

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

**CASO No. 6-20-EE**

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

**DICTAMEN No. 6-20-EE/20**

**1. Antecedentes**

1. El 11 de agosto de 2020, el presidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno Garcés, mediante Oficio No. T.481-SGJ-20-0231, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del decreto ejecutivo No. 1125 de 11 de agosto de 2020 relativo al *“estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología, en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido al interior de los centros”*.
2. El 19 de agosto de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 4-20-EE/20 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1125.
3. El 12 de octubre de 2020, mediante oficio No. T.481-SGJ-20-0297, la secretaria general jurídica subrogante de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 1169 de 10 de octubre de 2020, en el que el presidente de la República dispuso renovar el estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo No. 1125.
4. De conformidad con el sorteo electrónico, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín quien, el 13 de octubre de 2020, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme al artículo 166 de la Constitución.
5. El 14 de octubre de 2020, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Se remitió la siguiente documentación: Oficio No.T.481-SGJ-20-0293 a través del cual se realizó la notificación a la Asamblea Nacional; Oficio No.T.481-SGJ-20-0296 a través del cual se realizó la notificación a la Organización de Estados Americanos; y, Oficio No.T.481-SGJ-20-0295 a través del cual se realizó la notificación a la Organización de las Naciones Unidas.

## 2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el decreto de renovación del estado de excepción, 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”).

### 3. Análisis de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1169

7. Mediante decreto ejecutivo No. 1169 de 10 de octubre de 2020, el presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción “*por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional sin exclusión alguna en razón a su tipología*”. Por lo que corresponde a esta Corte analizar si el decreto en cuestión, que contiene la declaratoria de renovación y las medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a las normas constitucionales.

#### 3.1. Control formal de constitucionalidad del decreto

8. Los artículos 120 y 122 de la LOGJCC determinan los requisitos formales que debe reunir tanto la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, como las medidas extraordinarias dispuestas en esta<sup>2</sup>.

##### 3.1.1. Control formal de la renovación del estado de excepción

9. En relación con **la identificación de los hechos y la causal invocada**, el decreto ejecutivo No. 1169 establece que subsisten circunstancias de violencia e incidentes que perturban el normal funcionamiento al interior de los centros de privación de libertad. Al respecto, en el decreto en cuestión se hace referencia al informe No. SNAI-DAJ-IT-043-2020 del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI) en el que se reporta que desde el 11 de agosto hasta el 05 de octubre de 2020 “*se han realizado cincuenta dos [sic] (52) operativos de control, se han suscitado dos (2) incidentes de alteración del orden*”

---

<sup>2</sup> LOGJCC, **artículo 120.-** Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales; **artículo 122.-** Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

*público y se han registrado cuatro (4) muertes violentas e indica que los operativos realizados han servido para retirar sustancias sujetas a fiscalización”. De la misma forma que el decreto ejecutivo No. 1125, el decreto ejecutivo No. 1169 invoca la causal de grave conmoción interna prevista en el artículo 164 de la Constitución.*

10. Respecto a la **justificación de la declaratoria de renovación**, el decreto ejecutivo No. 1169 señala que es necesaria *“la continuidad de determinadas acciones excepcionales para el control de incidentes en los centros, requiere de una temporalidad que le permite realizar un retorno planificado y gradual, en el marco de la coordinación interinstitucional, al régimen ordinario en cada uno de los centros de privación de libertad, atendiendo sus características particulares así como el detalle de incidentes que se han suscitado en los mismos”*. El decreto en cuestión se refiere nuevamente al informe del SNAI, en el que se señala que persisten las causas que motivaron la declaratoria de estado de excepción y que es necesario implementar mecanismos para retomar al estado ordinario.
11. En cuanto al **ámbito territorial y temporal** de la declaratoria de renovación, en los artículos 1 y 10 del decreto ejecutivo No. 1169 se establece que el estado de excepción regirá en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología, durante 30 días contados desde su expedición.
12. Por otra parte, respecto a la **indicación de los derechos susceptibles de suspensión**, el decreto ejecutivo No. 1169 dispone la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión de la población penitenciaria de todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.
13. Asimismo, respecto a las **notificaciones** correspondientes de la declaratoria de renovación del estado de excepción a nivel nacional e internacional, estas fueron efectuadas conforme se indicó en el párrafo 5.

### 3.1.2. Control formal de las medidas extraordinarias

14. En relación con el control formal de las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo No. 1169, se desprende que en la renovación del estado de excepción, el presidente de la República dispuso: (i) la suspensión de los derechos referidos en el párrafo 12; (ii) la movilización de las Fuerzas Armadas y su actuación complementaria a la de la Policía Nacional en la seguridad perimetral; (iii) la movilización de la Policía Nacional para reforzar el control interno; y (iv) las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria, y el orden y seguridad interior de todos los centros.

15. Dichas medidas, además de estar establecidas expresamente en el decreto ejecutivo No. 1169, se enmarcan en las competencias materiales, espaciales y temporales a las que se refiere el artículo 122 de la LOGJCC.
16. Por lo expuesto, la declaratoria de renovación de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo No. 1169, así como las medidas extraordinarias dispuestas en este, cumplen con los requisitos formales establecidos en los artículos 120 y 122 de la LOGJCC.

### 3.2. Control material de constitucionalidad del decreto

17. Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC determinan los parámetros que deben verificarse en el marco del control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como de las medidas extraordinarias dispuestas en este<sup>3</sup>.

#### 3.2.1. Control material de la renovación del estado de excepción

18. En relación con **la real ocurrencia de los hechos**, el decreto ejecutivo No. 1169 señala que persisten incidentes que ponen en riesgo el orden interno de los centros de privación de libertad y los derechos de las personas privadas de libertad.
19. En la parte considerativa del decreto se hace mención a distintos hechos públicos reportados por varios medios de comunicación, tales como: *“1) Presencia de armas artesanales, celulares, droga, entre otros [...], 2. Fuga de cinco personas privadas de libertad del Centro de Rehabilitación Social de Tulcán, 3) Operativo en la Penitenciaría del Guayas ‘desarticuló una organización (...) que había armado una estructura para beneficios económicos a cambio de facilitar, agilizar y realizar favores a los presos’”*.

---

<sup>3</sup> LOGJCC, **artículo 121.-** Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República; **artículo 123.-** Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

20. Asimismo, en el decreto se reproducen secciones del informe remitido por el SNAI en el que se reporta el número de operativos de control, los incidentes de alteración del orden público dentro de los centros, así como el registro de personas fallecidas<sup>4</sup>. En dicho informe, se agrega que el SNAI ha recibido información calificada como reservada por la Unidad de Inteligencia Penitenciaria y el Comando de Inteligencia Militar Conjunto, sobre la presencia de organizaciones delictivas que alteran el orden interno en los centros de privación de libertad y la necesidad de instalar inhibidores de señal<sup>5</sup>. Por lo que se constata que los hechos mencionados se encuentran soportados por distintas fuentes que demuestran su real ocurrencia.
21. De igual manera, respecto a la **configuración de la causal invocada**, esta Corte evidencia que los hechos relatados en el decreto ejecutivo No. 1169 configuran una grave conmoción interna conforme a los parámetros desarrollados por esta Corte<sup>6</sup>, puesto que persiste la falta de control en la seguridad de los centros de privación de libertad, lo que a su vez afecta la convivencia pacífica y pone en riesgo los derechos de las personas privadas de libertad; además, estos hechos continúan provocando una considerable alarma y conmoción social.
22. Ahora bien, en el informe del SNAI, citado en el decreto ejecutivo No. 1169, se hace referencia a la *“preocupación ante la reacción de las personas privadas de libertad por la instalación de inhibidores”* y a que *“cuando se instalen generarán malestar en las personas privadas de libertad”*. Al respecto, es importante recordar que la Constitución no permite que la declaratoria de estado de excepción se justifique en la necesidad de prevenir una reacción de las personas privadas de libertad, tan es así que uno de los elementos de la conmoción interna, como causal invocada, es la real ocurrencia de los hechos.
23. Asimismo, la gravedad de la situación en los centros de privación de libertad **supera los mecanismos de control ordinarios**, y compromete a su vez los derechos de las personas privadas de libertad, así como de las y los servidores que prestan sus servicios en los distintos centros de privación de libertad.
24. Ahora bien, esta Corte debe advertir que si la situación en los distintos centros de privación de libertad ha llegado al punto que no puede ser superada a través del

<sup>4</sup> En el decreto ejecutivo No. 1169 se hace referencia a cincuenta y dos operativos de control, dos incidentes de alteración del orden público y cuatro muertes violentas.

<sup>5</sup> Informe No. SNAI-DAJ-IT-043-2020 del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores.

<sup>6</sup> En el dictamen No. 3-19-EE/19, la Corte Constitucional precisó los parámetros para identificar las situaciones que configuran la causal de grave conmoción interna. Al respecto, señaló que: *“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”*.

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.

25. De ahí que este Organismo no puede dejar de enfatizar, como ya lo hizo en sus dictámenes No. 4-19-EE/19 y No. 4-20-EE/20<sup>8</sup>, que el régimen de excepción no puede constituirse en una herramienta para combatir hechos recurrentes que atentan contra la seguridad y el orden interno de los centros de privación de libertad y ponen en riesgo los derechos de las personas privadas de libertad. *“La solución al problema carcelario no está en el establecimiento de estados de excepción periódicos que tengan como fin únicamente recuperar el control de los centros de rehabilitación social”*<sup>9</sup>.
26. 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.
27. Respecto a los **límites espaciales y temporales**, esta Corte observa que el decreto ejecutivo No. 1169 no justifica de forma expresa las razones para renovar el estado de excepción por 30 días más. Si bien el artículo 166 de la Constitución reconoce que si las causas que motivaron la declaratoria de estado de excepción persisten, este podrá renovarse hasta por 30 días más, esto no quiere decir que toda renovación deba necesariamente realizarse por el período máximo de tiempo.
28. Llama la atención de esta Corte que, a pesar de las advertencias realizadas<sup>10</sup>, los decretos de estados de excepción emitidos por el presidente de la República continúen declarando el estado de excepción y su renovación por el tiempo máximo

---

<sup>7</sup> El 16 de mayo de 2019, mediante decreto ejecutivo No. 741, se declaró estado de excepción *“en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, para atender las necesidades emergentes de dicho sistema”*. Dicho decreto ejecutivo tuvo un alcance a través del decreto ejecutivo No. 754 de 27 de mayo de 2019. El 15 de julio de 2019, mediante decreto ejecutivo No. 823, se renovó dicho estado de excepción.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 31; dictamen No. 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019, párr. 95.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 32.

<sup>10</sup> En el dictamen 4-20-EE/20 esta Corte señaló que, *“Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”*.

permitido por la Constitución, sin justificar las razones por las que esa temporalidad es proporcional y necesaria para alcanzar los fines del estado de excepción.

29. Por otra parte, este Organismo observa que el decreto ejecutivo No. 1169 tampoco justifica de forma expresa las razones para renovar el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional. El decreto referido se limita a señalar que *“a más de requerir la continuidad en determinadas acciones excepcionales para el control de incidentes en los centros, requiere de una temporalidad que le permita realizar un retorno planificado y gradual”*. En el dictamen No. 4-20-EE/20<sup>11</sup>, esta Corte ya advirtió que si los acontecimientos que motivaron la declaratoria de estado de excepción ocurrieron en centros de rehabilitación social específicos, es obligación del presidente de la República justificar por qué requiere declarar un estado de excepción en todos los centros a nivel nacional, sin distinción alguna debido a su tipología.
30. Asimismo, llama la atención de la Corte Constitucional que, transcurridos 60 días desde la vigencia del estado de excepción, el presidente no cuente con información que justifique la necesidad de renovar el estado de excepción a nivel nacional en vez de limitarlo a centros de rehabilitación social específicos. La falta de especificidad en la información se evidencia incluso en el informe del SNAI<sup>12</sup>. Al respecto, esta Corte considera necesario hacer énfasis en que la carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción recae sobre el presidente de la República.
31. Ahora bien, conforme lo señaló en el dictamen No. 4-20-EE/20<sup>13</sup>, esta Corte Constitucional carece de elementos e información técnica para determinar los límites espaciales y temporales necesarios para la renovación del estado de excepción sujeto a análisis. Por lo que, considerando la complejidad de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y que todavía persisten, toda vez que el estado de excepción motivo de esta renovación se adoptó en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, y tomando en cuenta que el Estado requiere de un tiempo suficiente para coordinar y ejecutar acciones que permitan superar de forma efectiva la grave conmoción interna y retomar de forma ordenada al régimen constitucional ordinario en todos esos centros de rehabilitación social; por esta ocasión, la Corte presume que los hechos que motivan la renovación del estado de excepción mantienen un impacto a nivel nacional y requieren del tiempo máximo que determina la Constitución.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 41.

<sup>12</sup> En dicho informe, citado en el decreto ejecutivo No. 1169, se hace referencia a cincuenta y dos operativos de control, dos incidentes de alteración del orden público y cuatro muertes violentas, sin determinar la fecha o centros de privación de libertad donde tuvieron lugar estos hechos.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 42.

32. En conclusión, esta Corte verifica que la declaratoria de renovación de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo No. 1169 cumple con los presupuestos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte recuerda al presidente de la República sobre la necesidad de justificar los requisitos espaciales y temporales de forma expresa en los próximos decretos ejecutivos a través de los cuales se declare o renueve un estado de excepción.

### 3.2.2. Control material de las medidas extraordinarias

33. Por último, corresponde a la Corte Constitucional analizar si las medidas extraordinarias son idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la renovación del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo No. 1169. Es importante señalar que las medidas extraordinarias contenidas en el decreto ejecutivo No. 1169 corresponden a las mismas dispuestas en el decreto ejecutivo No. 1125, respecto del cual esta Corte ya emitió un dictamen favorable de constitucionalidad.

#### 3.2.2.1. Movilización de la Fuerza Pública

34. Los artículos 2, 3 y 4 del decreto ejecutivo No. 1169 disponen la movilización de las Fuerzas Armadas para actuar de forma complementaria a las acciones de la Policía Nacional para reestablecer el orden público, así como para el control de armas en la seguridad perimetral; y de la Policía Nacional para reforzar el control interno de los centros, la seguridad perimetral y para intervenir ante incidentes flagrantes.

35. Respecto a la movilización de las Fuerzas Armadas, esta Corte estableció que dicha medida de ninguna forma autoriza su ingreso a los centros de rehabilitación social. Asimismo, recordó el extremo cuidado que el Estado debe observar al utilizar a las Fuerzas Armadas como elemento de control del orden público, considerando el tipo de entrenamiento que reciben<sup>14</sup>.

36. En cuanto a la movilización de la Policía Nacional, este Organismo señaló que no se puede realizar procedimientos abusivos en los que se destruya pertenencias que resulten inofensivas, o que se trate de forma violenta o humillante a las personas privadas de libertad y a sus visitantes. Los registros corporales deben practicarse en condiciones sanitarias, por personal calificado del mismo sexo, a través de medidas alternativas, equipo tecnológico apropiado y lo menos invasivo para la persona. En ninguna circunstancia, se permiten registros vaginales o anales<sup>15</sup>. Además, la Corte considera importante agregar que, en el contexto actual de la pandemia de COVID-

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párrs. 62-63; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 51.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párrs. 67; dictamen No. 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019, párr. 84.



19, para el ingreso a los distintos centros de privación de libertad, se deben garantizar protocolos de bioseguridad.

37. La movilización de la Fuerza Pública se encuentra justificada siempre que se limite a los fines específicos señalados en el decreto ejecutivo No. 1169 y a lo dispuesto por esta Corte en su dictamen No. 4-20-EE/20, reafirmado en la presente decisión. Se enfatiza la responsabilidad individual e institucional de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con los artículos 158 y 159 de la Constitución.

### 3.2.2.2. Sobre la suspensión a los derechos

38. Los artículos 5, 6 y 7 del decreto ejecutivo No. 1169 disponen la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, a través de restricciones al acceso a misivas, cartas y comunicados que no hayan sido previamente revisados por la Policía Nacional. Así también, disponen la suspensión del derecho la libertad de asociación y reunión, a través de restricciones en la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión, con excepción de las actividades que formen parte del plan de vida de las personas privadas de libertad.
39. Al respecto, esta Corte reitera lo dispuesto en el dictamen No. 4-20-EE/20, en el sentido de que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia es constitucional siempre que no afecte *“las comunicaciones que tengan algún tipo de confidencialidad y reserva reforzada por tratarse de información íntima y/o datos personales, como informes médicos o comunicaciones protegidas entre abogado y cliente”*<sup>16</sup>.
40. En relación con la suspensión a la libertad de asociación y reunión, la Corte también reitera lo establecido en el dictamen No. 4-20-EE/20, en el sentido de que esta medida es constitucional siempre que no implique *“la anulación absoluta de estos derechos, sino que esta debe limitarse a impedir la conformación de aglomeraciones en los centros de privación de libertad y sus exteriores”*. 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.
41. Asimismo, 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

---

<sup>16</sup> *“El derecho a comunicarse con el defensor exige que se garantice al acusado el pronto acceso a su abogado. Los abogados deben poder reunirse con sus clientes en privado y comunicarse con los acusados en condiciones que garanticen plenamente el carácter confidencial de sus comunicaciones”*. Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 34.

51 numeral 1 de la Constitución. Esta Corte recuerda que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos en el decreto ejecutivo No. 1169 permanecen vigentes, y que cualquier otra suspensión a derechos debe constar mediante decreto presidencial para que su constitucionalidad pueda ser valorada por la Corte.

### **3.2.2.3. Sobre las requisiciones**

42. El artículo 8 del decreto ejecutivo No. 1169 dispone que se realizarán las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, y el orden y seguridad al interior de los centros. Esta Corte considera que la presente medida tiene fundamento, en lo principal, en la obligación del Estado de adoptar acciones prioritarias, reforzadas y especiales para garantizar la protección de las personas privadas de libertad conforme el artículo 35 de la Constitución.
43. Toda vez que las medidas extraordinarias dispuestas en la renovación del estado de excepción son idénticas a las incluidas en el decreto ejecutivo No. 1125, sobre la base de sus dictámenes previos, así como de las consideraciones referidas en los párrafos anteriores, esta Corte concluye que tales medidas se ajustan materialmente a la Constitución y lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC.

## **4. Consideraciones adicionales**

44. Pese a que la Corte Constitucional emitió dictamen favorable de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1125 que declaró el estado de excepción por la grave conmoción interna en los centros de privación de libertad a nivel nacional, y que a través del presente dictamen, determinó que la declaratoria de renovación del estado de excepción cumple con los requisitos tanto formales como materiales, insiste al presidente de la República que no debe recurrir de forma reiterada al régimen de excepción para hacer frente a la situación del sistema de rehabilitación social en el país. Esta situación, a juicio de esta Corte, responde a deficiencias estructurales, y a actuaciones deficientes e irresponsables, más que a situaciones urgentes o imprevisibles.
45. 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.
46. Esta Corte Constitucional ha sido deferente al momento de efectuar el control de constitucionalidad de las distintas declaratorias y renovaciones de estados de excepción respecto al sistema de rehabilitación social, considerando que el objetivo de estos ha sido afrontar diferentes situaciones que ponen en riesgo la seguridad de los centros de privación de libertad y proteger los derechos de las personas privadas de libertad en el país. Esto, considerando además la posición de especial garante del

Estado frente a los derechos como la vida e integridad personal de las personas privadas de libertad.

47. El presidente de la República para emitir declaratorias de estados de excepción en los centros de privación de libertad debe evidenciar la implementación de medidas concretas, oportunas y estructurales para enfrentar la grave situación del sistema carcelario en el país.
48. En tal virtud, se recuerda al presidente de la República que, de conformidad con el numeral 5 de la parte resolutive del dictamen No. 4-20-EE/20, tiene la obligación de remitir a esta Corte un plan de acción a mediano y largo plazo para afrontar la crisis en el sistema carcelario mediante el régimen constitucional ordinario; así como el informe de terminación del estado de excepción.
49. Por último, esta Corte estima oportuno recordar que, de conformidad con el dictamen No. 4-20-EE/20, se delegó el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción a la Defensoría del Pueblo. La información a ser proveída por la Defensoría del Pueblo resulta de vital importancia para que la Corte pueda contrastar la recibida por parte de la Presidencia de la República. Sin embargo, hasta la presente fecha, la Defensoría del Pueblo no ha cumplido con esta obligación, por lo que este Organismo reitera a la Defensoría su obligación de realizar el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas tanto en el estado de excepción como en su renovación, así como de remitir a esta Corte la información que recabe en el cumplimiento de esta obligación.

## **5. Dictamen**

50. 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 No. 1169 de 10 de octubre de 2020, que contiene la renovación por 30 días del 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 exclusión alguna en razón a su tipología.
  2. Disponer que la suspensión a los derechos y las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo No. 1169 se efectúen conforme lo dispuesto en este dictamen y el dictamen No. 4-20-EE/20.
  3. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, continúe con el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción e informe 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.

4. Disponer que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas brinden las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo verifique el cumplimiento de las medidas en todos los centros de privación de libertad y en sus exteriores.
5. Insistir, por segunda ocasión, al presidente de la República para que emprenda acciones para implementar soluciones estructurales a la situación carcelaria en el país, más allá de las medidas extraordinarias a través del estado de excepción.
6. Disponer que el presidente de la República, en el término de 20 días contados desde la finalización de la renovación del estado de excepción, remita a esta Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo un plan de acción a mediano y largo plazo para afrontar la crisis en el sistema carcelario mediante el régimen ordinario.
7. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el período de renovación del estado de excepción, remita asimismo a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
8. Enfatizar 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”*.

51. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; sin contar con la presencia

del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión extraordinaria de lunes 19 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 6-20-EE/20**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Disiento con el dictamen de la Corte Constitucional, aprobado sobre la base de un proyecto elaborado por la jueza ponente Daniela Salazar Marín, por las razones que expongo a continuación.
2. El dictamen declara la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1169 de 10 de octubre de 2020, que contiene la renovación por 30 días del 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 exclusión alguna en razón a su tipología.
3. El dictamen demuestra la preocupación de la Corte por el uso reiterado y poco eficaz de los estados de excepción para atender la situación carcelaria, en los siguientes términos: *“el régimen de excepción no puede constituirse en una herramienta para combatir hechos recurrentes que atentan contra la seguridad y el orden interno de los centros de privación de libertad y ponen en riesgo los derechos de las personas privadas de libertad”* (párrafo 25). Además, el dictamen establece la necesidad de explicitar los límites a las medidas que autoriza el estado de excepción (párrafos 34 al 43). Y, no menos importante, insiste al presidente que *“no debe recurrir de forma reiterada al régimen de excepción para hacer frente a la situación del sistema de rehabilitación social en el país. Esta situación, a juicio de esta Corte, responde a deficiencias estructurales más que a situaciones urgentes o imprevisibles”* (párrafo 44 y decisorio 5).
4. En cuanto al ámbito territorial y temporal, el dictamen reconoce que el decreto *“no justifica de forma expresa las razones para renovar el estado de excepción por 30 días más”* (párrafo 27), que no argumenta sobre la proporcionalidad y la necesidad para que sea el máximo determinado en la Constitución, y que *“tampoco justifica de forma expresa las razones para renovar el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional”* (párrafo 29).
5. El pedido de informe después de la finalización del estado de excepción, la exigencia de un plan de acción para afrontar la crisis carcelaria y las acciones de seguimiento encargadas a la Defensoría del Pueblo (decisorios 3, 6 y 7), me parece que refleja la responsabilidad de la Corte con relación a su función de no solo garantizar los derechos de las personas, sino también de tomar en serio los alcances del estado de excepción en su aplicación.

6. Por lo dicho, concuerdo con la argumentación, los límites explicitados por la Corte, los llamados de atención y el seguimiento establecido en el decreto, para garantizar el uso adecuado de la fuerza pública y los derechos de las personas en la ejecución del estado de excepción.
7. Sin embargo, no comparto que la Corte, cuando la Función Ejecutiva omite demostrar los hechos que justifican los ámbitos espaciales y temporales, presume los hechos que motivan la renovación del estado de excepción (párrafo 31). La Presidencia de la República, siempre que quiera remediar una situación poniendo en marcha el funcionamiento institucional extraordinario, tiene la responsabilidad y carga de demostrar que los hechos en cuestión constituyen uno de los presupuestos configuradores del estado de excepción. Por otro lado, considero que, con las mismas constataciones y deficiencias del decreto, se puede arribar a una conclusión diversa: no tener deferencia con el Ejecutivo cuando se trata del uso de la fuerza que puede afectar a derechos y, como consecuencia, negar la renovación del estado de excepción.
8. El estado de excepción es un momento de restricción de derechos y de fortalecimiento del poder Estado. De ahí que se vuelve necesario el control de constitucionalidad de una medida que pone en paréntesis algunos derechos y amplifica el poder público. Si bien la Constitución permite la limitación de ciertos derechos y el aumento del poder estatal, la finalidad es, precisamente, garantizar las condiciones para que los derechos puedan ejercerse en mejores condiciones.
9. El Estado reporta que, desde el 11 de agosto hasta el 05 de octubre de 2020, se han encontrado armas, drogas, objetos prohibidos y se han producido muertes y fugas en las cárceles. Estos hechos pueden leerse de dos modos. El uno, como se expone en el decreto ejecutivo, que justifica la ampliación del estado de excepción. El otro, desde una mirada con el acento en la eficacia del estado de excepción, que los controles militares y los operativos policiales no han sido adecuados para evitar el ingreso de objetos prohibidos y prevenir la violencia.
10. Si a los hechos reportados por el presidente durante la ejecución del estado de excepción, se suman los hechos que generaron anteriores estados de excepción (16 y 29 de mayo de 2019 y 15 de julio de 2019), podría concluirse que el estado de excepción no es una medida adecuada y eficaz para superar los problemas estructurales que atañen al sistema carcelario.
11. Violencia e incidentes han existido en cualquier lugar donde hay privación de libertad y, posiblemente, seguirán existiendo. No tiene mucho sentido dictar un estado de excepción para que, una vez terminado, perduren las causas que lo originaron. El estado de excepción no puede ser como tomar una pastilla para evitar el dolor de cabeza cuando se tiene un tumor cerebral.

12. El uso del estado de excepción debe atender, cuando es ejercido, a los problemas que lo motivan de forma eficaz, profunda y bien planificada. Y esto se logra a través de la formulación y aplicación de políticas públicas penitenciarias con enfoque de derechos. El uso de la fuerza, mediante un estado de excepción, de forma aislada, sin atender las causas, no va a resolver el problema carcelario y solo será una medida coyuntural más que prolongará la compleja problemática carcelaria.
13. 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.
14. La Constitución establece que las políticas públicas son uno de los mecanismos de garantía constitucional mediante las cuales se efectivizan derechos. 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.*

*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>1</sup>*

15. 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. Así también se tendría mayor claridad sobre los objetivos, los espacios donde se ejecutaría el estado de excepción y los tiempos.

---

<sup>1</sup> Constitución, artículo 85.



16. El gran problema estructural, que un estado de excepción no resolverá si no está enmarcado dentro una política pública con enfoque de derechos, es el hacinamiento. A más grandes cárceles y mayor cantidad de personas, menos posibilidad de controlar el crimen organizado dentro de una cárcel, del que se derivan múltiples tráficoos ilegales y diferentes tipos de violencia, que incluyen, como ha ocurrido en reiteradas ocasiones durante la vigencia de los estados de excepción, la muerte de personas.
17. 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.
18. La solución al problema del hacinamiento, entonces, no solo depende de la Función Ejecutiva y, más concreto aún, de la policía y de las fuerzas armadas. Una política penitenciaria, encaminada a la reducción de la violencia, requiere la participación de otros ministerios del ejecutivo y también de otros poderes del Estado, tanto de la Función Legislativa como de la Función Judicial.
19. 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 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*”.
20. En suma, por considerar que no está demostrada la necesidad de las medidas establecidas en el decreto para solucionar los problemas estructurales del sistema penitenciario, que el uso de la fuerza pública no ha sido eficaz para abordarlos, y que es necesaria una política pública integral con enfoque de derechos, considero que la Corte no debió haber autorizado la ampliación del estado de excepción.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 6-20-EE, fue presentado en Secretaría General, el 19 de octubre de 2020 mediante correo electrónico a las 17h56; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**