

Quito, D.M., 05 de octubre de 2023

**CASO 7-23-EE**

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

**DICTAMEN 7-23-EE/23**

**Resumen:** En el presente dictamen la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 878 de 21 de septiembre de 2023, por medio del cual se renueva el estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional dispuesto vía Decreto 823 de 24 de julio de 2023. Una vez efectuado el respectivo control formal y material se declara su constitucionalidad.

**1. Antecedentes**

1. El 24 de julio de 2023, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (**“el presidente de la República”**), emitió el Decreto Ejecutivo 823, referente al estado de excepción por “grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional” (**“decreto originario o decreto 823”**).
2. El 25 de agosto de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió: “(...) Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 823 de 24 de julio de 2023”.<sup>1</sup>
3. El 21 de septiembre de 2023, mediante oficio T.493-SGJ-23-0250 suscrito por el presidente de la República del Ecuador, se notificó a este Organismo con el contenido del Decreto Ejecutivo 878 de 21 de septiembre de 2023, por medio del cual se dispuso:

Renovar, por treinta (30) días de conformidad con el artículo (sic) 166 de la Constitución de la República, la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional, sin excepción alguna, en los mismos términos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 823 de 24 de julio de 2023, calificado como constitucional por la Corte Constitucional del Ecuador mediante dictamen No. 4-23- EE/23 de 25 de agosto de 2023.

4. De conformidad con el acta de sorteo electrónico, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, en providencia

<sup>1</sup> CCE, dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023.

de 26 de septiembre de 2023, notificada el mismo día, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones efectuadas a los organismos correspondientes.

5. El 27 de septiembre de 2023, la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones que determina el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador.<sup>2</sup>

## 2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la LOGJCC.

## 3. Consideraciones previas

7. Como un primer punto es menester precisar que el Decreto Ejecutivo 823 de 24 de julio de 2023, guarda relación directa con el Decreto Ejecutivo 878 de 21 de septiembre de 2023 (“**decreto 878**”), puesto que este último corresponde a la renovación del estado de excepción originalmente declarado en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional.
8. En tal sentido, al encontrarnos frente a la renovación de un estado de excepción, esta Corte estima pertinente aclarar que el inciso segundo del artículo 166 de la CRE prescribe que: “El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. *Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse.* Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado” (énfasis añadido).
9. En ese contexto, esta Corte ha establecido que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditada a la verificación de tres elementos esenciales, a saber: i) que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Tales notificaciones fueron cursadas a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, representación de la Organización de los Estados Americanos en el Ecuador y representación de las Naciones Unidas en el Ecuador.

<sup>3</sup> CCE, dictámenes 4-21-EE/21, 7-21-EE/21 y 7-22-EE/22.

10. Dado que en el presente caso nos encontramos ante la renovación de un decreto de estado de excepción vigente, se procederá a efectuar el análisis de las circunstancias fácticas que sustentan la prolongación temporal de sus efectos jurídicos, a fin de establecer si las mismas revisten el carácter de extraordinarias que justifiquen la persistencia de la alegada “grave conmoción interna”, a la luz de lo previsto en la CRE y la LOGJCC.

#### **4. Análisis constitucional**

11. El estado de excepción desde la normativa constitucional y legal se concibe como una medida temporal y extraordinaria que tiene como finalidad activar mecanismos de respuesta inmediatos ante contingencias graves o imprevistas que no pueden ser solventadas por el Estado dentro un régimen competencial ordinario;<sup>4</sup> siempre que se justifique la excepcionalidad de las circunstancias sobrevenidas y la imperiosidad de las decisiones adoptadas para hacer frente a sucesos que desbordan el ámbito de la normalidad.
12. Por tanto, le corresponde a esta Corte examinar si el Decreto 878, que renueva la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social, se adecúa desde el punto de vista formal y material a los presupuestos establecidos en los artículos 164 al 166 de la CRE, en concordancia con los artículos 120 al 124 de la LOGJCC, así como lo determinado en el control constitucional previo contenido en el dictamen 4-22-EE/22 de 25 agosto de 2023.

##### **4.1. Control formal del decreto<sup>5</sup>**

13. Al tenor de lo prescrito en los artículos 120 y 122 de la LOGJCC los requisitos formales que deben cumplir, tanto la declaratoria de un estado de excepción, como su posterior renovación y las medidas dispuestas con ocasión del mismo, son los siguientes:

##### **4.1.1. Identificación de los hechos y la causal invocada**

14. En el caso en ciernes, se aprecia que los hechos descritos en el Decreto 878 tienen como antecedente la declaratoria del estado de excepción ordenada mediante Decreto 823 (declaratoria originaria), a través del cual la presidencia de la República ordenó: “Declarar el Estado de Excepción (sic) por grave conmoción interna en todos los

<sup>4</sup> Artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>5</sup> Se puntualiza que en todas las citas textuales se ha prescindido de las notas al pie de página.

centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social a nivel nacional, por el plazo de 60 días contados desde la suscripción de este Decreto Ejecutivo”.

**15.** A su vez, el artículo 1 del Decreto 878 dispone:

Renovar, por treinta (30) días de conformidad con el artículo (sic) 166 de la Constitución de la República, la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional, sin excepción alguna, en los mismos términos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 823 de 24 de julio de 2023, calificado como constitucional por la Corte Constitucional del Ecuador mediante dictamen No. 4-23- EE/23 de 25 de agosto de 2023.

Esta renovación se fundamenta en la persistencia de los hechos que ocasionaron su declaratoria original al mantenerse en riesgo la seguridad, integridad y vida de las personas privadas de libertad, personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y los miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

Esta renovación tiene como finalidad controlar las circunstancias que han alterado el funcionamiento del sistema penitenciario, restablecer la convivencia pacífica, el orden y el normal funcionamiento de estos, a efectos de que los centros puedan cumplir con su misión constitucional de rehabilitación social.

**16.** Por su parte, en el acápite denominado “fundamentos fácticos”, el Decreto 878 expone como hechos relevantes, *inter alia*:

Que según se desprende del informe No. PN-SCG-CEO-2023-484-INF de 20 de septiembre de 2023, la productividad comparada antes y durante la declaratoria de estado de excepción refleja importantes y positivos resultados sobre el control del orden y la supervisión de los centros de privación de libertad; aquello fortalece la necesidad de contar con 30 días adicionales de régimen extraordinario que permita continuar con el trabajo interinstitucional tendiente al mantenimiento de la paz interna de los centros de privación de libertad y la garantías de los derechos, tal y como refleja el siguiente cuadro:

**Cuadro Nro. 9:** Productividad comparada antes y durante el estado de excepción

<b>Variables</b>	<b>Antes</b>	<b>Durante</b>	<b>Variación %</b>
Dinero	4570,6	10556,95	131%
Armas de fuego	13	90	592%
Munición	679	29259	4209%
Explosivos (granada)	1	20	1900%
Dinamita	9	97	978%

**Imagen No. 4:** Productividad comparada antes y durante el estado de excepción  
**Fuente:** Coordinación Penitenciaria

Que el mismo informe presentado por la Policía Nacional indica que: “antes de la aplicación del estado de excepción, y durante su vigencia, se puede evidenciar un importante incremento de la productividad contra los principales delitos que dinamizan la violencia en el entorno penitenciario. Es así que, se registra un incremento en 131% en la aprehensión de dinero al interior de los CPL; mientras que, en materia de incautación de armas, aumentó en 592%. Se retiraron 29.259 municiones del Sistema de Rehabilitación Social durante el estado de excepción, 4209% más que sin la aplicación de la medida. En el caso de los explosivos, la vigencia del estado de excepción ha permitido una mayor intervención para detectar aquellos espacios donde se almacenan insumos y artefactos de gran capacidad de afectar a la integridad de las personas privadas de la libertad, como de las funciones que prestan servicios en los CPL.” [...].

Que de acuerdo con el informe CCFFAA-G-3-PM-2023-044-INF de 21 de septiembre de 2023, suscrito por el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, durante el tiempo de vigencia de la declaratoria de estado de excepción original, las Fuerzas Armadas en coordinación con la Policía Nacional y el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), han ejecutado 10 intervenciones en los diferentes centros de privación de libertad, con importantes resultados evidenciando coadyuvando a la necesidad de mantener la declaratoria por treinta días adicionales de conformidad con la Constitución de la República [...].

Que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) concluyó en su informe que: “el Estado de Excepción Decretado (sic) en todos los Centros de Privación de Libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional, ha reforzado la presencia del Estado, dando como resultado la limitación de violencia intracarcelaria, intervenciones en los Centros Penitenciarios, precautelando la seguridad y Derechos (sic) de las personas privadas de la libertad y de Servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria” [...].

Que, en este sentido, el ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social requiere de una renovación de tiempo para continuar con el estado de excepción a fin de ejecutar las acciones que permitan establecer el orden con la finalidad de precautelar la vida e integridad de las personas privadas de la libertad.

17. De lo reseñado precedentemente se advierte que el decreto *in examine* identifica de manera precisa los hechos concretos, así como la causal constitucional de grave conmoción interna, que sirven de fundamento para la renovación del estado de excepción, por lo que se verifica el cumplimiento del requisito formal contemplado en el artículo 120.1 de la LOGJCC.

#### **4.1.2 Justificación de la declaratoria**

18. Respecto a la justificación de la declaratoria de renovación, el Decreto 878 expresa:

Que el 7 de agosto de 2023, el Gabinete de Seguridad evaluó los resultados del estado de excepción sobre los operativos llevados a cabo entre el 25 y 28 de julio y el 3 y 4 de

agosto de 2023. Hasta ese momento, como resultado de los estados de excepción se decomisaron 33.000 municiones de los centros de privación de libertad a nivel nacional;

Que el 30 de agosto de 2023, detonaron cuatro coches bomba a nivel nacional, dos en la ciudad de Quito y dos en la ciudad de Machala los cuales se presume que tendrían conexión con el control de las Fuerzas Armadas y la Policía en los centros penitenciarios.

Que el pasado 12 de septiembre, la Policía Nacional neutralizó un ataque con un dron explosivo en el Centro de Privación de Libertad Guayas No. 3 (La Roca).

19. De modo tal, que el decreto en cuestión señala que aún persisten las causas que motivaron la declaratoria originaria del estado de excepción, por lo que resulta necesario prorrogar los efectos del mismo. Por ende, se justifica el cumplimiento del requisito formal contemplado en el artículo 120.2 de la LOGJCC.

#### **4.1.3 Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

20. Respecto de esta exigencia se puede verificar que el Decreto 878, establece que la renovación del estado de excepción se circunscribe a los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social en todo el territorio nacional y por un plazo máximo de 30 días, motivo por el cual se observa el acatamiento formal de lo dispuesto en el artículo 120.3 de la LOGJCC.

#### **4.1.4 Derechos susceptibles de limitación, cuando fuere el caso**

21. En cuanto a este requisito se constata que en el Decreto 878 se mantiene la limitación a los derechos dispuesta en el decreto originario, a saber: la inviolabilidad de correspondencia y libertad de reunión, por lo que se observa que, en lo formal, se cumple con el parámetro previsto en el artículo 120.4 de la LOGJCC.

#### **4.1.5 Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales**

22. Las notificaciones correspondientes de la declaratoria de renovación del estado de excepción a nivel nacional e internacional fueron efectuadas conforme se evidenció en el párrafo 5 *supra*.

#### **4.2 Control formal de las medidas**

23. Este Organismo observa que la renovación del estado de excepción fue declarada por el presidente de la República, vía decreto ejecutivo, con las mismas formalidades y en los mismos términos que los establecidos en el Decreto 823, de modo que las medidas que rigen la presente renovación son: (i) la movilización de la Policía Nacional, las

Fuerzas Armadas y de todas las entidades de la Administración Pública Central e institucional a los CPL a nivel nacional; (ii) las requisiciones a que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los CPL a nivel nacional; y (iii) la asignación de recursos suficientes por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

24. Tales medidas extraordinarias son aquellas que por su naturaleza se encuentran comprendidas dentro los límites materiales, espaciales y temporales del estado de excepción, por ende, se concluye que se ajustan a lo que prevé el artículo 122 de la LOGJCC. En este punto se estima apropiado recordar a la Presidencia de la República que, en el marco de la renovación de un estado de excepción, se deben especificar o detallar explícitamente las medidas extraordinarias que mantienen su vigencia,<sup>6</sup> no siendo suficiente expresar -como se lo ha hecho en el presente caso- que la renovación se formula en los mismos términos del decreto originario.

#### 4.3 Control material del decreto

25. El artículo 121 de la LOGJCC establece que, a efectos de ejercer el control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, la Corte Constitucional deberá verificar al menos:

##### 4.3.1 La real ocurrencia de los hechos

26. En este punto es menester puntualizar que, ante la renovación de un estado de excepción, dadas sus características eminentemente sucedáneas se requiere de una justificación particularmente distinta, en la que a más de exteriorizarse la real ocurrencia de los hechos, también se ponga de manifiesto una debida coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria primigenia, debido a que la propia Constitución de la República<sup>7</sup> supedita cualquier eventual renovación de un estado de excepción a la *persistencia de las causas que lo motivaron*. Es decir, que el decreto de renovación no podría innovar en sus causales al decreto originario alegando hechos que pudieran configurar una causal distinta,<sup>8</sup> pues en tal escenario no se estaría frente a una renovación sino ante un nuevo estado de excepción.
27. De igual manera, esta Corte ha manifestado que la renovación de un estado de excepción puede justificarse, ya sea: *i)* por la permanencia de los hechos que lo

<sup>6</sup> CCE, dictamen 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 27.

<sup>7</sup> Art. 166 de la CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008: “El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado”.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 4-21-EE/21, 04 de agosto de 2021, párr. 30.

originaron; *ii*) por el recrudecimiento de los mismos; y, *iii*) por la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad, siempre que tal renovación se funde en el mismo contexto fáctico del decreto originario y que no supere los límites temporales impuestos por la Constitución (30 días).<sup>9</sup>

28. En el contexto de la actual *renovación del estado de excepción originario*, se constata que la real ocurrencia de los hechos es un presupuesto que se halla sustentado conforme se evidenció en los párrafos 16 al 22 del dictamen 4-23-EE/23. Sin perjuicio de lo anterior, es imperativo aclarar que bajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede dar por sentada la ocurrencia real de los hechos que justifican la renovación del estado de excepción basándose únicamente en las afirmaciones o declaraciones realizadas por el Ejecutivo, pues para ello se requiere un sustento sólido que se encuentre debidamente respaldado por información objetiva y verificable, la que puede consistir:

en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.<sup>10</sup>

29. En función de lo señalado *ut supra*, se observa que la Presidencia de la República respalda sus afirmaciones en hechos que son de conocimiento público y que han sido difundidos a través de distintos medios de comunicación (estos enlaces se encuentran a disposición del público en general, tanto en el decreto originario, como en el de la presente renovación).<sup>11</sup> Los sucesos en cuestión involucran eventos de gravedad expuestos en la declaratoria originaria, tales como el uso de armamento y explosivos al interior de las cárceles, enfrentamientos entre personas privadas de la libertad que han tenido consecuencias fatales (masacres carcelarias), amotinamientos, retención de agentes penitenciarios y destrucción de instalaciones públicas; así como otros que persisten en el tiempo y que han sido recogidos en el decreto de renovación asociados al decomiso de armamento, granadas y municiones, el empleo de coches bomba y la tentativa de ataque al anterior de un centro penitenciario con un dron explosivo.

<sup>9</sup> CCE, dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 12.

<sup>10</sup> CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20.

<sup>11</sup> En este punto se aclara que, si bien se valora los enlaces de la información remitida, la cual es de conocimiento público, por otro lado, se deplora la ausencia de información emitida por las entidades oficiales encargadas del tema.



30. De este modo, se constata que a lo largo del Decreto 878 se ha proporcionado información que demuestra que los hechos que inicialmente motivaron la declaratoria del estado de excepción aún persisten, los mismos que son consistentes con los de su renovación, pues evidencian que se mantiene latente el riesgo a la seguridad y la vida de las personas privadas de la libertad, ante lo cual esta Magistratura no puede permanecer indiferente y concluye que la necesidad de fortalecer las medidas extraordinarias expuestas por la Presidencia de la República tiene como objetivo fundamental lograr una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad en el sistema penitenciario. En consecuencia, se considera que se ha cumplido el requisito establecido en el artículo 121.1 de la LOGJCC.

**4.3.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna**

31. En el dictamen 3-19-EE/19, la Corte Constitucional estableció los parámetros claros para identificar las situaciones que configuran la causal de grave conmoción interna. Estos parámetros se basan, en primer lugar, en eventos de una intensidad tal que representen una grave amenaza para el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, estos hechos deben generar una considerable alarma social,<sup>12</sup> lo que implica que la sociedad en su conjunto perciba dichos eventos como un motivo de preocupación y peligro.

32. Así las cosas, tal como se precisó en el dictamen 4-23-EE/23:

[...] el primer elemento se cumple en razón de que los hechos de violencia acaecidos en los CPL detallados en el párrafo 16 *supra*, implicaron una afectación de los derechos a la vida e integridad personal de las PPL, así como de los ASP. En ese sentido, la falta de control de la seguridad en los referidos centros coloca a las PPL en una situación de extrema vulnerabilidad, misma que se ve intensificada por la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

26. De igual forma, el segundo elemento se configura en virtud de que los hechos públicos y notorios descritos han suscitado la preocupación general de la sociedad respecto de la exacerbada situación de violencia al interior de los centros de rehabilitación social del país.

33. Dado de que los hechos que sustentaron la declaratoria de estado de excepción originario no han variado (ver párr. 18 *supra*), resulta adecuado inferir que la causal de grave conmoción interna se encuentra probada, en vista de que la violencia exacerbada en los centros carcelarios continúa generando una grave alarma y preocupación social, por cuanto, en circunstancias actuales, el sistema penitenciario

<sup>12</sup> CCE, dictamen 3-19-EE/19, 09 de julio de 2019, párr. 19.

sigue representando una evidente amenaza en contra del ejercicio de los derechos a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad.

34. Lo anterior denota la necesidad de dar continuidad a las medidas excepcionales adoptadas para proteger los derechos y la seguridad de quienes se encuentran en los centros penitenciarios y así contrarrestar los actos violentos que dan lugar a la grave conmoción interna dentro del sistema de rehabilitación social. Por lo tanto, se tiene por cumplido el presupuesto previsto en el artículo 121.2 de la LOGJCC.

#### **4.3.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario**

35. En el dictamen 4-23-EE/23, en cuanto a la verificación de este requisito, se estableció que:

El Decreto expone que el armamento que se encuentra dentro de los CPL, en manos de las PPL, “evidencia su gran capacidad armamentista, sobrepasando la capacidad de los Agentes del Cuerpo de Seguridad Penitenciaria e incluso del personal policial asignado al servicio de Contingencia Penitenciaria, [lo que] impide recuperar el control y garantizar gobernanza en los CPL.” También, se señala que los hechos ocurridos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario, por lo que es

necesario contar con los contingentes policiales y militares, debidamente coordinados por la Policía Nacional que permitan restablecer el orden, la paz y la convivencia adecuada en el interior y exterior de los Centros, sin descuidar la tarea de seguridad ciudadana y orden público que realiza la Policía Nacional en los restantes puntos geográficos del país.

32. Adicionalmente expone que, por un lado, no han sido permanentes los procesos de convocatoria, selección y capacitación de servidores de seguridad y vigilancia penitenciaria en el país. Por ello, habría un “déficit” de 2 897 ASP, encargados de la vigilancia y custodia de 31 347 PPL. Por otro lado, habría “falta de equipamiento y armamento” del personal, por lo que se requeriría el “soporte operativo de Fuerzas Armadas y Policía Nacional”.

33. En los dictámenes 5-21-EE/21 y 8-21-EE/21, respectivamente, se resolvió sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 210 y su renovación, realizada a través del Decreto Ejecutivo 276. En ellos, esta Corte confirmó la existencia de

un desbordamiento del control que regularmente despliegan los guías penitenciarios y la imposibilidad de que, mediante los causes ordinarios, logren controlar la seguridad interna y aplacar la extrema violencia y la posesión de armamento pesado por parte de las bandas delictivas que operan dentro de los centros de privación de libertad.

34. *Según los hechos descritos y consideraciones realizadas supra, estos factores desbordantes son también fundamento fáctico del Decreto examinado, por lo que se*

*verifica el cumplimiento de este requisito (énfasis añadido y se han omitido las notas al pie de página del texto citado).*

- 36.** De este modo, en el presente dictamen se arriba a la misma conclusión con respecto al cumplimiento del requisito establecido en el artículo 121.3 de la LOGJCC. No obstante, se estima indispensable hacer notar a la Presidencia de la República que la información remitida no refleja una mejora sustancial en la situación de los centros de privación de libertad, lo cual, determina que las medidas estructurales, políticas públicas o acciones concretas orientadas a solventar esta problemática aún son insuficientes. Esto resalta la gravedad de la situación y la necesidad de adoptar medidas efectivas a corto y largo plazo para abordar esta problemática de manera eficaz y eficiente. Por lo que la falta de agentes penitenciarios capacitados, así como de controles rutinarios en las cárceles no podrá invocarse como un argumento circunstancial reiterado para acudir a los estados de excepción en el sistema de rehabilitación a nivel nacional.
- 37.** En virtud de lo anterior, se exhorta de manera enfática al poder Ejecutivo en su conjunto a promover las medidas preventivas, reformas institucionales, formulación de políticas públicas, mejoras en la infraestructura penitenciaria y otras que fueren necesarias para superar la grave crisis carcelaria dentro del régimen constitucional ordinario.

#### **4.3.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales**

- 38.** Respecto al ámbito espacial del Decreto 878 se comprueba que el mismo se remite a la declaratoria originaria que fue materia de análisis en el dictamen 4-23-EE/23 (párrs. 37 al 41), ante lo cual se reprocha nuevamente, que pese a haberse censurado la ausencia de una argumentación que justifique el ámbito de aplicación territorial del estado de excepción dentro de todo el sistema penitenciario sin excepción alguna, para la presente renovación tampoco se ha proporcionado una justificación sólida que sustente la decisión de renovar el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional.
- 39.** Al respecto, es importante recordar que esta Corte Constitucional en dictámenes previos ha establecido que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> CCE, dictamen 1-21-EE/21, 06 de abril de 2021, párr. 89.

40. En ese sentido, se recuerda a la Presidencia de la República que para la declaratoria y renovación del estado de excepción es fundamental que se proporcione una justificación clara y precisa de su implementación geográfica, tomando en cuenta que las medidas extraordinarias adoptadas implican la suspensión de derechos constitucionales, lo que obliga a ofrecer una justificación proporcional y focalizada de la aplicación del estado de excepción en cada centro carcelario.
41. De este modo, la Corte reprocha a la Presidencia de la República que la renovación del estado de excepción se haya dispuesto en todos los centros de privación de la libertad “sin excepción alguna”, frente a lo cual se advierte que no se podrán volver a invocar estados de excepción de forma indiscriminada, a menos que exista un sustento pormenorizado y debidamente detallado que justifique la extrema necesidad de adoptar un régimen de excepción generalizado.
42. Sin embargo, para el presente caso, ante la complejidad de los hechos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción originario y en vista de que estos aún persisten, se determina de manera excepcional y por última ocasión, que la renovación del estado de excepción deviene en constitucional.
43. Sobre el límite temporal se advierte que la decisión de renovar el estado de excepción por 30 días se justifica en función de la persistencia de las circunstancias que amenazan la seguridad y la vida de las personas privadas de la libertad, así como la necesidad de dar continuidad a las medidas adoptadas para abordar la crisis carcelaria, por lo se llega a la conclusión de que el plazo establecido es jurídicamente compatible con las disposiciones de la Constitución y es conforme a los parámetros del control material prescritos en el artículo 121.4 de la LOGJCC.

#### **4.4. Control material de las medidas**

44. Por último, le compete a esta Corte efectuar el control material de las medidas dispuestas en el Decreto 878, para lo cual se estima oportuno recalcar que para los fines de la renovación del estado de excepción no se han dispuesto nuevas medidas, así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; por lo que en este caso se advierte que, en principio, no existirán razones por las que el juicio de constitucionalidad del decreto 823, contenido en el dictamen 4-23-EE/23, deba ser distinto al que corresponde aplicar a la presente renovación, tanto más que la Presidencia de la República ha decretado que:

La suspensión de derechos en los centros de privación de libertad se sujetará a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 823 del 24 de julio de 2023, así como a los parámetros señalados por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen No. 4-23-

EE/23 de 25 de agosto de 2023, recogidos en la parte considerativa de este Decreto Ejecutivo.

45. Por ende, es necesario reiterar que en cuanto a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia la medida no implica la suspensión del derecho fundamental a la libertad de información. Además, es relevante resaltar que esta restricción no afecta las comunicaciones íntimas de las personas privadas de libertad, puesto que la disposición busca principalmente controlar y regular el flujo de información que ingresa y sale de los centros penitenciarios para garantizar la seguridad y el orden público en un contexto donde la violencia y la crisis carcelaria representan desafíos significativos para el Estado, quedando expresamente prohibido divulgar cualquier tipo de información que no se ajuste a los fines previamente identificados.
46. Con respecto a la suspensión del derecho a la libertad de reunión se reitera que acorde a lo expuesto en el dictamen 4-23-EE/23, la medida se aplica únicamente dentro de los centros penitenciarios y excluye expresamente las reuniones entre personas privadas de libertad y sus defensores, así como aquellas reuniones que sean consideradas necesarias para la ejecución de otras actividades inherentes al proceso de rehabilitación social, tratamientos de adicciones, eventos educativos y provisión de servicios esenciales.
47. En relación a la movilización de las fuerzas públicas al interior de los centros de privación de la libertad, en específico de las Fuerzas Armadas, al igual que lo dispuesto en los dictámenes 8-21-EE/21 y 4-23-EE/23, se determina que aquella medida debe ser excepcional y emplearse únicamente: *a)* cuando las fuerzas policiales o de seguridad penitenciaria no cuenten con la capacidad necesaria para enfrentar una situación que se afecte de forma grave e inminente la integridad y la vida de las personas privadas de la libertad; y, *b)* que tenga un carácter subsidiario y temporal, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de los presentes en los centros de rehabilitación social.
48. Además, se recuerda que la observancia del principio del uso de la fuerza se constituye una obligación constitucional y legal que deben observar los miembros de las fuerzas del orden en todo momento de acuerdo a los principios de legalidad, proporcionalidad, absoluta necesidad y humanidad desarrollados en la sentencia 33-20-IN/21,<sup>14</sup> así como lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza.
49. Sobre las requisiciones se reitera que aquellas se darán únicamente en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 117.

<sup>15</sup> Estos criterios constan en el dictamen 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022.

50. En cuanto a la disposición de que el Ministerio de Finanzas provea de los recursos necesarios para atender el estado de excepción, se deberá entender que dicha medida deviene en constitucional en cuanto fuere imperiosa para asegurar los fines que persiguen los Decretos 823 y 878, quedando expresamente prohibida la utilización de fondos públicos destinados para educación y salud, conforme lo proscribió el artículo 165.1 de la CRE.
51. En suma, en lo que concierne a la constitucionalidad material de las medidas ratificadas en el Decreto 878, se establece que las mismas son compatibles con la CRE y la LOGJCC, en tanto se ajusten al cumplimiento de los parámetros desarrollados en el dictamen 4-23-EE/23.
52. Adicionalmente, a lo largo del presente análisis se ha verificado el cumplimiento de los presupuestos jurisprudenciales de materialidad, temporalidad y formalidad de la renovación detallados en el párrafo 9 *supra*.

## **5. Dictamen**

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

1. Declarar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 878 de 21 de septiembre de 2023, que comporta la renovación por 30 días del estado de excepción decretado mediante Decreto Ejecutivo 823 de 24 de julio de 2023.
2. Ratificar y extender el contenido del dictamen 4-23-EE/23 de 25 agosto de 2023, con respecto a la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el marco de la renovación del presente estado de excepción.
3. Recordar que a las personas privadas de libertad les asisten todos los derechos contenidos en la Constitución, y que su tratamiento por parte del Estado no puede perseguir otro propósito que cumplir con el imperativo constitucional de rehabilitar a la persona y reinsertarla en la sociedad.
4. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la CRE. Para tal fin, se sugiere que dicho informe incluya como mínimo: *i*) las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de los actos

delictivos; y, *ii*) las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo a efectos de fortalecer el sistema de seguridad interna de los CPL.

5. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, continúe realizando el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción originaria y su renovación.
6. Recalcar que es un deber del Estado articular y adoptar las medidas oportunas y eficaces, previstas en el régimen ordinario, a efectos de superar los serios problemas estructurales en los centros de rehabilitación social del país, asegurando el respeto de los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
7. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional extraordinaria de jueves 05 de octubre de 2023.- Lo certifico.

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

**DICTAMEN 7-23-EE/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor del dictamen 7-23-EE/23, aprobado en sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 5 de octubre de 2023, formulo el presente voto concurrente.
2. El dictamen 7-23-EE/23, en lo esencial: i) declara la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 878 de 21 de septiembre de 2023 a través del cual se renueva por 30 días el estado de excepción previsto por el Decreto Ejecutivo 823 de 24 de julio de 2023; y, ii) ratifica y extiende el contenido del dictamen 4-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023. Si bien estoy de acuerdo con la decisión y, en general, con el contenido del dictamen 7-23-EE/23, considero necesario realizar puntualizaciones sobre ciertos puntos concretos del análisis, toda vez que no participé del proceso de deliberación ni de la votación del dictamen 4-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023.
3. Considero que varias medidas que se tomaron en la declaratoria de estado de excepción –cuya constitucionalidad fue declarada en el dictamen 4-23-EE/23– y que se mantienen en la renovación, podían y regularmente deberían ser tomadas por el presidente de la República y las demás autoridades competentes en el marco del régimen ordinario, sin acudir al régimen excepcional. En concreto, me refiero a las siguientes medidas:
  - 3.1. La suspensión del derecho a la libertad de reunión para “limitar la conformación de aglomeraciones” al interior de los centros de privación de libertad.
  - 3.2. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia para que se revisen: i) cartas, comunicaciones y misivas, en cualquier soporte, en los filtros de ingreso de los centros de privación de la libertad; y, ii) comunicaciones, misivas, fotos o videos enviados desde el interior de los centros de privación de la libertad.
  - 3.3. La realización de requisiciones en los centros de privación de la libertad para mantener el orden y la seguridad.



4. Si bien la participación de la Policía Nacional, así como de las Fuerzas Armadas, en las actividades listadas en los subpárrafos 3.1, 3.2 y 3.3 *supra* debe ser excepcional y controlada a través de los mecanismos propios de los estados de excepción, las medidas detalladas en los subpárrafos **3.1**, **3.2** y **3.3** *supra* podían y regularmente deberían ser tomadas dentro del régimen ordinario, sin requerir la intervención de los referidos organismos ni de la declaratoria de estados de excepción. No se requiere de la declaratoria de un estado de excepción para, por ejemplo, controlar que no existan aglomeraciones dentro de los centros de privación de la libertad, revisar los paquetes que ingresan y salen de los centros de privación de la libertad y realizar inspecciones con el fin de asegurar que al interior de los centros de privación de la libertad no se almacenen armas, sustancias catalogadas sujetas a fiscalización u objetos prohibidos. Ahora bien, como acertadamente lo reconoce la Corte en los dictámenes 4-23-EE/23 y 7-23-EE/23, este tipo de medidas deben observar límites que aseguren el respeto y la garantía de los derechos; en este sentido, por ejemplo, los controles de ingreso y salida nunca deben afectar las comunicaciones de carácter íntimo o confidencial y nunca se debe restringir, por ningún motivo, las reuniones entre las personas privadas de la libertad y sus abogados.
5. En numerosas ocasiones, la Corte Constitucional le ha recordado al presidente de la República que la declaratoria de estados de excepción debe ser una medida excepcional que de ninguna forma debe normalizarse. En los últimos años han llegado a la Corte múltiples decretos de estado de excepción enfocados en el control de los centros de privación de la libertad, así como en la lucha contra la criminalidad en el exterior, lo cual demuestra que los estados de excepción se han convertido, en la práctica, en una herramienta ordinaria más del Ejecutivo para el control de la seguridad interna en el país.<sup>1</sup>
6. Si bien los estados de excepción constituyen una herramienta prevista en la Constitución que de hecho podría ser útil para superar contextos que desbordan el ámbito de la normalidad y para los cuales el régimen competencial ordinario no es suficiente, no deben ser concebidos como la única medida posible a ser tomada por el presidente, casi de forma automática como lo ha hecho hasta el momento, cuando existen eventos detonantes relacionados con el aumento de la criminalidad dentro o fuera de los centros de privación de la libertad. El Estado debe trabajar en la creación de normativa adecuada, política pública y en el fortalecimiento de las instituciones, su personal y sus procesos, para poder afrontar a través del régimen ordinario las situaciones que, por ejemplo, motivaron la actual declaratoria de estado de excepción.

---

<sup>1</sup> Desde la posesión del actual presidente de la República, se han emitido múltiples decretos de estado de excepción cuyo objetivo era el combate de la criminalidad en el país. Los casos fueron signados con los números: 6-21-EE, 7-21-EE, 2-22-EE, 6-22-EE, 7-22-EE, 8-22-EE, 1-23-EE, 3-23-EE, 5-23-EE y 6-23-EE. Asimismo, se emitieron varios decretos de estados de excepción enfocados específicamente en el control de centros de privación de la libertad. Los casos fueron signados con los números: 5-21-EE, 8-21-EE, 4-23-EE y 7-23-EE.

7. En este contexto, considero que la Corte debería empezar a replantearse hasta cuándo es aceptable que se continúen emitiendo, sin más, dictámenes favorables respecto de declaratorias de estados de excepción tomadas para el control de los centros de privación de la libertad, así como para el combate de la criminalidad en el exterior, en la medida en que: i) el Ejecutivo no ha demostrado avances significativos en la toma de medidas complementarias que permitan afrontar este tipo de contextos a través de un régimen ordinario en el futuro; ii) la declaratoria de estados de excepción, que como su nombre lo indica debería ser excepcional y extraordinaria, se ha ordinarizado en el país y, como señalé en los párrafos 3 y 4 *supra*, incluso ha servido para implementar medidas que podrían tomarse dentro del régimen ordinario; y iii) como acertadamente se advierte en el dictamen 7-23-EE/23 y se llama la atención del presidente, los decretos repetidamente omiten cumplir requisitos básicos como la justificación sobre la necesidad del alcance territorial y temporal previsto en el estado de excepción, sin que le corresponda a la Corte Constitucional continuar subsanando las falencias de los decretos emitidos por el presidente de la República.
8. Finalmente, considero que si bien la Corte debe ser consciente del contexto complejo que afronta el país en cuanto al aumento de la criminalidad y de los riesgos relacionados que surgen tanto dentro como fuera de los centros de privación de la libertad, muchos de los cuales no pueden ser atendidos por los métodos ordinarios, también la Corte debe encontrar la forma de asegurar que las medidas que se disponen como parte de los estados de excepción no se puedan adoptar bajo el régimen ordinario. Este control es necesario para asegurar que los estados de excepción sean empleados para los fines para los que se creó esta figura en la Constitución, cumpliendo a cabalidad los requisitos establecidos en la Constitución y, ciertamente, respetando su naturaleza excepcional.
9. A la luz de lo anterior, coincidiendo con el dictamen de mayoría respecto de la necesidad de un estado de excepción, así como de su renovación, formulo este voto pues no estoy de acuerdo con la valoración de que medidas como las identificadas en el párrafo 3 de este voto requieren de un estado de excepción. A mi juicio, la Corte debió reconocer que, toda vez que tales medidas pueden y regularmente deben ser tomadas por el presidente de la República y las demás autoridades competentes en el marco del régimen ordinario, no es necesario acudir al régimen excepcional para adoptarlas y por tanto no superan el control constitucional de un decreto de estado de excepción.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 7-23-EE, fue presentado en Secretaría General el 05 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:08; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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