

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

CASO No. 4-20-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 11 de agosto de 2020, el Presidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno Garcés, mediante Oficio N°. T.481-SGJ-20-0231, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 1125 de 11 de agosto de 2020 (en adelante “**Decreto 1125**”), 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. De conformidad con el correspondiente sorteo¹, la sustanciación de la causa recayó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien el 14 de agosto de 2020 avocó conocimiento; solicitó a la Presidencia de la República que en el término de 24 horas remita la constancia de las notificaciones efectuadas a los organismos correspondientes; y, notificó a la Asamblea Nacional y Procuraduría General del Estado.
3. Con fecha 14 de agosto de 2020, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional.

II. Competencia

4. De conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con la letra c) del número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para efectuar el “*control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste*”.

¹ Sorteo realizado a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional y de conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

III. Control de constitucionalidad de la declaratoria

4.1. Control formal de la declaratoria:

5. Conforme al artículo 120 de la LOGJCC, al realizar el control formal de la declaratoria de estado de excepción, corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos formales:

“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. Ambito 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”.*

6. El Decreto 1125 establece que los hechos por los que se declara el estado de excepción son los *“acontecidos en los últimos 10 días en los principales centros del sistema nacional de rehabilitación social”*, los cuales evidencian la existencia de *“incidentes de violencia que representan una afectación inminente para la integridad personal y vida de todas las personas privadas de libertad así como de todo el personal que interactúa y trabaja en los centros de privación de libertad a nivel nacional”*.
7. Entre los eventos de violencia ocurridos, el 3 de agosto de 2020, en el Centro de Rehabilitación Social Varones 1 de Guayaquil asesinaron a 9 personas privadas de libertad, más de 20 de ellas resultaron heridas y 6 policías permanecen en casas de salud siendo atendidos. Acontecimientos que habrían ocurrido producto de una disputa entre bandas delictivas que cuentan con *“armamento pesado en la cárcel”*, por asuntos relacionados a *“economías ilegales y narcotráfico”* y que *“estarían disputando la hegemonía de poder al interior de la Penitenciaría del Litoral”*². Según la Fiscalía Provincial del Guayas, *“cerca de 300 indicios balísticos, presuntamente de armas de fuego de largo y corto alcance - como pistolas de 9mm y fusiles- habrían sido utilizados en la agresión entre los internos”* (énfasis añadido)³.
8. El Decreto menciona también que el 8 de agosto de 2020 en el Centro de Rehabilitación Social Varones 1 de Guayaquil asesinaron a otro privado de libertad quien *“recibió golpes con un objeto contundente en la cabeza que le causó la muerte y su compañero (...) se encuentra herido con varios golpes en su cuerpo”*. Asimismo, el 11 de agosto de 2020

² *“Once reos muertos y seis policías heridos durante incidente en cárcel de Guayaquil”*. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/03/nota/7929264/carcel-guayaquil-incidente-policias-heridos- amotinamiento>. Asimismo, *“Las bandas criminales que operan en la Penitenciaría tenían armamento pesado, dice la Policía”*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/bandas-penitenciaria-armamento-pesado-penitenciaria.html>

³ Fiscalía General del Estado. Boletín de Prensa FGE N° 699-DC-2020. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-investigacion-la-muerte-de-11-internos-durante-motin-en-la-penitenciaria-del-litoral/>

como producto de una “riña al interior de la etapa de máxima seguridad del Centro de Rehabilitación Social Sierra Norte se produjo del (sic) deceso de dos personas privadas de libertad”⁴.

9. Sobre la base de estos hechos, el Decreto 1125 invoca la causal de grave conmoción interna para declarar el estado de excepción y señala que su justificación responde a los graves incidentes de violencia social que “*pese a haber sido atendidos y contenidos mediante las acciones de seguridad y control del sistema penitenciario, persisten constituyéndose una situación de conmoción social que a su vez, podría aumentar en frecuencia e intensidad y expandirse (...)*”.
10. En particular, el artículo 1 del Decreto 1125 determina su necesidad “*a fin de poder precautelar los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria y reestablecer la convivencia pacífica y normal funcionamiento del sistema penitenciario del Ecuador, especialmente frente a la situación de pandemia que enfrenta el país*”.
11. De conformidad a los artículos 9 y 10 del Decreto 1125, el ámbito territorial abarca a 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, con una vigencia de 60 días contados desde su expedición.
12. Por otro lado, la declaratoria 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. Al respecto, de conformidad al inciso 1 del artículo 165 de la CRE, en principio, estos derechos son susceptibles de limitación o suspensión durante la vigencia de un estado de excepción.
13. Por último, en cumplimiento al artículo 166 de la CRE, el Decreto 1125 en su artículo 11 dispone su notificación a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes. Asimismo, el 14 de agosto de 2020, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes.
14. Por consiguiente, la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto 1125 cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

4.2. Control material de la declaratoria:

15. 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:

⁴ “*Dos presos que estaban reclusos en la cárcel de Cotopaxi mueren en medio de una riña*”. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/muerte-presos-rina-carcel-cotopaxi.html>

- “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”.

16. De modo que, a continuación, este Organismo Constitucional procederá a realizar el análisis de estos requisitos:

4.2.1 Verificación de que los hechos que motivaron el estado de excepción hayan tenido real ocurrencia

17. Conforme a lo expuesto, el Decreto 1125 justificó el estado de excepción en la grave situación en la que se encuentran los distintos centros de privación de libertad a nivel nacional por la persistente violencia ocurrida en los últimos días. El Presidente manifiesta que estos graves hechos exigen una respuesta emergente por parte del Estado a fin de salvaguardar la integridad y la vida de todas las personas privadas de libertad y del personal que interactúa y trabaja en dichos centros.
18. Estos hechos han sido acreditados por el Decreto a través de distintas fuentes. Primero hace referencia al Boletín Nro. 100 SNAI-UCS del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad, mediante el cual se relata lo sucedido el 3 de agosto de 2020 en el Centro de Rehabilitación Social Varones 1 de Guayaquil y determina que *“existen organizaciones delictivas al interior y exterior de los centros de privación de libertad que intentan desestabilizar la labor trazada por esta Cartera de Estado”*.
19. Posteriormente, se cita el boletín de prensa de la Fiscalía General del Estado FGE N° 699-DC-2020 en el que se indica que esta institución inició la correspondiente investigación previa *“por los hechos ocurridos la tarde de este lunes 3 de agosto, al interior de la Penitenciaría del Litoral, en las que se registraron enfrentamientos entre dos bandas delictivas, que dejó como saldo once personas privadas de la libertad (PPL) fallecidas y una veintena de heridos, entre internos y policías”*⁵.
20. Asimismo, el Decreto hace referencia a una entrevista realizada al Comandante General de la Policía por un medio de comunicación⁶, así como el Boletín Nro. 103-SNAI-UCS del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad en el que se relatan los acontecimientos ocurridos el 8 de agosto de 2020.

⁵ Fiscalía General del Estado. Boletín de Prensa FGE N° 699-DC-2020. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-investigacion-la-muerte-de-11-internos-durante-motin-en-la-penitenciaría-del-litoral/>

⁶ *“Las bandas criminales que operan en la Penitenciaría tenían armamento pesado, dice la Policía”*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/bandas-penitenciaría-armamento-pesado-penitenciaría.html>

21. A lo anterior se suman los distintos hechos públicos y notorios reportados por varios medios de comunicación en los que se informa sobre los acontecimientos violentos, la existencia de 22 muertes violentas en los centros de privación de libertad en lo que va del 2020⁷ y que las disputas entre bandas delictivas de los centros de privación de libertad están teniendo serias repercusiones incluso fuera de estos, pues “*desde las celdas ordenan los asesinatos de sus enemigos que están en libertad*”⁸.
22. Por lo que, se constata que los hechos mencionados se encuentran soportados por distintas fuentes que demuestran su real ocurrencia.

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

23. Una vez que se ha verificado la ocurrencia de los hechos, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si estos constituyen una situación de extrema gravedad que configure la causal de grave conmoción interna establecida en el artículo 1 del Decreto 1125.
24. En este punto, cabe hacer referencia al Dictamen No. 3-19-EE/19 en el cual este Organismo Constitucional precisó los parámetros para identificar las situaciones que configuran esta causal:

*“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”*⁹.

25. En el presente caso, en cuanto al primer criterio, esta Corte observa con gran preocupación los altos niveles de violencia registrados en los últimos días en algunos centros de privación de libertad, mismos que han develado la existencia de un elevado número de elementos balísticos e incluso armas de fuego de largo alcance como fusiles en posesión de las propias personas privadas de libertad, sobre quienes el Estado tiene una posición especial de garante en la salvaguarda de sus derechos a la vida e integridad física. Asimismo, llama la atención los señalamientos realizados por el Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad respecto a la presencia de organizaciones delictivas que, a su criterio, pretenden incluso desestabilizar al Estado.

⁷ “Violencia en las cárceles de Ecuador origina el segundo Estado de Excepción”. El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/violencia-carceles-segundo-estado-de-excepcion-ecuador>

⁸ “Rivalidad entre bandas en cárceles se traslada a barrios de Durán y Guayaquil”. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/rivalidad-bandas-carceles-barrios-guayaquil.html>

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

26. Por lo que se evidencia que los hechos que motivan el estado de excepción atentan contra la seguridad y convivencia pacífica de las personas privadas de libertad. Constituyen hechos que amenazan la vida e integridad física de toda la población penitenciaria, así como de las personas que trabajan en los centros de rehabilitación social.
27. Por otra parte, en cuanto al segundo criterio, este Organismo verifica que los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción han provocado una considerable alarma y conmoción social, mismos que han sido reportados por múltiples medios de comunicación de alcance nacional, conforme a lo expuesto anteriormente.
28. Por consiguiente, esta Corte considera que los hechos que motivan el presente estado de excepción constituyen grave conmoción interna a nivel penitenciario.
29. Sin embargo, este Organismo Constitucional no puede dejar de mencionar que ve con preocupación que se vuelva a declarar un estado de excepción por este tipo de acontecimientos, cuando hace un año ya existió un estado de excepción de igual naturaleza, en el que se debían implementar medidas con el fin de solucionar la grave situación carcelaria del país.
30. En todo el 2019 existieron 32 muertes violentas en centros de privación de libertad¹⁰, de ellas 14 ocurrieron durante los 90 días del estado de excepción del año anterior¹¹. En el 2020, con posterioridad a dicho estado de excepción, han existido 22 muertes violentas¹², cuestión que permite advertir que los objetivos que se pretendían alcanzar en el pasado no han sido cumplidos satisfactoriamente y pese al estado de excepción de hace un año la situación no ha cambiado y menos aún mejorado.
31. En esa línea, es preciso enfatizar que el Presidente de la República no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas.
32. Por lo que, pese a que es evidente la gravedad de la situación actual, debe llamarse la atención al gobierno nacional, puesto que el dictamen 4-19-EE/19 fue enfático respecto a la necesidad de que se tomen medidas concretas y estructurales de largo alcance en el régimen ordinario, precisamente, para evitar que sigan ocurriendo este tipo de hechos¹³. 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

¹⁰ “Violencia en las cárceles de Ecuador origina el segundo Estado de Excepción”. El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/violencia-carceles-segundo-estado-de-excepcion-ecuador>.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 28

¹² “Violencia en las cárceles de Ecuador origina el segundo Estado de Excepción”. El Telégrafo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/violencia-carceles-segundo-estado-de-excepcion-ecuador>.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 95. Asimismo, véase, Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019.

rehabilitación social. Esta crisis requiere la adopción de medidas reales y efectivas, más allá del estado de excepción, que enfrenten problemas como el hacinamiento, el tráfico de armas o la corrupción dentro de los centros penitenciarios bajo el régimen ordinario.

33. Si en la actualidad la situación de las cárceles se ha agravado hasta el punto de requerir un estado de excepción para poder hacer frente a la violencia en los centros de privación de libertad es porque el gobierno nacional no ha adoptado las medidas ordinarias y de largo plazo necesarias para ello.

3.2.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario:

34. El artículo 3 numerales 1 y 8 de la Constitución determinan que el aseguramiento de la paz social y la garantía sin discriminación alguna del efectivo goce de los derechos constituyen deberes primordiales del Estado. En relación a las personas privadas de libertad, la CRE los incluye como grupo de atención prioritaria y determina que la finalidad de todo el sistema de rehabilitación social es la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos, conforme a los artículos 35 y 201 de la norma constitucional.
35. En el presente caso, los eventos determinados en el Decreto revelan un desbordamiento del control que regularmente despliegan los guías penitenciarios y la imposibilidad de que, mediante los causes ordinarios, logren controlar la seguridad interna y aplacar la extrema violencia y la posesión de armamento pesado por parte de las bandas delictivas que operan dentro de los centros de privación de libertad.
36. Por lo que, esta Corte verifica que la gravedad de la situación, en efecto, supera los mecanismos de control ordinarios y comprometen la vida, la integridad y la seguridad de las personas privadas de libertad y de las personas que trabajan en los centros de rehabilitación social. No obstante, esto sucede como consecuencia de la existencia de un problema estructural de graves proporciones que aun cuando puede requerir de un régimen excepcional para ser mitigado provisionalmente, no puede ser solucionado solamente a través de un estado de excepción, pues requiere la adopción de medidas permanentes que garanticen la vida e integridad de las personas privadas de libertad.
37. En consecuencia, el Decreto 1125 ha justificado que los hechos constitutivos de la declaratoria desbordan la institucionalidad ordinaria.

3.2.3. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE:

38. En el Decreto 1125 consta en su artículo 10 que *“el ámbito de aplicación se circunscribe a 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”, cuestión que también se resalta en su artículo 1¹⁴.

39. En cuanto a su temporalidad, el artículo 10 del Decreto 1125 establece que “*el estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este Decreto Ejecutivo*”.
40. 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.
41. El Decreto 1125 omite su obligación de justificar expresamente las razones por las que se decreta el estado de excepción por 60 días y en todo el territorio nacional, más aun teniendo en cuenta que los acontecimientos que lo motivan parecen ocurrir en los centros de rehabilitación social de varones 1 de Guayaquil y Sierra Norte en Latacunga.
42. Pese a ello, de la información disponible se evidencia que la complejidad y la intensidad de los hechos, hacen que la implementación de las medidas en los centros de rehabilitación social del país requieran de tiempo y coordinación entre varias instituciones. Además, esta Corte no cuenta con información técnica suficiente para poder distinguir o determinar específicamente en qué centros penitenciarios es necesaria una respuesta excepcional de este tipo. De modo que por la complejidad y la intensidad de los hechos reportados se puede presumir que tiene un impacto ocurre a nivel nacional y que requiere del tiempo máximo para ser enfrentado.
43. De lo expuesto, teniendo en cuenta lo manifestado en el Decreto 1125 y en distintos medios de comunicación, esta Corte encuentra que pese a la falta de argumentación se justifica la temporalidad y espacialidad planteada, conforme a los artículos 164 y 166 de la CRE y 120 numeral 3 de la LOGJCC

IV. Control de constitucionalidad de las medidas:

4.1. Control formal de las medidas adoptadas:

44. Dentro del control formal, corresponde a la Corte Constitucional verificar que toda medida adoptada con fundamento en la declaratoria de un estado de excepción cumpla con las formalidades previstas en el artículo 122 de la LOGJCC. Es decir, que para que las medidas sean constitucionales deben ser dispuestas mediante decreto, enmarcándose en los límites competenciales, materiales, espaciales y temporales que rigen los estados de excepción.

¹⁴ Conforme al artículo 1 del Decreto 1125, el estado de excepción rige “*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*”.

45. La declaratoria del presente estado de excepción, junto con las medidas dispuestas al amparo del mismo se encuentran contenidas en el Decreto Ejecutivo N°. 1125 de 11 de agosto de 2020, por lo que cumple con el numeral 1 del artículo 122 de la LOGJCC.
46. El Decreto dispone la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión de las personas privadas de libertad. Asimismo, adopta como medidas: i) la movilización en todo el territorio nacional hacia los centros de privación de libertad de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; y, ii) las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad y mantener el orden y la seguridad interna en los centros de privación de libertad.
47. Esta Corte observa que las medidas dispuestas se encuentran contempladas en el artículo 165 numerales 6 y 8 de la CRE, que el Decreto regula el alcance y aplicación de estas medidas por cada una de las entidades mencionadas conforme a los artículos 2, 3, 4, y 8, y que las medidas dispuestas se encuentran dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE. Por lo que, se cumple con las formalidades requeridas por el numeral 2 del artículo 122 de la LOGJCC.

4.2. Control material de las medidas adoptadas:

48. Dentro del control material, conforme al artículo 123 de la LOGJCC, la Corte Constitucional ha determinado que se debe analizar si las medidas adoptadas son idóneas, estrictamente necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos¹⁵.

4.2.1. Suspensión al ejercicio al derecho a la inviolabilidad de correspondencia:

49. El Decreto 1125 suspende el derecho a la inviolabilidad de correspondencia y en su artículo 6 determina:

“De la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia de las personas privadas de libertad en los centros del sistema de rehabilitación social a nivel nacional, se especifica que la misma se circunscribirá a la limitación, bajo parámetros de proporcionalidad y necesidad, del acceso a misivas, cartas y comunicados de cualquier tipo y por cualquier medio, que no hayan sido revisados con anterioridad por parte de la Policía Nacional en los filtros de ingreso que le correspondan y por parte del cuerpo de seguridad penitenciaria en articulación con la unidad de penitenciaria de prevención correspondiente, al interior de los centros de privación de libertad. Igual restricción se aplicará al envío de cualquier comunicado, video o similares desde el interior de los centros de rehabilitación social por parte de las personas privadas de libertad en su entorno externo”.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 59.

50. Se observa que más allá de una suspensión, esta medida consiste en una limitación a este derecho que ya ha sido dictaminada como constitucional en el estado de excepción 1-19-EE y su renovación 4-19-EE¹⁶.
51. 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”*.¹⁷
52. Por lo tanto, se evidencia que la medida tiene una relación directa con las causas y justificación del estado de excepción y siempre que se enmarque en lo ya dispuesto por esta Corte, cumple los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad para efectos de superar los hechos que dieron origen a la declaratoria y propender hacia la consecución de las finalidades por las que se declaró el estado de excepción.
53. Es preciso puntualizar que aunque el artículo 5 del Decreto 1125 haga referencia a *“comunicados de cualquier tipo y por cualquier medio”*, 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 no pueden ser afectados por esta medida. De igual manera, la medida no comprende las reuniones y conversaciones que las personas privadas de libertad mantengan con sus abogados o parejas durante los encuentros íntimos, a fin de evitar escuchas en estos contextos.
54. Finalmente, respecto de la limitación a este derecho, el artículo 5 del Decreto 1125 establece que *“el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores y el Ministerio de Gobierno, determinarán en el ámbito de sus competencias, la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad establecida en el artículo 1 del presente Decreto”*. A este respecto, esta Corte recuerda que cualquier otra limitación al derecho a la inviolabilidad de correspondencia que no ha sido valorada en el presente dictamen debe ser dictada mediante decreto presidencial. Por lo que la actuación de las entidades referidas debe ajustarse a lo estrictamente señalado en el presente dictamen.

4.2.2. Suspensión al ejercicio de los derechos a la libertad de asociación y reunión:

55. En relación al derecho a la libertad de asociación y reunión, el artículo 7 del Decreto 1125 establece:

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019, párr. 37; y, Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párrs. 60-68.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/20, de 23 de julio de 2019.

“De la suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión de las personas privadas de libertad en los centros de sistema de rehabilitación social a nivel nacional y de quienes circulen por sus zonas aledañas, se especifica que la misma consiste en limitar la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión durante las veinte y cuatro (24) horas del día, en toda la circunscripción comprendida por la infraestructura de los centros de privación de libertad y sus zonas de influencia. Respecto de aquellas actividades de rehabilitación social que formen parte del plan de vida de las personas privadas de libertad, las mismas se realizan observando las directrices necesarias de distanciamiento social apropiadas para prevenir contagios, con ocasión de la presencia de la COVID-19 en el Ecuador. Cualquier medida orientada a ejecutar esta limitación deberá efectuarse bajo parámetros de proporcionalidad y necesidad”.

56. Ante una medida igual en el estado de excepción 1-19-EE y su renovación 4-19-EE¹⁸ declarado por causas similares, la Corte Constitucional ya se pronunció con un dictamen favorable. Por lo que, en el presente caso, considera también que, en vista de los graves amotinamientos y disturbios ocasionados en los centros de privación de la libertad que han quitado la vida y dejado heridos a varias personas privadas de libertad y funcionarios de centros carcelarios, la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y asociación tiene relación a los hechos que dieron lugar a la declaratoria y es razonable. Esto obliga a las autoridades evaluar en cada caso particular si existen alternativas menos lesivas y que al mismo tiempo sean conducentes a la finalidad de retomar el control en los centros de privación de libertad mediante el régimen ordinario.
57. Por último, sobre la base de la proporcionalidad en sentido estricto, esta Corte recuerda que los beneficios o fines obtenidos con la medida deben exceder la suspensión o limitación al ejercicio de estos derechos. Por lo que, se recuerda que la medida dispuesta no puede implicar 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.
58. Asimismo, este Organismo Constitucional enfatiza que la suspensión a la libertad de asociación y reunión no puede ser utilizada como un método punitivo de aislamiento conforme al artículo 51 numeral 1 de la CRE¹⁹, ni tampoco puede ser utilizada para impedir el derecho a las visitas que tienen las personas privadas de libertad.

4.2.3. Movilización de la Fuerza Pública

59. Conforme a lo mencionado anteriormente, el Decreto 1125 dispone la movilización hacia los centros de privación de libertad de distintas entidades para la “*coordinación de esfuerzos*” dentro de las competencias de cada una de estas.
60. En tal sentido, el artículo 3 reafirma que la participación de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento del orden público es estrictamente “*complementaria a las acciones de la*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019, párr. 37; y, Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párrs. 60-68.

¹⁹ Según el artículo 51 numeral 1 de la CRE “*Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: 1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria*”.

Policía Nacional (...) y que su participación específica en el control de armas se realizará en la seguridad perimetral de los centros de privación de libertad en coordinación con la Policía Nacional, en las vías y en las zonas de influencia de estos”.

61. Asimismo, en relación a la participación de la Policía Nacional, el artículo 4 del Decreto reafirma:

“[L]a misma tendrá por objeto reforzar el control interno de los centros con coordinación con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores y la seguridad perimetral de los centros de privación de libertad, para garantizar la integridad personal, la vida y la convivencia pacífica de las personas privadas de libertad. Asimismo, (...) la Policía intervendrá de modo urgente ante incidentes flagrantes que vulneren derechos de todas las personas que habitan e interactúan en los centros de privación de libertad, en el marco del respeto a los derechos humanos y a los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria”.

62. De forma que esta Corte observa que la medida autoriza la coordinación de esfuerzos por parte de las Fuerzas Armadas a quienes les asigna funciones estrictamente complementarias para el control de armas en los exteriores de los centros de privación de libertad. Por lo que, de ninguna manera la medida autoriza su ingreso a los centros de privación de libertad.
63. Debe recordarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado 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”²⁰. Esto en razón de que “el entrenamiento que reciben [las Fuerzas Armadas] está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”²¹.
64. 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.
65. Por otra parte, 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.
66. Sin embargo, ante lo evidenciado en el Dictamen N° 4-19-EE/20, producto de los distintos informes de la Defensoría del Pueblo, esta Corte expresamente enfatiza que, conforme a

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78.

²¹ 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.

los artículos 158 y 159 del texto constitucional, “*las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos*” y que sus miembros son responsables individualmente por los actos que cometan, sin perjuicio de la responsabilidad institucional que existe²². De ahí que durante su intervención en este estado de excepción deben, en todo momento, respetar los derechos de las personas privadas de libertad y sus visitantes, estando imposibilitados de realizar procedimientos abusivos en los que se destruya pertenencias que resulten inofensivas o que se los trate de forma violenta o humillante.

67. Además, las inspecciones, requisas o registros practicados con ocasión del estado de excepción se deben realizar bajo el respeto a los derechos de todas las personas. En tal sentido, los registros corporales 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*”²³. Por lo que, “*ni el estado de excepción ni muchos menos el régimen ordinario, habilitan a los miembros de la Fuerza Pública a realizar registros vaginales y anales*”²⁴.

68. De igual forma, esta Corte recalca que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en sus actividades deben evitar afectar o retrasar el despacho de ordenes de libertad y movilización a audiencias por parte de las personas privadas de libertad.

69. Como ya se estableció en el dictamen 4-19-EE/19:

“En este contexto, esta Corte Constitucional considera necesario advertir que si bien en el marco de un estado de excepción algunos de los límites ordinarios de la actuación de la fuerza pública pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, bajo ninguna circunstancia esos límites deben considerarse inexistentes ni puede entenderse que la Fuerza Pública está investida de poderes absolutos por encima de las condiciones en las que tal facultad excepcional está autorizada”.

70. En consecuencia, la medida de movilización de la Fuerza Pública se encuentra justificada estrictamente para el cumplimiento de los fines de la declaratoria del estado de excepción y dentro del marco de las facultades específicas que el Decreto 1125 asigna a cada institución para su coordinación bajo los principios de proporcionalidad y necesidad. La participación de la Fuerza Pública en el control de los centros de privación de libertad, no

²² De conformidad al artículo 159 de la CRE “*las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución. Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten*”.

²³ CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principio XXI.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 84.

puede implicar una desatención a sus tareas de control relacionadas a la pandemia mientras dure el correspondiente estado de excepción.

4.2.4. Requisiciones:

71. El artículo 8 del Decreto 1125 establece las requisiciones como medida adoptada:

“DISPONER 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 la seguridad al interior de 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. Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre la materia contenidas en los reglamentos respectivos. Toda requisición sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes”.

72. En el presente caso, para efectos de garantizar los servicios que aseguren los derechos de las personas privadas de libertad puede ser necesario realizar requisiciones. No obstante, tales restricciones al derecho a la propiedad deben responder a situaciones sumamente excepcionales en las que no exista otro medio menos restrictivo para efectos de brindar los servicios necesarios a las personas privadas de libertad. Además deberá cumplirse estrictamente los fines, formalidades y requisitos constitucionales y legales para el efecto.

4.2.5 Consideraciones adicionales

73. Pese a que esta Corte encuentra que se ha justificado la declaratoria del estado de excepción en el sistema de rehabilitación social, es menester aclarar que el mismo debe buscar la normalización de esta grave situación y adoptar medidas estructurales más allá del estado de excepción, pues son hechos que se repiten pese a que el sistema de rehabilitación ya estuvo por 90 días en estado de excepción el año pasado y durante ese tiempo se implementaron las mismas medidas extraordinarias que hoy se proponen con el fin de combatir la grave crisis carcelaria en el país.

74. En esa línea, es obligación de las funciones y organismos del Estado trabajar, de forma conjunta y coordinada, para buscar soluciones reales y eficientes que permitan una real disminución del hacinamiento, violencia y corrupción en los filtros de ingreso para evitar que estos hechos continúen. Como ya se estableció en el dictamen 4-19-EE/19:

“A juicio de esta Corte, el hacinamiento, las deficientes condiciones de privación de libertad, la falta de provisión de servicios básicos, los altos índices de violencia al interior de los centros de privación de libertad, la falta de control efectivo de las autoridades competentes, el uso excesivo de la fuerza por algunos miembros de la Fuerza Pública, la corrupción en los filtros de ingreso, entre otros, exigen la adopción de medidas concretas y urgentes orientadas a hacer frente a estas deficiencias estructurales, no sólo durante la vigencia del estado de excepción.

En ese marco, y considerando que el hacinamiento en los centros de privación de libertad constituye una de las principales razones que han propiciado los hechos de extrema violencia ocurridos al interior de dichos centros, preocupa a la Corte que a pesar de la declaratoria de estado de excepción, la información disponible sugiere que la mayoría de centros de privación de libertad sobrepasan su capacidad. Esta Corte reitera lo señalado en su Dictamen 1-19-EE/19 respecto a la necesidad de coordinación y articulación de la función ejecutiva con las funciones legislativa y judicial, en el marco del respeto a la independencia de cada función para dar atención a las causas del hacinamiento, coordinación y articulación que deben materializarse en la toma de medidas concretas, efectivas y dirigidas a la reducción del hacinamiento en los centros de privación de libertad”.

75. Por lo que, con el fin de evitar que estos hechos sigan ocurriendo la Presidencia de la República debe crear e implementar un plan de acción, más allá del estado de excepción, que tenga como fin afrontar la crisis en el sistema carcelario a través del régimen jurídico ordinario.

V. Dictamen

76. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional resuelve:
1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad respecto de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N°. 1125 de 11 de agosto de 2020 emitido por el Presidente de la República.
 2. Disponer que las limitaciones a los derechos a la inviolabilidad de correspondencia, libertad de reunión y de asociación sean necesarias y proporcionales en la medida que permitan cumplir exclusivamente los objetivos del estado de excepción.
 3. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice un seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción para efectos de que se informe a esta Corte Constitucional. 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 del Interior, 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. Llamar la atención al Presidente de la República para que emprenda la implementación de soluciones estructurales al problema carcelario más allá del estado de excepción. En tal virtud, en el término de 20 días contados desde la finalización del estado de excepción deberá remitir 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.

6. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la CRE 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*”.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, 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 del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 19 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL