

Quito, D.M. 06 de octubre de 2021

**CASO No. 5-21-EE**

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

**DICTAMEN**

**I. Antecedentes**

1. El 1 de octubre de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional el oficio N.º T.124-SGJ-21-0126, con el que comunicó la expedición del Decreto Ejecutivo N.º 210 de 29 de septiembre de 2021 (también, “Decreto”), relativo a la “*grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional*”. Al oficio se adjuntó la copia certificada del Decreto.
2. El sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional determinó que el juez constitucional Alí Lozada Prado sea quien sustancie la presente causa. En providencia del 4 de octubre de 2021, el referido juez sustanciador avocó conocimiento del caso y, además, solicitó a la Presidencia de la República que, en el término de un día, remita la constancia de las notificaciones efectuadas a los organismos correspondientes.
3. Con fecha de 4 de octubre de 2021<sup>1</sup>, la Presidencia de la República remitió a la Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional.

**II. Competencia**

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del Decreto, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

---

<sup>1</sup> Mediante escrito ingresado el 4 de octubre de 2021, la Presidencia de la República puso en conocimiento de la Corte Constitucional copias certificadas de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos, respecto del Decreto Ejecutivo N.º 210, de 29 de septiembre de 2021, de Declaratoria de Estado de Excepción.

### III. Control de Constitucionalidad

#### A. Control formal de la declaratoria

5. De conformidad con al artículo 120 de la LOGJCC, al realizar el control formal de la declaratoria de estado de excepción (también, “la declaratoria”), le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos formales: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.
6. Respecto del **primer requisito**, el Decreto en su parte considerativa menciona que los hechos por los cuales se declara el estado de excepción son:

*Que el día 28 de septiembre de 2021 se reportó un nuevo amotinamiento en el Centro de Rehabilitación Social N.º 1 en la ciudad de Guayaquil que ocasionó cuarenta y seis muertes entre las personas privadas de libertad, esto pese a la intervención dentro del ámbito de sus competencias de la Policía Nacional y de los agentes de seguridad del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI)*

*Que los últimos hechos suscitados se suman a una serie de sucesos de violencia en los centros de privación de libertad del país durante el año, que en total han causado la muerte de más de un centenar de personas privadas de libertad, así como ataques a la integridad física y sexual de personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional;*

*Que los distintos casos de amotinamientos y graves conmociones al interior de los centros de privación de libertad obedecen a la existencia de organizaciones delincuenciales que operan coordinadamente en los distintos centros de rehabilitación social del país [en esta cita se ha prescindido de las referencias al pie]*

7. Asimismo, en el artículo 1 del Decreto, se identifica como causal para la declaración del estado de excepción a la *grave conmoción interna*, misma que se encuentra prevista en el artículo 165 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120.1 de la LOGJCC.
8. Sobre el **segundo requisito**, el artículo 1 del Decreto establece lo siguiente:

**Artículo 1.-** *Declárese el 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 por el plazo de 60 días desde la suscripción de este Decreto Ejecutivo. Este estado de excepción se fundamenta en las circunstancias que han afectado gravemente los derechos de personas privadas de la libertad, del personal*

*del cuerpo de seguridad penitenciaria y de miembros de la Policía Nacional, en especial sus derechos a la integridad personal y a la vida.*

*La declaratoria de estado de excepción tiene como finalidad precautelar los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria, del personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional. Asimismo, 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.*

9. En consecuencia, se desprende que en el Decreto se da una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción, por lo que se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 120.2 de la LOGJCC.
10. Acerca del **tercer requisito**, en el referido artículo 1, se establecen tanto el ámbito territorial (*todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna*) como el temporal (60 días) de vigencia del estado de excepción, por lo que se cumple el requisito de forma previsto en el artículo 120.3 de la LOGJCC.
11. En relación al **cuarto requisito**, el artículo 7 del Decreto Ejecutivo dispone la suspensión de los derechos de: (i) inviolabilidad de la correspondencia y, (ii) libertad de asociación y reunión. Estos derechos son susceptibles de limitación mediante estado de excepción, conforme lo establecido en el artículo 165 de la Constitución<sup>2</sup>. Por lo tanto, se cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120.4 de la LOGJCC.
12. Sobre el **quinto requisito**, el artículo 10 del Decreto dispone: “*Notifíquese esta declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos*”. Además, mediante oficio de 4 de octubre de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a los mencionados organismos nacionales e internacionales. Consecuentemente, se cumple el requisito de forma contemplado en el artículo 120.5 de la LOGCC.
13. Por lo antes expuesto, esta Corte verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 210 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

---

<sup>2</sup> Constitución de la República, artículo 165: “*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...*”.

## **B. Control Material de la Declaratoria**

14. Dentro del control material de la declaratoria de estado de excepción, el artículo 121 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.
15. Corresponde, entonces, verificar si la declaratoria de estado de excepción cumple con los requisitos materiales antes mencionados.

### **(i) Verificación de que los hechos que motivaron el estado de excepción hayan tenido real ocurrencia**

16. Conforme se mencionó en el párrafo 6 supra, el Decreto menciona que el 28 de septiembre ocurrió un amotinamiento dentro del Centro de Rehabilitación Social N.º 1 de Guayaquil, que tuvo como consecuencia la muerte de cuarenta y seis personas privadas de libertad. Esto, se suma a una serie de sucesos de violencia en los centros de privación de libertad del país que han producido la muerte de más de un centenar de personas privadas de libertad.
17. Al respecto, la Corte es consciente de la grave situación por la que atraviesan los Centros de Privación de Libertad (también, “CPL”), la cual pone en permanente riesgo los derechos de las personas privadas de libertad, así como de las y los servidores que trabajan en los mismos<sup>3</sup>. Los hechos ocasionados el pasado 28 de septiembre de 2021, fueron de especial preocupación de la Corte, quien en el auto de verificación de cumplimiento dentro de la causa N.º 14-12-AN/21 y otros de 29 de septiembre de 2021, relativo a las medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, ya advirtió que su ocurrencia es producto de fallas estructurales que no han sido solventadas oportunamente por las entidades públicas, en particular, aquellas que conforman el Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social (DOTRS), el cual dirige el sistema penitenciario del país<sup>4</sup>; a lo cual se suma un creciente número de enfrentamientos entre grupos conformados al interior de los CPL.
18. Asimismo, mediante noticias emitidas por medios de información, se constata que los días 29 y 30 de septiembre, así como el 2 de octubre del presente año, los CPL experimentaron episodios de violencia y agresión que culminaron con la muerte de

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, auto de fase de seguimiento N.º 4-20-EE/21 del 3 de marzo de 2021, párrafo 6.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, párrafo 12.

aproximadamente 118 personas privadas de libertad (concretamente, en el Centro de Rehabilitación Social N.º 1 de Guayaquil)<sup>5</sup> y la fuga de varias personas privadas de libertad del CPL N.º 1 El Inca (ubicado en la ciudad de Quito)<sup>6</sup>. También, organizaciones sociales registran que durante el año 2021, se ha producido la muerte de aproximadamente 200 personas como consecuencia de episodios de enfrentamiento y violencia al interior de los centros de privación de libertad<sup>7</sup>.

19. Sumado a lo anterior, algunos medios de información registraron la suspensión del servicio de alimentación en el CPL N.º 1 de Guayaquil, así como varios operativos en los que decomisaron armas de fuego, municiones, granadas y sustancias estupefacientes<sup>8</sup>.
20. Estos hechos no resultan aislados, ya en los dictámenes N.º 4-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, y la sentencia N.º 365-18-JH/21 la Corte conoció de varios enfrentamientos armados al interior de diversos CPL del país, ocasionando la muerte de varias personas privadas de libertad<sup>9</sup>, hechos que agravan la crisis institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social<sup>10</sup> que, hasta la actualidad, no ha logrado controlar la seguridad interna de los centros penitenciarios y garantizar la integridad de las personas privadas de libertad y de los funcionarios que laboran en los mismos.

<sup>5</sup> Al respecto, véase en: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/aumento-a-119-la-cifra-de-fallecidos-en-la-masacre-de-la-penitenciaria-100-han-sido-identificados-nota/>  
<https://www.lahora.com.ec/pais/muertos-carcel-guayaquil/>  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/criminalistica-identificacion-cadaveres-masacre-carcel.html> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58730033>  
<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211003-gobierno-ecuadoriano-dice-que-c%C3%A1rceles-ya-est%C3%A1n-bajo-control-de-militares-y-polic%C3%ADAs>

<sup>6</sup> Sobre este hecho, véase: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fuga-carcel-inca-snai-recaptura.html>

<sup>7</sup> Sobre el particular se ha pronunciado el Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal, disponible en: <https://t.co/mUXr2m2lil?amp=1>

<sup>8</sup> Al respecto, véase en: <https://www.expreso.ec/actualidad/snai-senala-restablecio-entrega-alimentos-ppl-113012.html>

<sup>9</sup> En el párrafo 22 del dictamen N.º 4-19-EE/20 de 23 de julio de 2019, se puso en conocimiento de la Corte la muerte de aproximadamente 12 personas en diversos CPL. Asimismo, en el párrafo 19 del dictamen N.º 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 202, la Corte conoció del fallecimiento de aproximadamente 11 personas en dichos centros penitenciarios. En el párrafo 26 del dictamen N.º 6-20-EE/20, la Corte señaló: “*Circunstancias como el hacinamiento, el tráfico de armas, la existencia de organizaciones delictivas, la corrupción, entre otros que ponen en riesgo la seguridad y convivencia pacífica de las personas privadas de libertad, deben ser enfrentadas a través de la formulación, implementación y evaluación de políticas y mecanismos de carácter estructural, capaces de sostenerse en el tiempo*”.

<sup>10</sup> En la sentencia N.º 365-18-JH/21, de 24 de marzo de 2021, párrafo 278, la Corte señaló: “*En suma, la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social deviene en una vulneración estructural por cuanto, los factores que la provocan y profundizan alcanzan una complejidad tal que ni la institucionalidad ni las políticas públicas logran superarla, de tal modo que su solución no radica en la respuesta a casos individuales, sino que debe buscarse un mejoramiento de todo el sistema. Asimismo, tiene un carácter sistemático, por cuanto se observa que las afectaciones a la integridad personal son recurrentes y no son aisladas o esporádicas, tal como se observa en los casos analizados en la sentencia y en los hechos que son de conocimiento público*”.

21. En consecuencia, la Corte acredita que los hechos que motivaron el Decreto de Estado de Excepción N.º 210 tuvieron real ocurrencia.

**(ii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna**

22. Puesto que se ha verificado la real ocurrencia de los hechos mencionados en el Decreto, corresponde evidenciar ahora si los mismos configuran la causal de grave conmoción interna identificada como la procedente para la declaratoria de estado de excepción.

23. Acerca de la causal de grave conmoción interna, esta Corte en el párrafo 21 del Dictamen N.º 3-19-EE/19, de 9 de julio de 2019, señaló:

*En primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación.*

24. En referencia al primer elemento, los hechos de violencia ocasionados al interior de los CPL del país constituyen una innegable afectación de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, quienes se encuentran actualmente en situación de extrema vulnerabilidad por la debilidad de la institucionalidad estatal encargada de su custodia y seguridad reflejada en la ausencia de políticas dirigidas a enfrentar estructuralmente esta problemática. Así, desde el año 2019, la Corte ha insistido en que factores como el enfrentamiento entre grupos internos, el hacinamiento y una deficiente política pública carcelaria han incidido en la grave crisis por la que atraviesan los CPL<sup>11</sup>.

25. Por lo tanto, dada la intensidad de la afectación de los derechos a la vida e integridad de las personas internas en los centros penitenciarios, se comprueba la ocurrencia del primer elemento de la causal de grave conmoción interna.

26. Respecto al segundo elemento, la Corte evidencia que los hechos ocurridos desde el 28 de septiembre de 2021, han producido una elevada y notoria alarma social. Así pues, la masacre producida en estos últimos días, la incertidumbre de los familiares

---

<sup>11</sup> En el párrafo 23 del dictamen N.º 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, la Corte mencionó: “*En cuanto a los problemas de seguridad interna, hacinamiento, violencia interna, han tomado una dimensión alarmante que han conmocionado al país y no han podido ser solucionados por los guías penitenciarios en circunstancias normales, sino más bien, la situación se ha agravado al punto de comprometer la vida, integridad y seguridad de las personas privadas de libertad, dando lugar a una grave conmoción interna. En este punto el régimen ordinario no puede detener el ingreso de armas, objetos prohibidos, drogas, así como hechos evidentes de corrupción en los controles de ingreso a los centros de rehabilitación*”.

de las víctimas y la falta de seguridad de los CPL, han centrado la preocupación general de la sociedad en el sistema penitenciario del país. Por lo que se comprueba el segundo elemento de la causal identificada.

27. En definitiva, la Corte verifica que los hechos que suscitan la declaratoria de estado de excepción configuran una grave conmoción interna.

**(iii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario**

28. Frente a los hechos actuales, esta Corte reitera la constatación de que existe “un desbordamiento del control que regularmente despliegan los guías penitenciarios y la imposibilidad de que, mediante los canales 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”<sup>12</sup>.
29. Sin embargo, esta Corte no puede dejar de señalar que, en el transcurso de dos años (2019-2020), han sido emitidas dos declaraciones de estados de excepción y sus prórrogas, con el propósito de enfrentar la crisis del Sistema de Rehabilitación Social, que han durado el tiempo máximo facultado por la Constitución<sup>13</sup>.
30. Los hechos que han motivado estas declaratorias, especialmente, son: la existencia de organizaciones delictivas al interior de los CPL, la corrupción, el tráfico de armas, los enfrentamientos armados internos, el hacinamiento, la imposibilidad de controlar la seguridad y de proteger los derechos de las personas privadas de libertad, y la falta de una política pública capaz de afrontar la crisis<sup>14</sup>. Estos hechos han sido de especial preocupación para esta Corte, la que, en el transcurso de este año, ha recomendado enfáticamente la adopción de medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social<sup>15</sup>.
31. En línea con lo anterior, esta Corte resalta la importancia de combatir la corrupción en la administración de los CPL ya que, evidentemente, la deshonestidad de ciertos funcionarios explica el ingreso masivo de armas y, en general, la violencia extrema que se ha desatado al interior de algunos de dichos centros.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, dictamen N.º 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020, párrafo 35.

<sup>13</sup> Al respecto, véase el párrafo 7 del auto emitido dentro de la fase de seguimiento en el caso 14-12-EE/21, de 3 de marzo de 2021. Además, en el párrafo 45 del dictamen N.º 6-20-EE/20, la Corte sostuvo: “Este es el segundo año consecutivo en que el presidente de la República declara un estado de excepción con base en la misma causal y sobre la base de hechos que afectan la situación carcelaria del país, extendiendo las declaratorias hasta el máximo del tiempo permitido por la Constitución y a todo el territorio nacional”.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, párrafo 31. Asimismo, véase el párrafo 53 del auto de verificación de cumplimiento emitido dentro de la causa N.º 14-12-AN/21.

<sup>15</sup> Respecto de las medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, véase el párrafo 24 y acápite 4 del auto de verificación de cumplimiento de la causa N.º 14-12-AN/21, de 29 de septiembre de 2021.

32. Asimismo, la Corte ha enfatizado en que un estado de excepción no puede ser el instrumento idóneo para superar la crisis carcelaria, la cual debe ser manejada mediante un régimen institucional ordinario, ya que su situación refleja una crisis sistemática<sup>16</sup>. La ineficacia de las autoridades encargadas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social no puede justificarse de ninguna manera, ni por el cambio de gobierno ni por la existencia de problemas al interior de los CPL de difícil control; dichas autoridades tienen el deber ineludible de diseñar e implementar políticas sostenidas, transversales y con enfoque de derechos, que garanticen la seguridad y la reinserción social de las personas privadas de la libertad<sup>17</sup>. También es deseable que la actual crisis carcelaria se enfrente desde una visión de conjunto, a fin de no reproducir errores del pasado que desnaturalizan el estado de excepción, el cual no tiene la capacidad de atender una situación de carácter estructural.
33. Sin embargo, ahora se recurre nuevamente al estado de excepción, invocando hechos que evidencian, no solo el empeoramiento de la situación penitenciaria, sino la virtual ausencia del Estado en el control de varias secciones de ciertos CPL. Lo que siembra dudas sobre la eficacia de los estados de excepción para enfrentar el problema, así como la urgencia de iniciar una reforma radical del Sistema de Rehabilitación Social que corrija sus fallas estructurales.
34. Ahora bien, esta Corte también es consciente de la extrema gravedad de los hechos insólitos que suscitan el estado de excepción examinado; y considera que el mismo podría permitir al nuevo gobierno, de forma temporal, adoptar mecanismos extraordinarios como punto de partida de un proceso coordinado de reforma del Sistema de Rehabilitación Social. Eso sí, se le recalca que un estado de excepción no es el mecanismo idóneo para enfrentar la crisis estructural por la que atraviesan los centros penitenciarios, lo que será tomado muy en cuenta por esta Corte en futuras ocasiones en los que se decida acudir a esta medida excepcional.
35. Consecuentemente, la Corte estima que los hechos que suscitan esta declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario.
36. No obstante, esta Corte considera que, durante el presente estado de excepción, la Presidencia de la República deberá convocar al Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, a fin de analizar la “Política Pública Nacional de Rehabilitación Social” y adoptar medidas concretas para superar la profunda crisis

<sup>16</sup> Dictamen N.º 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019, Corte Constitucional, párrafo 41. Asimismo, dictamen N.º 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, párrafo 25.

<sup>17</sup> Sobre este aspecto, ya en el párrafo 24 del dictamen 6-20-EE/20, la Corte señaló: “*si la situación en los distintos centros de privación de libertad ha llegado al punto que no puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario, y ha requerido de distintas declaratorias de estados de excepción y renovaciones<sup>7</sup>, esto responde a la falta de actuación oportuna y adecuada por parte del Estado para atender problemas estructurales que históricamente han afectado los derechos de las personas privadas de libertad, así como la seguridad y convivencia pacífica de los centros de privación de libertad en el país*”.



penitenciaria actual<sup>18</sup>. Sobre lo que debe ser informada esta Corte al finalizar el estado de excepción.

**(iv) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE**

37. Sobre este requisito, de la revisión del Decreto no se desprende que la Presidencia de la República brinde una justificación de la vigencia del estado de excepción por el plazo de *60 días* y en *todos* los centros de privación de libertad del país; de hecho, los acontecimientos que se mencionan en la parte considerativa del Decreto han ocurrido en un solo centro penitenciario.
38. En anteriores pronunciamientos, esta Corte ha llamado la atención de la Presidencia de la República por la omisión de su deber de fundamentar el tiempo de la vigencia de la declaratoria de estado de excepción y su alcance geográfico<sup>19</sup>. Y, en esta oportunidad, la Corte también hace notar al presidente de la República que ha incurrido en aquella omisión.
39. No obstante, la inédita gravedad de los hechos ocurridos y la precariedad institucional del Sistema de Rehabilitación Social reflejan la agravada crisis estructural por la que atraviesan los centros penitenciarios, en los que no se ejerce el debido control ni se garantizan los derechos fundamentales, y las causas subyacentes de todo esto tendrían que ver con formas de criminalidad organizada que inciden en el conjunto de los CPL.
40. Por lo tanto, razonablemente puede concluirse que, para afrontar la actual crisis carcelaria, se requerirá del tiempo máximo establecido constitucionalmente para un estado de excepción, en el ámbito territorial señalado.
41. Pese a lo anterior, la Corte debe reiterar al Ejecutivo su deber de justificar el tiempo y ámbito territorial de la declaratoria y renovación de un estado de excepción, evitando incurrir en errores de gobiernos anteriores. Si se omite ese deber de justificación, esta Corte podría imponer una restricción en el tiempo y en el espacio acorde con lo estrictamente fundamentado en la declaratoria de estado de excepción<sup>20</sup>.

**C. Control formal de las medidas adoptadas**

42. De acuerdo con lo establecido en el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto,

---

<sup>18</sup> Esto, fue dispuesto por la Corte en el auto de verificación de cumplimiento de la causa 14-12-AN/21 y otros.

<sup>19</sup> Sobre este aspecto, véase el dictamen N.º 4-20-EE/20, párrafo 41.

<sup>20</sup> Al respecto, véase el dictamen N.º 6-20-EE/20, párr. 30.

de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

43. Sobre el primer requisito, se aprecia que las medidas dispuestas como consecuencia de la declaratoria de estados de excepción se encuentran contenidas en el Decreto Ejecutivo N.º 210 de 29 de septiembre de 2021, por lo que se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.
44. En referencia al segundo elemento, se evidencia que las medidas dispuestas en el Decreto son: (i) la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia, libertad de asociación y reunión; (ii) la movilización en todo el territorio nacional hacia los centros de privación de libertad de todas las entidades de la Administración Pública; (iii) la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; (iv) las requisiciones a que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de libertad en todo el territorio nacional; y, (v) la coordinación y articulación entre funciones del Estado.
45. Al respecto, la Corte verifica que las medidas antes referidas se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 6 y 8) de la Constitución, como competencias del presidente de la República en el marco del estado de excepción. Además, como se mencionó en el párrafo 10 supra, el Decreto especifica su ámbito territorial y espacial.
46. En definitiva, las medidas que se encuentran contenidas en el Decreto cumplen las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC.

#### **D. Control material de las medidas adoptadas**

##### **(i) Suspensión al ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia**

47. En relación con esta medida, conviene citar el artículo 7 del Decreto, en el que se establece:

*Artículo 7.- Suspender el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión, de las personas privadas de libertad de todos los centros de privación de libertad a nivel nacional, observando el orden constitucional y legal vigentes, las garantías constitucionales, así como los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional. Estas suspensiones se circunscriben a lo siguiente:*

1. *La suspensión al derecho a la inviolabilidad de correspondencia implica que se prohíbe el acceso de personas privadas de libertad a cualquier carta, comunicación, misiva, en cualquier soporte, que no haya sido previamente revisado por la Policía Nacional o por las Fuerzas Armadas en los filtros de ingreso correspondientes, en coordinación con el personal de seguridad*

*penitenciaria. Igual restricción se aplicará al envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad.*

2. *La suspensión de la libertad de asociación y reunión consiste en limitar la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión al interior de los centros de privación de libertad y en su perímetro exterior y áreas de influencia, durante las veinticuatro horas del día. Esta medida será aplicada bajo parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Se exceptúan expresamente las reuniones entre personas privadas de libertad y sus defensores públicos o privadas, así como aquellas necesarias para la ejecución de actividades que formen parte del Plan de Vida, las cuales podrán tener lugar siguiendo los lineamientos que bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad establezcan las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en coordinación con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores.*

*El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, de manera coordinada con el Ministerio de Gobierno, podrá determinar la forma de aplicación específica de estas medidas por cada centro de privación de libertad, respetando siempre las reglas dadas en este artículo.*

48. De la cita realizada, se verifica que el Decreto dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, en el sentido de que la recepción y envío de información, comunicaciones, misivas, cartas, videos o fotos, desde y hacia el interior de los CPL, sean previamente revisadas por parte de la Policía Nacional o Fuerzas Armadas en los filtros correspondientes. Al respecto, en los párrafos 51 y 53 del dictamen N.º 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020, esta Corte señaló que esta medida no resulta inconstitucional siempre que no se afecten las comunicaciones de carácter íntimo, como son los datos personales o aquellos entre abogado y cliente<sup>21</sup>.
49. Además, se advierte que en la última oración del artículo 7.1 se incorpora en la restricción de inviolabilidad de correspondencia al “envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad”. Tal como se encuentra redactada esta medida, la Corte considera que la misma alude exclusivamente al derecho de inviolabilidad de correspondencia, y no a una restricción de acceso a fuentes de información, cuya restricción en el marco de una crisis carcelaria sería inconstitucional conforme se lo ha establecido en el dictamen 1-19-EE/19<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> En este dictamen, textualmente, se mencionó: “Como ya determinó esta Corte anteriormente, esta medida únicamente es constitucional respecto a la autorización para restringir el acceso o envío de misivas, cartas y comunicados de cualquier tipo, que no hayan sido revisados con anterioridad por parte de la Policía Nacional y por el cuerpo de seguridad penitenciaria, sin que la medida autorice a retener toda la correspondencia, pues la revisión de la correspondencia no puede equivaler a una retención de las misivas, cartas o comunicados si no existe una justificación para ello”.

<sup>22</sup> Al respecto, véanse los párrafos 38, 39 y 40 del dictamen N.º 1-19-EE/19 de 20 de mayo de 2019.

50. En esta línea, la Corte recalca que una suspensión del derecho a la libertad de información no resulta necesaria ni proporcional para el control y orden interno de los CPL, ya que “Los medios de comunicación han contribuido al conocimiento público de la situación carcelaria y juegan un rol importante en el aseguramiento de que las medidas dispuestas en el Estado de Excepción se cumplan dentro del marco constitucional”<sup>23</sup>.
51. Asimismo, cabe recordar que la suspensión del goce de derechos en un estado de excepción se debe ceñir estrictamente a las exigencias de cada caso, con el propósito de prevenir afectaciones injustificadas a los derechos fundamentales.
52. En conclusión, la medida de suspensión del ejercicio del derecho de inviolabilidad de correspondencia, es considerada como constitucional.

**(ii) Suspensión del ejercicio del derecho de libertad de asociación y reunión**

53. Acerca de esta medida, en los dictámenes N.º 1-19-EE/20 y 4-20-EE/20, esta Corte ha establecido que la suspensión del derecho de libertad de asociación y reunión dentro de los CPL y sus zonas aledañas es procedente siempre que no implique su anulación y se limite a impedir aglomeraciones que pongan en riesgo la vida e integridad de las personas privadas de libertad<sup>24</sup>. Asimismo, en el dictamen N.º 6-20-EE/20, se precisó:

*La medida de evitar aglomeraciones se encuentra justificada además en las acciones que el Estado debe adoptar para prevenir el contagio y propagación de COVID-19 en los distintos centros de privación de libertad. Por lo que las reuniones que sean necesarias en el marco de las distintas actividades que formen parte del plan de vida de las personas privadas de libertad, deben cumplir con protocolos de bioseguridad. [...] esta Corte enfatiza que la suspensión de estos derechos no puede ser utilizada para impedir el derecho de visitas de las personas privadas de libertad, ni como un método punitivo de aislamiento conforme a lo determinado en el artículo 51 numeral 1 de la Constitución.*

54. De la cita del párrafo 44 supra, se advierte que el artículo 7.2 del Decreto dispone la suspensión del derecho de libertad de reunión y asociación dentro de los CPL, así como de sus áreas de influencia durante las 24 horas del día, exceptuándose aquellas reuniones entre abogado y cliente, y las derivadas del Plan de Vida de las personas privadas de libertad, mismas que se efectuarán conforme a los lineamientos que bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad, necesidad establezcan las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en coordinación con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes infractores (SNAI).

<sup>23</sup> Dictamen N.º 1-19-EE/19 de 20 de mayo de 2019, párrafo 38.

<sup>24</sup> Asimismo, véanse los párrafos 40 y 43 del dictamen N.º 1-19-EE/19 de 20 de mayo de 2019; y, párrafos 55 y 56 del dictamen 4-20-EE/20.

55. Al respecto, la Corte aprecia que esta medida resulta necesaria y proporcionada para garantizar los derechos de quienes se encuentran en el interior de los CPL, pues el control de las reuniones de las personas privadas de la libertad con personas externas puede frustrar la planificación de actos violentos como los que motivan el estado de excepción. No obstante, en su aplicación concreta, la limitación de la libertad de asociación y reunión debe ceñirse a los fines del estado de excepción, y toda actuación que se aleje de aquello debe ser considerada inconstitucional<sup>25</sup>.
56. Cabe, además, advertir que el Estado es el garante de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad; la acción estatal, por tanto, debe enfocarse en su efectivo goce, para lo cual han de adoptarse medidas urgentes que provean de la protección necesaria a las personas que se encuentran al interior de los centros penitenciarios.
57. En este sentido, se recuerda que cualquier suspensión de derechos que no se encuentre declarada mediante decreto de estado de excepción y aprobada por esta Corte es inconstitucional. Y que hay derechos que nunca pueden suspenderse en el marco de un estado de excepción, como, por ejemplo, la suspensión de alimentación de las personas privadas de libertad.
58. Por lo anterior, la Corte concluye que la medida examinada es constitucional en los términos antes referidos.

### **(iii) Movilización de la fuerza pública**

59. En relación con la movilización de la fuerza pública hacia los CPL, a fin de reforzar el orden y control, en el dictamen N.º 4-20-EE/20, esta Corte mencionó que la intervención de la Policía Nacional en el interior de los CPL resulta idónea, necesaria y proporcional, y que la intervención de las Fuerzas Armadas cumple con estos criterios siempre que se limite a un control de exteriores<sup>26</sup>.
60. Asimismo, cabe mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el párrafo 51 de la sentencia del caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador ha señalado el “extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común [...] puesto que el entrenamiento

<sup>25</sup> Al respecto, véase el párrafo 57 del dictamen N.º 4-20-EE/21.

<sup>26</sup> Textualmente, en los párrafos 64 y 65 del dictamen se mencionó: “*En el caso concreto, este Organismo estima que ante la imposibilidad actual de que los guías penitenciarios controlen las armas que ingresan y que se encuentran dentro de los centros de privación de libertad, la movilización de las Fuerzas Armadas se relaciona con los motivos del estado de excepción, siendo el control de armas en los exteriores una medida necesaria, idónea y proporcional para cumplir este fin [...] en cuanto a la movilización de la Policía Nacional, se observa que atendida su forma de capacitación y ante el desborde del personal de vigilancia de los centros de privación de libertad, su intervención resulta idónea, necesaria y proporcional en tanto su intervención se debe limitar a contrarrestar incidentes flagrantes*”.

que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”<sup>27</sup>.

**61.** Ahora bien, el Decreto, en sus artículos 3, 4 y 5 dispone la movilización de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, de la siguiente forma:

**Artículo 3.-** *La movilización y participación tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas tendrá por objeto reforzar y restablecer el orden y control interno de todos los centros de privación de la libertad: reforzar la seguridad interna y perimetral de los centros de privación de la libertad, las vías y zonas de influencia de estos; garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, y demás personas ubicadas en el interior de los centros de privación de libertad, sobre todo la integridad personal y la vida. Su participación se realizará de manera coordinada con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, y demás instituciones de la Administración Pública Central e Institucional que, en razón de sus competencias, resulten necesarias.*

*En caso de existir incidentes flagrantes que puedan atentar en contra de los derechos de cualquier persona en el interior de los centros de privación de la libertad, sus zonas perimetrales, vías zonas de influencia, la Policía Nacional de manera coordinada con las Fuerzas Armadas deberá intervenir de modo urgente, dentro del marco constitucional y legal vigente, y en respeto a los derechos humanos.*

**Artículo 4.-** *La movilización y participación de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de los objetivos de la declaratoria de estado de excepción se dará en coordinación con las labores que lleve a cabo la Policía Nacional con el fin de precautelar el mantenimiento del orden público, de conformidad con el artículo 720 del Código Orgánico Integral Penal. La participación de las Fuerzas Armadas se enfocará en el restablecimiento del orden y seguridad interna en los centros de rehabilitación social, así como el control de armas y objetos de prohibido ingreso en el primer filtro de ingreso a los centros de rehabilitación social. Su participación se realizará en el perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos, y también en el interior de los centros de privación de libertad de manera coordinada con la Policía Nacional.*

**Artículo 5.-** *La intervención de Fuerzas Armadas, Policía Nacional y de todos los servidores públicos encargados de la ejecución de este estado de excepción deberá obligatoriamente respetar los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Estos criterios se aplicarán en todas las tareas y acciones que se ejecuten, pero serán especialmente importantes en cuanto se realicen requisas, inspecciones y registros corporales a las personas privadas de libertad.*

*Corresponde a la Comandancia General de la Policía Nacional instruir adecuadamente al personal que intervenga en este estado de excepción sobre los criterios referidos en el inciso anterior y sobre su obligación de respetar los derechos humanos de las personas privadas de libertad, así como sobre las disposiciones y estándares vigentes para el uso legal y proporcional de la fuerza.*

---

<sup>27</sup> En este mismo sentido, se ha pronunciado la Corte en la sentencia 33-21-IN/21, párr. 97.

62. De lo antes citado, se advierte que, a diferencia de anteriores estados de excepción<sup>28</sup>, el Decreto dispone la participación tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas en el control interno y externo de los CPL. La participación de las Fuerzas Armadas en el interior de centros penitenciarios no es una medida necesaria, ya que el Estado cuenta con la Policía Nacional, la que posee formación en el control del orden interno y cuenta con el debido equipamiento para garantizar la seguridad al interior de los CPL<sup>29</sup>. Además, aquella no es una medida proporcionada ya que, por la formación y equipamiento de la Fuerzas Armadas, su actividad se dirige a la identificación y eliminación del enemigo, lo cual es ajeno al propósito de garantizar los derechos de personas privadas de libertad<sup>30</sup>.
63. En consecuencia, la Corte concluye que la medida de movilización e intervención de la fuerza pública es constitucional siempre que se circunscriba al perímetro exterior, incluido el primer filtro de ingreso, de los Centros de Privación de Libertad.
64. Asimismo, en relación a la actuación de registro y requisas efectuado por la fuerza pública al ingreso e interior de los CPL, es oportuno mencionar que las requisas o registros practicados deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y sus visitantes, evitando registros intrusivos y destrucción de objetos inofensivos<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> En particular, pueden revisarse los dictámenes N.º 1-19-EE/19, párrs. 46 y 47; y, N.º 4-20-EE/20, párr. 62.

<sup>29</sup> En relación a carácter extraordinario de la intervención de Fuerzas Armadas en el orden interno, la Corte Constitucional, en los párrafos 97 y 98 de la sentencia N.º 33-20-IN/21, de 5 de mayo de 2021, acogió los criterios que al respecto fueron emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Así pues, en dichos párrafos se mencionó: “*solo de manera temporal, extraordinaria, coordinada y complementaria, las FF.AA. pueden coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, de acuerdo a los siguientes criterios: (i) Extraordinaria: de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; (ii) Subordinada y complementaria: a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; (iii) Regulada: mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y, (iv) Fiscalizada: por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.* 98. Así, cuando las FF.AA. ejercen funciones de apoyo, estas deben estar siempre alineadas y supeditadas también a los criterios establecidos por la Corte IDH” [se ha omitido una referencia a una nota al pie de página del original].

<sup>30</sup> Al respecto, véase el párrafo 64 del dictamen N.º 4-20-EE/20.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que el mantenimiento de la seguridad y orden público interno se encuentra reservado a los cuerpos policiales y, sólo, excepcionalmente, a fuerzas militares. Véanse las sentencias de los casos Cabrera García y Montiel Flores vs. México, de 26 de noviembre de 2010, párr. 88; y, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, de 4 de julio de 2007, párr. 51; Montero Aranguren y otros vs. Venezuela, de 5 de julio de 2006, párr. 78.

<sup>31</sup> En similar sentido, el párrafo 84 del dictamen N.º 4-19-EE/19, expuso: “*Las inspecciones, requisas o registros practicados con ocasión del estado de excepción, al igual que los practicados durante el régimen ordinario, deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y de quienes las visiten. Además, las inspecciones, requisas o registros corporales deben obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. En particular, los registros corporales a las*

#### (iv) Requisiciones

65. Sobre esta medida, el artículo 6 del Decreto establece:

*Artículo 6.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de libertad en todo el territorio nacional.*

*Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.*

66. Al respecto, la Corte considera que esta medida es claramente idónea, necesaria y proporcional para lograr los propósitos del estado de excepción.

67. Se debe advertir, eso sí, que las restricciones al derecho a la propiedad deben responder a situaciones excepcionales en las que no existan otros medios menos restrictivos e igualmente eficaces para el cumplimiento de los fines del estado de excepción<sup>32</sup>.

#### (v) Coordinación entre Funciones del Estado

68. En relación con esta medida, el Decreto señala lo siguiente:

*Artículo 8.- En el marco de la coordinación entre funciones del Estado, solicitar al Consejo de la Judicatura que en un plazo no mayor a diez días informe sobre ( 1 ) el uso de la prisión preventiva en los procesos penales iniciados desde el año 2019, así como de las acciones tomadas para garantizar en el marco de sus atribuciones su calidad de medida de ultima [sic] ratio, (2) sobre el uso de penas no privativas de libertad en las sentencias condenatoria expedidas desde julio de 2019 hasta la fecha, y (3) sobre la implementación de los juzgados de garantías penitenciarias en el territorio nacional y los tiempos promedio de tramitación de las causas a su cargo.*

69. Aunque en opinión de esta Corte esta no es una medida de carácter excepcional, se valora positivamente que el presidente de la República propicie un diálogo interinstitucional con miras a superar varios de los problemas estructurales que

---

*personas privadas de libertad ya los visitantes de los centros de privación de libertad deben practicarse 'en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales. Para ello [se] utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados'. Cabe enfatizar que ni el estado de excepción ni mucho menos el régimen ordinario, habilitan a los miembros de la Fuerza Pública a realizar registros intrusivos vaginales y anales. De igual manera, la destrucción de objetos inofensivos y cuya tenencia es permitida al interior de un centro de privación de libertad, no está justificada bajo el régimen ordinario ni bajo el estado de excepción".*

<sup>32</sup> En similar sentido, véanse los dictámenes N.º 1-19-EE/19, de 30 de mayo de 2019, párrafos 51 y 52; dictamen N.º 4-19-EE/19, de 23 de julio de 2019, párrafo 89; dictamen N.º 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020, párrafo 72; y, dictamen N.º 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, de 19 de octubre de 2020, párrafo 43.



enfrenta el Sistema de Rehabilitación Social. La información que se solicita al Consejo de la Judicatura será de utilidad, entre otras cosas, para que el Gobierno Nacional dirija sus esfuerzos hacia el objetivo de reducir el hacinamiento en los centros penitenciarios a partir de la racionalización del uso de la prisión como castigo y como medida cautelar<sup>33</sup>; tales esfuerzos han de incluir la dotación de los recursos suficientes para la implementación de mecanismos eficaces alternativos a la privación de libertad, la implementación de juzgados de garantías penitenciarias, etc.

70. En reiterados pronunciamientos, esta Corte ha señalado que el uso indebido de la prisión preventiva repercute en el hacinamiento de personas en los CPL, lo que, además de irrespetar el carácter excepcional de esa medida cautelar, agrava la crisis que atraviesa el sistema penitenciario<sup>34</sup>. Al respecto, en los párrafos 52, 53 y 54 de la sentencia 365-18-JH/21 de 24 de marzo de 2021, se afirmó:

*Según los registros de la Unidad de Estadísticas del SNAI, al 10 de febrero de 2021, existen 23.196 personas privadas de la libertad cumpliendo una pena y 14.377 personas privadas de la libertad por una orden de prisión preventiva dictada en su contra. Ello implica que alrededor de 38 de cada 100 personas privadas de libertad se hallan bajo prisión preventiva. 28 En porcentajes 38.26% de las personas no tienen sentencia condenatoria y el 61.74% se encuentra cumpliendo sentencia [...] Este uso excesivo de la prisión preventiva y penas privativas de la libertad, se contraponen al mandato constitucional, establecido en el artículo 77.1. de la Constitución [...] las autoridades jurisdiccionales competentes están obligadas a dictar de forma prioritaria respecto a la prisión preventiva otras medidas que resulten más adecuadas, de conformidad con los principios de necesidad, gradualidad, razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta los fines del proceso, las particularidades del caso y la regla de la excepcionalidad de la prisión preventiva. También los fiscales y defensores públicos deben desempeñar sus funciones considerando estos criterios. No obstante, conforme la información recibida, esta Corte evidencia con preocupación la inobservancia de las normas referidas y un abuso en el uso de la prisión preventiva que inciden en el incremento de la población carcelaria.*

71. También resulta relevante citar aquí el informe “N° 2 Actividades Cumplimiento Corte Constitucional”, emitido el 5 de mayo de 2021, por el Ministerio de Gobierno, en el que se afirmó:

*1. en 13 años, la población penitenciaria nacional tiene un incremento de 194%, 2. a mayo de 2021, existen 38.999 personas privadas de libertad a nivel nacional, de las*

<sup>33</sup> Al respecto, véanse las sentencias N.º 8-20-CN/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 38; y, 2533-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 88.

<sup>34</sup> Constitución de la República. Artículo 77.1: “En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: 1. La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades”

*cuales el 93,45% son de sexo masculino y 6,55% de sexo femenino, 3. de este universo, 58,32% tiene sentencia y 38,85% tiene orden de prisión preventiva como parte de un proceso penal, 1,18% son contraventores y 1,65% tiene apremio personal, 4. SNAI registra un 29,57% de hacinamiento en los CPL a nivel nacional [...]»<sup>35</sup>.*

72. Es innegable, entonces, la interrelación que hay entre el hacinamiento carcelario y el funcionamiento a veces excesivo del sistema penal, lo que abona al incremento de la violencia en los CPL.
73. La Corte considera que esta medida adoptada por el presidente de la República es el tipo de iniciativas que deben adoptar las distintas funciones e instituciones del estado competentes para impulsar coordinadamente las reformas institucionales, legislativas y de políticas públicas con enfoque de derechos que se requieren<sup>36</sup>.

#### IV. Decisión

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

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 210 de 29 de septiembre de 2021. En cuanto a la movilización y participación de las Fuerzas Armadas en el control de la seguridad de los Centros de Privación de Libertad, medida establecida en los artículos 3, 4 y 5 del Decreto, esta será constitucional siempre que se circunscriba al perímetro exterior, incluido el primer filtro de ingreso, de los Centros de Privación de Libertad.
2. Disponer que las medidas de suspensión de derechos fundamentales dispuestas en el Decreto Ejecutivo N.º 210 se efectúen conforme lo dispuesto en este dictamen.
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 la promesa constitucional de rehabilitar a la persona y reinsertarla en la sociedad.
4. Insistir en que la Presidencia de la República y demás autoridades concernidas diseñen e implementen, de manera coordinada, soluciones a los problemas estructurales del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, más allá de las medidas extraordinarias propias de un estado de excepción.

<sup>35</sup> Esta Corte ha conocido el referido informe y se ha pronunciado respecto de la necesidad de una política penitenciaria que alivie la grave situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sobre este particular, véase el auto de verificación de cumplimiento emitida dentro del caso 14-12-AN/21 de 29 de septiembre de 2021, párrafos 47 al 51 y párrafo 91.

<sup>36</sup> En similar sentido, véase el párrafo 53 y 54 del dictamen N.º 1-19-EE/19.

5. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución. Con esa oportunidad, se informará a la Corte sobre lo siguiente: (i) las medidas concretas adoptadas para superar la profunda crisis penitenciaria actual; y, (ii) las medidas adoptadas a partir de la información requerida al Consejo de la Judicatura en el artículo 8 del Decreto.
6. Dar especial atención a las disposiciones dictadas por este Organismo en su auto de verificación de cumplimiento emitido por esta Corte el 29 de septiembre de 2021, a propósito del caso 14-12-AN/21 y otros.
7. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la Declaratoria de Estado de Excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 210, e informe, al finalizar el estado de excepción, a la Corte Constitucional al respecto. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.
8. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone *“las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”*.
9. Notifíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 06 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 5-21-EE**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Una masacre más en nuestras cárceles, la peor de la historia de la República del Ecuador, que golpea los cimientos del Estado constitucional de derechos y justicia.
2. Un nuevo estado de excepción por la situación carcelaria. La Corte decide emitir un dictamen favorable “*con beneficio de inventario.*”
3. La esperanza que mueve una declaración unánime por parte de la Corte es que este estado de excepción no sea un remedio temporal, superficial y que se tomen todas las medidas necesarias para que una nueva masacre no vuelva a suceder.
4. Me permito insistir, como ya lo he hecho en otros votos razonados sobre las cárceles, mis comentarios en tres partes: i) la cárcel es un problema de todos y todas; ii) la dimensión del problema; iii) la necesidad de una solución integral.  
  
*i) La cárcel es problema de todos y todas*
5. Cuando hacía mis prácticas pre-profesionales en la cárcel de la Calle en una de las paredes de una de las celdas se leía: “*Esta es la casa del jabonero. El que no cae, resbala.*”
6. En otras palabras, nadie está exento de caer en una cárcel. El sistema penal, como tanta institución pervertida en el Ecuador, no funciona como se establece en la Constitución, las leyes y reglamentos. El sistema penal opera fundamentalmente contra los pobres, contra políticos que han perdido poder y contra cualquier otra persona.
7. El funcionamiento de las cárceles en Ecuador ha demostrado, por las cifras, que las personas más pobres suelen poblar esos espacios. El único servicio público que muchas personas reciben del Estado es la cárcel. No pudieron recibir vacunas, no fueron a la escuela, no reciben bono alguno, no tienen casa ni servicios públicos. Este primer grupo es el mayoritario. Cuando se afirma que el sistema penal es selectivo, suele criminalizar a quienes no ofrecen resistencia al ejercicio del poder punitivo.
8. Las otras personas que suelen poblar las cárceles son quienes han perdido poder político y que, al volverse vulnerables, el sistema penal les puede procesar y condenar. El ejercicio del poder es ingrato en el Ecuador. Basta perder el poder político o económico para que, quienes son sus competidores, utilicen el sistema penal y anulen la posibilidad de ejercicio de poder. El ejercicio del poder es ingrato y

es efímero. Solo hay que mirar la historia de nuestro país de las últimas décadas. La gran mayoría de presidentes y sus funcionarios fueron procesados y algunos condenados. Quienes más poderosos se consideraban, no tuvieron la visión ni la capacidad para reflexionar sobre lo vulnerables que podrían llegar a ser. Este segundo grupo es pequeño pero muy significativo.

9. Por eso, cuando se tiene poder para decidir y diseñar por qué la gente va a la cárcel, quiénes van a la cárcel, cuánto tiempo, dónde hacer las cárceles, cómo se vive en una cárcel y cómo se sale de una cárcel, hay que seguir la máxima que dice: “Haz las cárceles como te gustaría que te encierren a ti.”
10. Finalmente, el tercer grupo, es cualquier persona. La ley penal en Ecuador tiene irresponsablemente tantas conductas tipificadas como delitos, que cualquiera puede caer a la cárcel. Piénsese, por ejemplo, en las infracciones de tránsito (manejar con alcohol o accidentes de tránsito con muerte), los pequeños peculados cotidianos que se comenten en el servicio público (tomar bienes públicos, como papel, para fines personales), la evasión de impuestos (la meta es pagar menos e inflar los gastos personales), los abusos y maltratos contra mujeres en todo espacio, la violencia doméstica...
11. Este tercer grupo es tremendamente aleatorio. Sin mucho planificar, el rato menos pensando, porque el sistema funciona como promete, porque alguien pagó al policía para que haga un parte, porque el sistema funciona de forma rutinaria y deshumanizado, porque te tocó un fiscal, juez o policía “duro”, porque no tienes a quien llamar o no te creen, estamos presos.
12. Tener algún pariente o persona cercana que haya estado en la cárcel es tan común como tener una persona migrante fuera del país.
13. Lo que quiero decir con todo esto es que el problema carcelario es un asunto público que compete a todos y todas, y que no es una cuestión que sucede lejos y dentro de cuatro paredes, con gente salvaje y con actitudes inhumanas. El problema está en nuestra cara y nosotros o algún ser querido podría sufrir lo que han sufrido más de 200 personas encerradas.

*ii) La dimensión del problema*

14. Las masacres en las cárceles son efectos de problemas mayores. La razón más restrictiva y que no contribuirá a resolver el problema es justificar, como si fuera algo ajeno y lejano, que solo es una cuestión de carteles o bandas en las cárceles. Peor aún, cuando hay opiniones que defienden una especie de limpieza social: “Allá que se maten entre ellos de una vez”, un moderno “algo habrán hecho” con el que se justificó los desaparecidos, ejecutados, torturados y encarcelados ilegalmente en los sesenta y setenta del siglo XX.

15. Los números de las personas muertas son impactantes: 46 (28 de septiembre), 118 (2 de octubre). 200 personas (2021). Masacrar a un grupo de personas en pocas horas requiere una cantidad enorme de acciones y de omisiones, de planificación, de efectividad, de entrenamiento. Las masacres carcelarias de estas dimensiones no se pueden organizar simplemente entre bandas. Posiblemente hay connivencia con servidores y autoridades relacionadas con el manejo de cárceles.
16. Tres factores deben ser tomados en cuenta al momento de analizar los hechos ocurridos, comprender las causas y los efectos, encontrar responsables: las personas, las situaciones y el sistema.<sup>1</sup>
17. Si el análisis se centra y se agota en las personas que participan en la violencia, sin duda no se atenderán las causas estructurales del problema y los hechos violentos lamentablemente se repetirán. El problema no se va a solucionar siguiendo juicios penales a quienes participaron en las muertes y condenándolas. Hay que hacer esto, sin duda, y no solo contra las personas que directamente participaron en las muertes.
18. Las situaciones superan a las personas. Hay cosas que se hacen, que uno no se imagina, cuando la situación inesperada o inusual acaece. La adaptación a la cárcel, y la consiguiente sobrevivencia, es una de esas situaciones. La persona podría tener tendencia a cometer actos violentos o a evitarlos, pero, en cualquier caso, responderá a las situaciones. La situación es el contexto inmediato que tiene el poder para determinar, en un momento dado, el rol y el estatus de una persona. Supongo, por ejemplo, en ese estado de violencia en las cárceles que más de una persona quizá tuvo que matar para sobrevivir aun cuando, en otras circunstancias, no lo hubiera hecho.
19. Finalmente, y el factor más importante y determinante: el sistema. El sistema es el conjunto de instituciones que crean las normas, producen los actores, tiene valores y el poder para crear el espacio en el que se produce la situación y se desenvuelve la persona. Pone el escenario donde las personas ejercerán sus roles. Sin sistema, no existe posibilidad de tener situaciones ni tampoco estarían las personas que llegan a poblar las cárceles.
20. En otras palabras, el sistema: leyes penales, procesales y de ejecución (COIP); ministros, autoridades administrativas, policías, guías penitenciarios que expiden reglamentos y actos administrativos; jueces y juezas, fiscales, partes policiales, policías; la cárcel como lugar autorizado para encerrar. La situación: hacinamiento, control privado de los pabellones y celdas, tráfico de armas y de sustancias ilícitas, bandas organizadas. La persona: ser humano con familia, procesado o condenado, con características particulares y con derecho a ser tratado como persona digna.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia N. 365-18-JH y acumulados, Voto concurrente, párrafo 14, página 92; Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect. Understanding How Good People Turn Evil* (New York: Random House, 2008), página 445.

21. El sistema crea la situación, la situación condiciona a la persona. Si se quiere alterar los patrones causales de la problemática, entonces hay que atender el sistema, la situación y la persona. El estado de excepción aborda, en muy corto tiempo y de forma securitista, el segundo momento.

*iii) La necesidad de una solución integral*

22. La mejor herramienta que tiene el Estado para resolver este asunto es, tomando como guía los derechos y los principios del sistema penal que están en la Constitución, formular y aplicar las políticas públicas integrales y con enfoque en derechos.
23. La triste historia de los sistemas penales es considerar que las leyes penales equivalen a política penal y que por el uso excesivo del poder punitivo se brinda seguridad a la ciudadanía. El sistema penal conoce los frutos “podridos” de problemas generales. Los delitos son efectos de otras causas. Hay delitos económicos que tienen que ver, por ejemplo, con la promoción de la acumulación y la falta de controles públicos; hay delitos que tienen que ver con la falta de oportunidades y trabajo. La corrupción y los robos no se eliminan si hay condenas ejemplares. Esas condenas largas, más bien, generan otros problemas como el hacinamiento y las masacres. Sacando la manzana de la canasta no quita que las frutas de la canasta sigan pudriéndose. Nada más lejos de lo que debería ser.
24. Las políticas para contener y erradicar la violencia requieren ser enmarcadas dentro de unas políticas públicas más grandes y abarcativas. Si hay más controles y promoción de otros valores en el sistema educativo que no sea la competencia, quizá tendríamos personas menos ambiciosas y corruptas; si hay derechos del buen vivir (derechos sociales), posiblemente tendríamos menos criminalidad de bagatela.
25. Las políticas penales son aquellas que, desde el derecho penal mínimo, atiende conflictos los más violentos y que no tienen otra posibilidad de resolver por otros medios.
26. Cuando se desvincula la política penal de las políticas sociales, el sistema penal opera de forma hartamente arbitraria y descontrolada.
27. De ahí la necesidad de la coordinación, que pone énfasis el dictamen, entre las funciones del Estado y de la elaboración de una política pública pensada desde la integralidad. A mí me sorprende que la función legislativa ni la judicial no se ruboricen siquiera con esta crisis sin precedentes y se mire solo al ejecutivo como responsable. Hace bien, pues, el decreto (artículo 8)<sup>2</sup> en solicitar cierta información (no completa aún) para poder conocer el funcionamiento del sistema y abordar cada nudo crítico.

---

<sup>2</sup> Decreto Ejecutivo N.º 210, de 29 de septiembre de 2021, de Declaratoria de Estado de Excepción.



28. El Estado es garante de la situación de las personas privadas de libertad. Y cuando la jurisprudencia de la Corte IDH dice el Estado no solo es una de las funciones.
29. Una de las garantías, para la protección y promoción de derechos, es la de política pública. Ya viene siendo hora que ese artículo se lo tome en serio y se lo vaya aplicando como debería. Al respecto, establece parámetros para su aplicación:

*La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

1. *Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.*
  2. *Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.*
  3. *El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.*
  4. *En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.<sup>3</sup>*
30. Si se mira nuestra historia penitenciaria podrá constatarse que los problemas se agravan a partir de la construcción de cárceles grandes, que no casualmente coincide con normas penales que multiplican los tipos penales y aumentan las penas, y con normas procesales que requieren menos condicionamientos para expedir condenas. Entonces, tenemos personas que pueden ingresar a una cárcel por más motivos, por más tiempo y mediante procedimientos más breves y desprovistos de garantías. El efecto inevitable de estas medidas es el hacinamiento carcelario. Aquí, quizá de manera inconsciente y basados en lo que se conoce como “punitivismo penal”, se definieron, sin información y sin participación de personas que deberían haber opinado (criminólogos y las propias personas privadas de libertad), los lineamientos de la política pública en cárcel que acabaron en masacres.
31. Tanto servidores públicos (ministerios), operadores de justicia (jueces, fiscales, defensores), asambleístas, así como las personas privadas de libertad, deben participar en la formulación y ejecución de la política penitenciaria, considerando los principios y derechos constitucionales, tales como el derecho penal mínimo, el

---

<sup>3</sup> Constitución, artículo 85.

modelo contradictorio adversarial, los derechos de las personas privadas de libertad, la presunción de inocencia y, en general, la doctrina que abraza la Constitución para el sistema penal, que se conoce como “garantismo penal”.

32. Por otro lado, he apoyado la restricción de las Fuerzas Armadas al control interno porque, como menciona bien el dictamen, “su actividad se dirige a la identificación y eliminación del enemigo, lo cual es ajeno al propósito de garantizar los derechos de personas privadas de libertad.” Las Fuerzas Armadas tienen un entrenamiento distinto y también se les aplica normas diferentes. La regla, de acuerdo al derecho humanitario, es que matar no es una infracción si hay conflictos armados y se respeta el principio de distinción (bienes y personas, civiles y militares). La regla, en cambio, cuando interviene la policía es que, de acuerdo con los derechos humanos, es que la muerte es una ejecución extrajudicial. No conviene mezclar dos cuerpos armados con formación, armas, normas aplicables, fines distintos.
33. La historia de nuestra región nos enseña que, cuando intervienen las fuerzas armadas sin control, la violencia se multiplica y los problemas no se resuelven.

*iv) Conclusiones*

34. El estado de excepción es un momento de restricción de derechos y de fortalecimiento del poder Estado. Si a los hechos reportados por el presidente para justificar el decreto de estado de excepción se suman los hechos que generaron anteriores estados de excepción podría concluirse que el estado de excepción no es una medida adecuada y eficaz para superar los problemas estructurales que atañen al sistema carcelario.
35. La esperanza, insisto, es que este estado de excepción se lo mire y aplique como en realidad debería ser, como una medida excepcional dentro de otras medidas que deben tomarse con la inspiración de la Constitución y con las herramientas ordinarias que ofrece la Constitución y la institucionalidad.
36. La política pública para atender el problema carcelario y sus problemas estructurales debe ser integral, con enfoque preventivo de la violencia, coordinado entre varias entidades del Estado, con carácter interdisciplinario y participación de las entidades y personas afectadas (privados de libertad), produciendo y considerando además información suficiente y actualizada.
37. La política pública que atiende problemas estructurales es un mecanismo ordinario que se lo ejerce dentro de las competencias de las funciones del Estado. Un estado de excepción podría tener mucho sentido si se instrumenta para realizar alguna de las acciones imprescindibles, relacionadas con ciertos objetivos o metas constitutivos de un plan integral.

38. Me parece que la Corte hace un dictamen a base de precedentes anteriores, que ya establecieron parámetros y límites al estado de excepción en cárceles, y recuerda la gravedad del problema y la necesidad de una solución integral y urgente. Por ello, he apoyado el estado de excepción, espero que el gobierno no repita los mismos errores que los anteriores, tenga la valentía de corregirlos y que no vuelva a existir otra masacre y, tampoco, la necesidad de un estado de excepción.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 5-21-EE, fue presentado en Secretaría General, el 07 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 11:46; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**