judiciales, sobre este tema la Declaración de Principios Básicos sobre Independencia de la Judicatura, ha dispuesto que: “(...) la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”.

Con respecto al alcance del principio de independencia, la Declaración de Principios Básicos dispone, en el Principio 4:

“ No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley”.

La jurisprudencia del sistema interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado también el alcance del principio de la independencia judicial, que actúa no solo como una garantía de quienes se someten a la autoridad del poder judicial, sino que supone una seguridad para que los operadores judiciales, puedan realizar sus funciones de manera adecuada. De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “(...) las juezas y los jueces son los principales actores para lograr la protección judicial de los derechos humanos en un Estado democrático, así como del debido proceso que debe observarse cuando el Estado puede establecer una sanción”<sup>22</sup>.

La CIDH ha indicado además que:

“(...) en el ámbito de la dimensión institucional, es necesario analizar el grado de independencia que debe guardar la institución respecto de otros poderes públicos como sistema, de tal manera que existan garantías suficientes que permitan que la institución o entidad de justicia no sea sometida a abusos o restricciones indebidas por parte de otros poderes o instituciones del Estado”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1. Publicado el 24 de octubre de 2003, párr. 150.

<sup>23</sup> CIDH. Informe Sobre las Garantías de Independencia de los y las Operadores de Justicia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 445 diciembre 2013.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que “(...) la independencia del Poder Judicial frente a los demás poderes estatales es esencial para el ejercicio de la función judicial”<sup>24</sup>. Así, en el Caso *Quintana Coello y otros Vs. Ecuador*, indicó que “(...) el deber de respeto consiste en la obligación negativa de las autoridades públicas de abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico. El deber de garantía consiste en prevenir dichas injerencias e investigar y sancionar a quienes las cometan”<sup>25</sup>.

En similar sentido, el Comité de Derechos Humanos indicó, en la Observación General No. 2, que:

“(...) Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente”<sup>26</sup>.

En este sentido, cualquier orden desde el Poder Ejecutivo, que establezca un control abusivo o una restricción al derecho-deber de los operadores judiciales a cumplir con el mandato de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos, constituye un acto de injerencia en la justicia, que merma el principio de independencia judicial. Ello es más evidente cuando estas directrices son dadas por funcionarios que carecen de competencia para ello, y cuando la finalidad de las mismas es menoscabar el derecho ciudadano de solicitar de los jueces una protección adecuada para sus derechos, cuando éstos han sido violentados por acciones u omisiones de una autoridad pública. Cualquier acto de una autoridad pública dictada en estos términos, resulta necesariamente, inconstitucional.

e. *Las directrices de órganos internacionales de derechos humanos con respecto a los estados de excepción declarados a causa de la pandemia de COVID-19.*

---

<sup>24</sup> CorteIDH. Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 108-11.

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de agosto de 2013.

<sup>26</sup> UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 32, Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial, 23 August 2007, CCPR/C/GC/32, available at: <https://www.refworld.org/docid/478b2b2f2.html> [accessed 17 November 2019]

Varios organismos internacionales de derechos humanos han resaltado la obligación para los Estados, de que cualquier medida adoptada en el contexto de los Estados de Excepción declarados a causa de la pandemia de COVID-19, se encuadren dentro de las normas existentes en materia de derechos humanos.

Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió la Resolución “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, donde ordenó a los Estados a “(...) abstenerse de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal”<sup>27</sup>.

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió recientemente la Declaración 01/20 sobre “COVID-19 y Derechos Humanos”, en donde resaltó que las medidas adoptadas por los Estados Parte están realizando para abordar y contener esta situación que concierne a la vida y salud pública, se efectúe en el marco del Estado de Derecho, con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal. En particular, considera que “(...)es indispensable que se garantice el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia”<sup>28</sup>.

Por su parte, la Alta Comisionado de Derechos Humanos ha emitido directrices relativas a la pandemia de COVID-19, indicando que “(...)las facultades de emergencia deberán usarse para alcanzar objetivos legítimos de salud pública y no con el fin de aplastar a la disidencia, silenciar la labor de los periodistas o defensores de derechos humanos o tomar otras medidas que no sean necesarias para abordar la situación sanitaria”<sup>29</sup>

#### f. El Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020 es inconstitucional.

Por todo lo dispuesto anteriormente, es posible concluir el que Memorando Circular DP17 2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020, mediante el cual el Director Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura indicó que

---

<sup>27</sup> CIDH. Resolución 01/20. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. Publicado el 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

<sup>28</sup> Corte IDH. Declaración No. 01/20. “COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”. Publicado el 17 de abril de 2020. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/comunicados\\_prensa.cfm](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/comunicados_prensa.cfm).

<sup>29</sup> Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Directrices Relativas a COVID-19. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>.

*"(...) está **terminantemente prohibido** el ingreso de garantías (amparo), demandas, escritos, oficios que no estén relacionados con las excepciones previstas(...)"* es contrario a todas las normas constitucionales y convencionales que hemos indicado en las secciones precedentes. En conclusión:

- El Memorando contradice las normas constitucionales relativas al derecho a la tutela judicial efectiva detalladas anteriormente, toda vez que establece una restricción expresamente prohibida en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, que disponen que las garantías judiciales de tutela de derechos no pueden suspenderse, ni siquiera en Estados de Excepción. En el contexto que nos ocupa, el riesgo agravado que existe a los derechos a la salud, vida e integridad personal, requieren de mecanismos idóneos, eficaces y rápidos para asegurar que el Estado y sus instituciones garanticen de manera adecuada su ejercicio.
- Dicha disposición del Memorando contraviene las normas constitucionales detalladas *supra*, que regulan el Estado de Excepción, y que categóricamente excluyen a las garantías judiciales del grupo de derechos que podrían suspenderse ante una situación de calamidad pública, como la que hoy se vive a causa de la pandemia de COVID-19.
- Finalmente, la prohibición de ingreso y trámite de garantías judiciales de tutela de derechos, contradice el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 168 de la CRE, toda vez que una autoridad del Ejecutivo, como es un Director del Consejo de la Judicatura, no puede incurrir en actos que mermen la posibilidad de los operadores judiciales de cumplir con sus deberes de asegurar, mediante el conocimiento, trámite y resolución de acciones de protección, hábeas data y acceso a la información pública, los derechos de todos los ecuatorianos. Esta disposición, en consecuencia, constituye una forma de injerencia arbitraria en el trabajo de la función judicial, y por tanto, adolece de inconstitucionalidad.

### 3. Solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada.

El artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la demanda de inconstitucionalidad podrá contener, entre otros requisitos: "(...) la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley".

La Corte Constitucional ha dispuesto, en decisiones recientes, que para que proceda dicha suspensión, el accionante debe demostrar “la gravedad e intensidad del daño y el perjuicio de que la norma siga vigente”<sup>30</sup>.

En este sentido, es posible demostrar la gravedad del daño ocasionado por las disposiciones del Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020, toda vez que priva a todos los ciudadanos ecuatorianos de su derecho fundamental e inderogable a activar mecanismos de garantías jurisdiccionales, y obtener una tutela judicial efectiva. Esto es más grave aún en el contexto del Estado de Excepción por la pandemia de COVID-19, donde los derechos a la salud, integridad personal y hasta la vida se encuentran en mayor riesgo de afectarse.

Además, en un contexto de emergencia, donde las autoridades públicas tienen un mayor margen de acción, es necesario que existan y se fortalezcan mecanismos de contrapesos para frenar posibles excesos por parte de las autoridades. En este sentido, es fundamental que los ciudadanos, los representantes de la sociedad civil y la prensa, cuenten con medios idóneos y efectivos para asegurar el acceso a la información pública, así como es de relevancia especial la protección de datos e información personal, especialmente de quienes han contraído la enfermedad del COVID-19, personas que trabajan en el sistema de salud pública, y familiares de posibles contagiados o fallecidos, de cara a no ser expuestos a sufrir discriminación o estigmatización.

En similar sentido, las garantías jurisdiccionales, especialmente la acción de protección, son indispensables para tutelar los derechos económicos y sociales, en especial el derecho a la salud, el derecho al trabajo y el derecho a la provisión de servicios básicos, que podrían verse injustamente menoscabados como consecuencia de la crisis económica desatada a causa del COVID-19, tanto por parte del Estado, como por parte de ciertos particulares.

Dado las disposiciones del Memorando operan en tanto dure la emergencia, un posible análisis sobre su constitucionalidad que demore días o semanas, volvería esta acción inefectiva, a la par de que impediría a los ciudadanos ejercer un derecho que jamás debió suspenderse en primer lugar, y dejándolos en total indefensión ante cualquier menoscabo a sus derechos producto de acciones u omisiones de autoridades públicas . El efecto útil de esta acción de inconstitucionalidad se desvanece en cuanto más días esté vigente el Memorando emitido el 15 de abril de 2020 por el Director Provincial. En este sentido, esta representación solicita que se suspenda provisionalmente los efectos de la disposición impugnada, en tanto la Corte Constitucional decide sobre su constitucionalidad.

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sala de Admisión. Auto de 10 de abril de 2019. Caso 046-18-IN.

#### 4. Solicitud de trámite urgente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, una acción interpuesta ante ese tribunal puede tramitarse de manera expedita y sobre el orden cronológico de conocimiento de las causas, “en situaciones excepcionales, debidamente fundamentadas”. En este caso, la emergencia sanitaria y el estado de excepción declarados por la pandemia del COVID-19, y el hecho de que el acto administrativo impugnado tiene vigencia en tanto dure esa declaratoria de excepción, amerita que esta acción de inconstitucionalidad se tramite de manera expedita. Ello además, porque los efectos de la permanencia del Memorando Circular DP17-2020-0178-MC de 15 de abril de 2020 en el ordenamiento jurídico, afectarían a todas las personas que requirieran, mientras dure la emergencia, tutelar sus derechos a través de las garantías judiciales de tutela de derechos. La tramitación en el orden cronológico regular de esta acción de inconstitucionalidad, la volvería, en la práctica inútil, impidiendo hacer un oportuno control de constitucionalidad sobre este acto y la norma suprema. Requerimos, por tanto, que **se tramite de manera urgente y expedita, la presente acción de inconstitucionalidad.**

### III. PRETENSIONES CONCRETAS.

Por todo lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional:

1. Declaré inconstitucional el Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020 emitido por el Director Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, Hugo Xavier Oliva Lalama, especialmente la sección que dispone “*(...) está terminantemente prohibido el ingreso de garantías (amparo), demandas, escritos, oficios que no estén relacionados con las excepciones previstas(...)*”.
2. Ordene la suspensión provisional del Memorando Circular DP17-2020- 0178-MC de 15 de abril de 2020, en tanto la Corte Constitucional decide sobre la compatibilidad del mismo con la Constitución;
3. De trámite de manera urgente la presente acción de inconstitucionalidad, a la luz de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

IV. Casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones.

Notificaciones las recibiremos en la dirección de correo electrónico [mdminob@odjec.org](mailto:mdminob@odjec.org), y [mariadoloresminob@gmail.com](mailto:mariadoloresminob@gmail.com).



Maria Dolores Miño B.

Directora Ejecutiva

Observatorio de Derechos y Justicia

