

Quito, D.M., 25 de agosto de 2023

CASO 4-23-EE

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

DICTAMEN 4-23-EE/23

Resumen: La Corte Constitucional realiza el control de constitucionalidad de estado de excepción y emite dictamen favorable respecto del Decreto Ejecutivo 823 de 24 de julio de 2023. En este, el presidente de la República declaró el estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional, en virtud de los hechos de extrema violencia suscitados al interior de los mismos.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de julio de 2023, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional el oficio T.493-SGJ-23-0199, mediante el cual, comunicó la expedición del Decreto Ejecutivo 823¹ de 24 de julio de 2023 (“Decreto”). Este último declaró el estado de excepción por “grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional”.
2. El sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional identificó la causa con el número 4-23-EE y determinó que esta sea sustanciada por el juez constitucional Alí Lozada Prado (“juez sustanciador”). En tal virtud, en la providencia de 28 de julio de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y solicitó a la Presidencia de la República que remita la constancia de las notificaciones efectuadas a los organismos correspondientes, en el término de dos días.
3. El 31 de julio de 2023,² la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de notificación del Decreto realizada a los respectivos organismos, a nivel nacional e internacional.

¹ Al oficio se adjuntó la copia certificada del Decreto, suscrita por Juan Pablo Ortiz Mena, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador.

² Mediante escrito ingresado el 31 de julio de 2023, la Presidencia de la República puso en conocimiento de la Corte Constitucional las constancias de las notificaciones del Decreto, las cuales se realizaron a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos.

2. Competencia

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

3. Control de Constitucionalidad

3.1. Control formal de la declaratoria

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

[...] el fin de semana del 22 y 23 de julio de 2023 se ha tenido reportes sobre la ocurrencia de varios hechos de violencia en diversos centros de privación de libertad del Sistema de Rehabilitación Social en diversos puntos geográficos del país;

Los eventos hostiles armados que se encuentran en desarrollo entre los pabellones 8 (Tiguerones) y 9 (Lobos) del Centro de Privación de Libertad Guayas Nro. 1, han producido ya el asesinato de 6 PPL y 11 heridos [además] actualmente 96 Agentes retenidos en los CPL Cotopaxi, El Oro, Azuay, Cañar y Napo [...].

Con corte a las 11:30 del martes [sic] 24 de julio se tiene que la huelga de hambre adoptada en Centros de Privación de Libertad del país (Imbabura, Napo, Chimborazo; Cotopaxi, Tungurahua, Azuay, Cañar, El Oro, Loja, Guayas y Pichincha), a más de impedir la normalidad de las actividades limita la atención de los servicios de salud y alimentación, poniendo en riesgo la salud e integridad de las PPL [...].

Que el armamento tipo militar como fusiles de alto calibre, así como el uso de explosivos por parte de las PPL y que han sido detectados por personal de los subsistemas de inteligencia

militar, policial y penitenciario, deja ver la gran capacidad de armamento en poder [de] las PPL, sobrepasando la capacidad de los Agentes del Cuerpo de Seguridad Penitenciaria e incluso del personal policial asignado al servicio de Contingencia Penitenciaria, lo que impide recuperar el control y garantizar seguridad y gobernanza en los CPL.

7. De igual forma, en el artículo 1 del Decreto, se identifica que el presidente de la República invocó como causal para la declaración del estado de excepción la grave conmoción interna, misma que se encuentra prevista en el artículo 164 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120, numeral 1 de la LOGJCC.
8. Sobre el *segundo requisito*, el segundo y tercer inciso del artículo 1 del Decreto establece lo siguiente:

Este Estado de Excepción se fundamenta en las circunstancias que han afectado gravemente los derechos de personas privadas de la libertad, del personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y los miembros de la Policía Nacional, en especial sus derechos a la integridad personal y a la vida.

La declaratoria de Estado de Excepción tiene como finalidad precautelar los derechos de las personas privadas de libertad, como grupo de atención prioritaria, del personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias que han alterado el funcionamiento del sistema penitenciario, restablecer la convivencia pacífica, el orden y el normal funcionamiento de estos, a efectos de que los centros puedan cumplir con su misión constitucional de rehabilitación social.

9. De lo expuesto, se desprende que el Decreto establece una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción. La misma consiste la grave conmoción social generada por los hechos de extrema violencia ocurridos al interior de varios centros de rehabilitación social, los cuales han afectado gravemente los derechos de las PPL, así como de servidores encargados de la seguridad. Esto habría provocado el desborde de los CPL y alterado el normal funcionamiento de los centros, al punto de no ser posible reestablecer el orden a través del régimen constitucional ordinario. Por lo que se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 120, numeral 2 de la LOGJCC.
10. Respecto del *tercer requisito*, el referido artículo 1 determina que el ámbito territorial concierne a “todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nación, sin excepción alguna”. Asimismo, establece que se declara el estado de excepción “por el plazo de 60 días contados desde la suscripción [del] Decreto Ejecutivo”. De forma que, al definir el ámbito territorial y temporal, el

Decreto cumple el requisito de forma previsto en el artículo 120, numeral 3 de la LOGJCC.

11. En lo atinente al *cuarto requisito*, el artículo 9 del Decreto dispone la suspensión del ejercicio de los siguientes derechos: (i) inviolabilidad de correspondencia y (ii) libertad de reunión. Estos derechos son susceptibles de limitación mediante estado de excepción, según el artículo 165 de la Constitución. En consecuencia, se cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120, numeral 4 de la LOGJCC.
12. En cuanto al *quinto requisito*, el artículo 12 del Decreto dispone: “Notifíquese esta declaratoria de Estado de Excepción a las entidades que corresponda de conformidad con la Constitución y la Ley”. Al respecto, mediante escrito ingresado el 31 de julio de 2023, la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones del Decreto, realizadas a: la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional, las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. En tal virtud, se cumple el requisito de forma contemplado en el artículo 120, numeral 5 de la LOGJCC.
13. En la línea de lo analizado, esta Magistratura verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

3.2. Control material de la declaratoria

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

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

16. En la sección “Fundamentos Fácticos”, el Decreto señala que, durante el 22 y 23 de julio de 2023, se reportaron hechos violentos en distintos centros de rehabilitación social del país, a saber: Centro de Privación de Libertad (“CPL”) Guayas 1, Centro de Reclusión Social Cotopaxi, CPL Loja, CPL Chimborazo 1, CPL Ambato, Centro de Detención Provisional el Inca 1 y CPL Azogues. Entre otros, estos hechos consistirían en la retención de 96 agentes de seguridad penitenciaria (“ASP”), así como de personal civil y visitas; huelgas de las personas privadas de la libertad (“PPL”), en algunos casos impuestas a otras PPL; enfrentamientos entre PPL, cuyo resultado habría sido la muerte de varias personas, heridos, destrucción de las instalaciones a través de incendios.
17. En el dictamen 8-21-EE/21, esta Magistratura ya determinó que la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción deben estar respaldados; y “se tendrá por probada [...] cuando sean notorios o públicamente conocidos”.³ Al respecto, se identifica que la Presidencia de la República sustenta el detalle de los sucesos en una sistematización de noticias difundidas por los medios de comunicación, cuyos links o fuentes de origen se detallan a lo largo del Decreto.
18. En relación con la huelga de hambre, cabe precisar que este puede ser uno de los mecanismos para el ejercicio del derecho a la protesta. En tal virtud, de forma aislada, no puede constituir una razón para fundamentar la causal de grave conmoción interna, en relación con la declaración de estado de excepción.
19. En cuanto a los otros hechos descritos, esta Corte verifica que aquellos fueron públicos y notorios. Tanto es así, que medios de comunicación nacionales e internacionales reportaron estos acontecimientos y dieron seguimiento a la evolución de los diversos acontecimientos suscitados en los diferentes CPL, así como a la actualización de la información sobre las posibles afectaciones a los derechos de las PPL y personal de los centros de rehabilitación social.
20. De igual forma, hubo publicaciones en las cuentas de redes sociales oficiales de entidades del Estado. Así, el 25 de julio de 2023, la Fiscalía General del Estado comunicó, en su cuenta de Twitter, que ascendió a 31 y 14 el número de personas fallecidas y heridas, respectivamente, a causa de los enfrentamientos en los centros de rehabilitación social.⁴ Además, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“SNAI”) emitió un boletín, en el que informó que 137 ASP fueron retenidos en centros de rehabilitación social en Napo, Cañar, Azuay,

³ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20.

⁴ Fiscalía General del Estado, tuit, 25 de julio de 2023, cuenta @FiscaliaEcuador.

Loja, Cotopaxi, El Oro y Esmeraldas, mismos que fueron liberados progresivamente hasta el 26 de julio de 2023.⁵ También, el 26 de julio de 2023, la Policía Nacional publicó los “resultados finales de las intervenciones en el CPL Guayas 1” y expuso que hubo personas fallecidas y se decomisaron varios tipos de armas, municiones, explosivos, sustancias estupefacientes, entre otros.⁶

21. Por lo expuesto, se acredita la ocurrencia de los hechos que motivaron el Decreto y, por ende, el cumplimiento de este requisito.
22. Como se dejó sentado en dictámenes previos,⁷ estos hechos no son aislados, sino que se enmarcan en una problemática de características estructurales, que no ha sido solventada por las entidades públicas que dirigen el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. De forma que, la crisis institucional que atraviesa dicho Sistema amerita la implementación de políticas públicas integrales, que permitan controlar la seguridad interna de los centros penitenciarios y garantizar la integridad tanto de las PPL, como de los funcionarios que laboran en dichos centros.

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

23. Puesto que se verificó la real ocurrencia de los hechos mencionados en el Decreto, ahora, corresponde evidenciar si los mismos configuran la causal de *grave conmoción interna*, según se identifica como la procedente para la declaratoria de estado de excepción.
24. En el dictamen 3-19-EE/19,⁸ este Organismo caracterizó la causal de *grave conmoción interna* en torno a dos elementos, a saber:

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.

⁵ SNAI, boletín 339, 26 de julio de 2023, publicado en Twitter, cuenta @SNAI_Ec.

⁶ Policía Nacional, comunicado, 26 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.policia.gob.ec/resultados-finales-de-las-intervenciones-en-el-cpl-guayas-no-1/>

⁷ Al respecto, esta Corte se pronunció en los siguientes dictámenes: 4-19-EE/19, 30 de mayo de 2019; 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020; 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021. Asimismo, en el auto de fase de seguimiento 4-20-EE/21.

⁸ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

25. El *primer elemento* se cumple en razón de que los hechos de violencia acaecidos en los CPL detallados en el párrafo 16 *supra*, implicaron una afectación de los derechos a la vida e integridad personal de las PPL, así como de los ASP. En ese sentido, la falta de control de la seguridad en los referidos centros coloca a las PPL en una situación de extrema vulnerabilidad, misma que se ve intensificada por la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
26. De igual forma, el *segundo elemento* se configura en virtud de que los hechos públicos y notorios descritos han suscitado la preocupación general de la sociedad respecto de la exacerbada situación de violencia al interior de los centros de rehabilitación social del país. Así, se observa con desconcierto la actualización del reporte de las personas fallecidas y heridas, la incertidumbre de sus familiares ante la limitada capacidad de respuesta del sistema.
27. Entonces, resulta razonable que lo acaecido despierte la sensibilidad y alarma de la sociedad al observar como un grupo de atención prioritaria, que está bajo la custodia del Estado, no encuentran satisfecho el mínimo de dignidad, traducido en, al menos, la garantía de sus derechos a la vida e integridad personal.
28. La Corte observa que los acontecimientos violentos al interior de los CPL, entre estos, los enfrentamientos con armas blancas y de fuego, así como los motines, alteran gravemente el ejercicio de los derechos a la vida y la integridad física y psicológica, no solo de las personas privadas de la libertad, sino también del “personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de miembros de la Policía Nacional”. Esto en virtud de que se ha evidenciado, además, la retención de dicho personal durante los episodios de confrontamiento entre bandas delictivas que controlan espacios de estos centros.
29. En esta línea, se observa que los problemas de violencia interna y la falta de capacidad del régimen penitenciario para controlarla, son episodios reiterados en los últimos años en este país. Aun así, es perceptible que los motines, enfrentamientos y el uso desmedido de la violencia dentro de los centros, toman una dimensión alarmante que conmociona al país, más aún cuando estos mismos demuestran que todavía no han podido ser solucionados por el régimen ordinario, en circunstancias normales. Cuenta de ello lo han dado los medios de comunicación incluso de países extranjeros.⁹

⁹ BBC, news mundo, Ecuador decreta el estado de excepción en las cárceles tras producirse graves incidentes que han dejado al menos 31 muertos, 25 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cd1nzdyeqgro>. CNN, Al menos cinco reos muertos y 11 heridos en

30. En suma, la Corte verifica que los hechos que suscitan la declaratoria de estado de excepción configuran una *grave conmoción interna*.

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

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

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

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

33. En los dictámenes 5-21-EE/21¹⁰ y 8-21-EE/21¹¹, respectivamente, se resolvió sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 210 y su renovación, realizada a través del Decreto Ejecutivo 276. En ellos, esta Corte confirmó la existencia de

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

enfrentamientos en cárcel de Guayaquil, informa el SNAI, 23 de julio de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/07/23/5-muertos-engrentamientos-carcel-guayaquil-orix/>. Telesur Noticias, Sube a 31 cifra de muertos en cárcel de Guayaquil, Ecuador, 26 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-guayaquil-carcel-masacre-20230726-0019.html>

¹⁰ CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 28.

¹¹ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 26.

34. Según los hechos descritos y consideraciones realizadas *supra*, estos factores desbordantes son también fundamento fáctico del Decreto examinado, por lo que se verifica el cumplimiento de este requisito.
35. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que se ha expedido varios decretos de estados de excepción, con base en los mismos hechos y causal. Además, en cada ocasión, el presidente de la República solicitó la renovación de estos a fin de que se extiendan al máximo tiempo facultado por la Constitución. Pese a que la Corte emitió dictámenes favorables al respecto, debido a la intensidad de la gravedad de los hechos, también especificó que:

la declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa el país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal, no puede dar una solución definitiva a una temática transversal, sistemática, con variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídica.

36. De ahí que, aun cuando la situación que justifica la presente declaratoria de estado de excepción es grave, esta Magistratura advierte que, por su naturaleza, los estados de excepción no tiene el potencial de dar una solución sostenible a la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En ese sentido, se recuerda a la Administración Pública Central la posición de garante de los derechos de las PPL y su obligación de adoptar medidas sistemáticas e integrales, que atiendan la problemática estructural que enfrenta dicho Sistema.

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

37. El artículo 1 del Decreto establece que el estado de excepción tendrá una duración de 60 días y se extenderá a todos los CPL que integran el Sistema de Rehabilitación Social. No obstante, no justifica la finalidad del límite temporal prescrito para superar la situación de grave conmoción interna.
38. Tampoco, sustenta por qué el ámbito territorial debería abarcar a todos los CPL del país sin distinción. Así, presenta una apreciación de naturaleza anticipatoria sobre una virtual amplificación de la violencia hacia otros centros; con base en lo cual, manifiesta que hay la necesidad de mantener la presencia reforzada del Estado para mantener el orden público; sin embargo, no esgrime razones ni el respaldo acerca de aquellas afirmaciones.

Por el contrario, la descripción de los hechos que motivan el Decreto se circunscribe a los siete centros de rehabilitación social detallados en el párrafo 16 *supra*.

39. Esta Corte ha especificado que las declaratorias de estado de excepción, en general, no pueden tener un carácter de preventivo, sino que debe basarse en la real ocurrencia de hechos; y ante una situación previsible, se deben adoptar las medidas necesarias “para reforzar, de forma coordinada, los mecanismos de prevención disponibles de conformidad con sus facultades ordinarias”.¹² Además, 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.

40. La falta de justificación del ámbito territorial y tiempo de vigencia del estado de excepción fue objeto de un llamado de atención a la Presidencia de la República;¹³ y, en esta ocasión, se reitera el mismo. A la vez, se hace notar que la referida omisión “podría llevar a que esta Corte imponga una restricción en el tiempo y en el espacio establecidos en la declaratoria”.¹⁴
41. Empero, se identifica que los hechos de extrema violencia carcelaria se suscitaron de forma simultánea en los siete centros de rehabilitación social y guardan similitud, lo que advierte una coordinación de las acciones. Esto, aunado a la precariedad institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, conduce a esta Magistratura a ser deferente con el límite temporal y ámbito territorial establecidos en el Decreto examinado.

3.3. Control formal de las medidas adoptadas

42. El artículo 122 de la LOGJCC establece que la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y (ii) que se enmarquen en las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
43. En relación con el *primer requisito*, se verifica que las medidas dispuestas como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción se encuentran contenidas en el

¹² CCE, dictamen 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23.

¹³ CCE, dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 29.

¹⁴ CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 38.

Decreto Ejecutivo 823 de 24 de julio de 2023. En consecuencia, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122, numeral 1 de la LOGJCC.

44. En cuanto al *segundo requisito*, se identifica que las medidas dispuestas en el Decreto son: (i) la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de reunión; (ii) la movilización de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y de todas las entidades de la Administración Pública Central e institucional a los CPL a nivel nacional; (iii) las requisiciones a que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los CPL a nivel nacional; y (iv) la asignación de recursos suficientes por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
45. Las medidas detalladas se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 6 y 8) de la Constitución, como competencias del presidente de la República dentro del estado de excepción. De igual manera, como se mencionó en el párrafo 10 *supra*, el Decreto especifica el ámbito territorial y espacial de aquellas medidas.
46. Por consiguiente, las medidas que se encuentran contenidas en el Decreto cumplen las formalidades determinadas el artículo 122 de la LOGJCC.

3.4. Control material de las medidas adoptadas

3.4.1. Suspensión de derechos

47. Como se señaló en los párrafos 11 y 44 *supra*, el artículo 9 del Decreto establece la suspensión del ejercicio de los derechos a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de reunión de las PPL, lo cual se regula al siguiente tenor:

Artículo 9.- Suspender el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de reunión, de las personas privadas de libertad de todos los centros de privación de libertad de conformidad con el ámbito territorial de aplicación de la presente declaratoria, observando el orden constitucional y legal vigentes, las garantías constitucionales, así como los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador. Estas suspensiones se circunscriben a lo siguiente:

1. La suspensión al derecho a la inviolabilidad de correspondencia implica que se prohíbe el acceso de personas privadas de libertad a cualquier carta, comunicación, misivas, en cualquier soporte, que no haya sido previamente revisado por la Policía Nacional o por las Fuerzas Armadas en los filtros de ingreso correspondientes, en coordinación con el personal de seguridad penitenciaria. Igual restricción se aplicará al envío de información, comunicación, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad.

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

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

48. Sobre la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, en el dictamen 4-19-EE/19, esta Corte determinó que “debe limitarse a exigir una revisión por parte de las autoridades competentes en los filtros de ingreso y salida de la correspondencia, e incluso una retención o incautación en casos excepcionales justificados”.¹⁵ Además, en cuanto al acceso descrito, en el dictamen 4-20-EE/20, precisó que la suspensión 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”.¹⁶ Y, en relación con el envío, dejó sentado que la suspensión de inviolabilidad de correspondencia no implica la prohibición “de acceso a fuentes de información, cuya restricción en el marco de una crisis carcelaria sería inconstitucional”.¹⁷

49. Al respecto, la citada disposición del Decreto regula dos momentos: por un lado, el *acceso* de cartas, comunicaciones y misivas; y, por otro, el *envío* de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los CPL. Tal como está redactada la norma, se verifica que la suspensión en el acceso y envío se circunscribe a la revisión en los filtros de ingreso por parte de las fuerzas de seguridad. Asimismo, la medida versa exclusivamente sobre el derecho a la inviolabilidad de correspondencia y no suspende el derecho a la libertad de información, tampoco afecta comunicaciones íntimas de las PPL.

¹⁵ CCE, dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 68.

¹⁶ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 53.

¹⁷ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 74.

50. En suma, la limitación a este derecho tiene una relación directa con los hechos ocurridos y la justificación que sustenta la declaratoria del estado de excepción. En ese sentido, la medida de suspensión del ejercicio del derecho a inviolabilidad de correspondencia es necesaria, idónea, proporcional; y, por lo tanto, constitucional.
51. En lo concerniente al derecho a la libertad de reunión, en los dictámenes 4-20-EE/20 y 8-21-EE/21, esta Magistratura especificó que su suspensión es constitucional en tanto no comporte la anulación absoluta de este derecho, “sino que [...] debe limitarse a impedir la conformación de aglomeraciones en los centros de privación de libertad en sus exteriores”. De igual forma, en el dictamen 4-19-EE/19, en relación con hechos similares a los que dan origen al Decreto examinado y la suspensión del derecho de reunión, se concluyó que existen parámetros razonables para suponer que mantener la suspensión de este derecho “en los centros de rehabilitación social y zonas aledañas permitirá satisfacer el objetivo de evitar amotinamientos y prevenir hechos de violencia”.¹⁸
52. Según la cita del numeral 2 del artículo 9 del Decreto, la medida se limita a la conformación de aglomeraciones en el interior de los centros y sus perímetros; de lo cual, exceptúa expresamente las reuniones entre PPL y sus defensores; así como las “reuniones que se considere necesarias para la ejecución de las actividades que forman parte del Plan de Vida, dirigidas a preservar la integridad de estas personas y la provisión de servicios”. De igual manera, se especifica la sujeción en su implementación a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.
53. De ahí que, se observa que esta medida resulta idónea, necesaria y proporcional para garantizar los derechos de las PPL en un contexto de violencia carcelaria como el descrito *supra*. Esto en razón de que el control de las comunicaciones de las personas privadas de la libertad con el exterior puede frustrar la planificación de este tipo de actos. No obstante, en su aplicación concreta, la limitación de la libertad de reunión debe ceñirse a los fines del estado de excepción y toda actuación que se aleje de aquello debe ser considerada inconstitucional.

3.4.2. Movilización de las fuerzas públicas y la Administración Pública Central e Institucional

54. La medida de movilización y participación de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas se regula en el Decreto al siguiente tenor:

¹⁸ CCE, dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 74.

Artículo 2.- Disponer la intervención de las Fuerzas Armadas al interior de los centros de privación de libertad objeto de la presente declaratoria. Esta actuación será excepcional, temporal, subsidiaria y exclusiva ante situaciones de graves alteraciones del orden.

El ingreso de las Fuerzas Armadas a los centros de privación de libertad se realizará hasta retomar su control y garantizar que no existe amenaza o afectación grave a la vida e integridad física o sexual de las personas privadas de libertad, visitantes, senadoras o servidores o cualquier persona que legalmente intervenga en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

Artículo 4.- La movilización y participación tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas tendrá por objeto reforzar y restablecer el orden y control interno de todos los centros de privación de la libertad; reforzar la seguridad interna y perimetral de los centros de privación de la libertad, las vías y zonas de influencia de estos; garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, y demás personas ubicadas en el interior de los centros de privación de libertad, sobre todo la integridad personal y la vida. Su participación se realizará de manera coordinada con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores, y demás instituciones de la Administración Pública Central Institucional, que en razón de sus competencias resulten necesarias.

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

De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, siendo esta última, la responsable del mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, hasta que se hayan restablecido.

- 55.** En los fundamentos, el Decreto señala que el SNAI informó¹⁹ que “la falta de equipamiento y armamento, y el poder de fuego de las personas privadas de la libertad, constituye una vulnerabilidad y un peligro para [sus] servidores, razón por la cual se requiere contar con el soporte operativo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”. Así también, la Policía Nacional habría manifestado²⁰ que los hechos descritos superaron sus capacidades operativas para “abastecer la seguridad con el suficiente contingente logístico” en los CPL. En esta línea, la Presidencia sostiene que

¹⁹ Conforme la sección de fundamentación fáctica del Decreto, esto habría sido señalado por el SNAI en el “Análisis de pertinencia y viabilidad de apoyo de funcionarios de Policía Nacional y Fuerzas Armadas ante el desbordamiento de las capacidades del Cuerpo de Vigilancia Penitenciaria en los Centros de Privación de la Libertad a Nivel Nacional”.

²⁰ Lo habría señalado en el informe PN-DGSCOP-CO-2023-0233-INF de 24 de julio de 2023, remitido por la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Policía Nacional del Ecuador.

es necesario contar con el apoyo del personal militar, pues de lo contrario, la capacidad numérica policial y del cuerpo de vigilancia y seguridad penitenciaria resulta insuficiente, no solamente para controlar los hechos particulares de violencia evidenciados en el interior de los Centros sino también para garantizar la integridad del resto de ciudadanos en el exterior de los mismos y en otros puntos geográficos del Ecuador, pues resultaría inadecuado desatender la seguridad y protección ciudadana en otras zonas, diferentes al ámbito territorial de la presente declaratoria so pretexto de focalizar todos y cada uno de los efectivos policiales en los CPL [...]

- 56.** En los centros de rehabilitación social del país ha venido sucediendo hechos violentos que, de manera vertiginosa, han llegado a niveles elevados que ponen en peligro la paz social e incluso que son materia de noticia en otras latitudes. Lo que revela que el Estado y la Corte Constitucional deben ser sensibles frente a estos sucesos; y actuar con rigor para que los institutos armados puedan disuadir e impedir la ocurrencia de estos eventos.
- 57.** Entre otros, en los dictámenes, 4-20-EE/20 y 5-21-EE/21, esta Magistratura determinó que la movilización de la Policía Nacional y su intervención son una medida idónea, necesaria y proporcional en vista del desborde del personal de vigilancia de los centros de rehabilitación. Sin embargo, respecto de la participación de las Fuerzas Armadas, puntualizó que esta debe desarrollarse en coordinación con la Policía Nacional; y, a través de funciones complementarias para el control de armas en los exteriores de los CPL.
- 58.** Ahora bien, en el dictamen 8-21-EE/21, que resolvió sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 276, se identificó un elemento diferenciador en relación con las justificaciones fácticas de pasados decretos de declaración de estado de excepción por grave conmoción interna en los centros de rehabilitación social. Esta diferencia radicaba en la “insuficiencia del personal policial para responder a la extremadamente grave situación de conmoción” en los CPL y, a su vez, proveer del personal policial necesario para la seguridad de la población en general.
- 59.** En tal virtud, el referido dictamen dejó sentado que, de manera excepcional, constituye una medida legítima la movilización de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento y mantenimiento del orden y seguridad al interior de los CPL. En ese sentido, la medida debe observar estrictamente los siguientes parámetros:
- (a) que tenga efectivamente un carácter excepcional, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación y que se afecte gravemente y de forma inminente a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes en los Centros de Rehabilitación Social; (b) que tenga un carácter subsidiario y temporal, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes

en los Centros de Rehabilitación Social y, (c) que en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas.²¹

60. Al respecto, el artículo 5 del Decreto especifica que “[l]a movilización y participación de las Fuerzas Armadas en los cumplimientos de la declaratoria de Estado de Excepción se dará en coordinación con las labores que lleve a cabo la Policía Nacional”. Asimismo, el artículo 4 reitera la coordinación que debe darse entre las dos fuerzas de seguridad, así como con el SNAI; y establece que dicha movilización:

tendrá por objeto reforzar y restablecer el orden y control interno de todos centros de privación de la libertad; reforzar la seguridad interna y perimetral de los centros de privación de la libertad, las vías y zonas de influencia de estos; garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, y demás personas ubicadas en el interior de los centros de privación de libertad, sobre todo la integridad personal y la vida.

61. En ese orden, se identifica que el Decreto prevé una actuación complementaria de las Fuerzas Armadas respecto de las funciones de la Policía Nacional y en coordinación con la misma. Esta intervención, por un lado, se realiza en el “perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos”,²² así como en relación con el control de armas y objetos prohibidos en el primer filtro de ingreso a los CPL. Por consiguiente, atiende a los estándares previamente citados.

62. Por otra parte, se observa que la intervención de las Fuerzas Armadas en el interior de los CPL, dispuesta en el artículo 2 del Decreto, se justifica en virtud de la insuficiencia de personal policial para controlar el orden y la seguridad ante el grave contexto de violencia descrito en apartados previos. También, se determina que esta intervención se realizará hasta retomar el control ante situaciones de graves alteraciones del orden, en coordinación con la Administración Pública Central e institucional; así como con la Policía Nacional, siendo esta última, “la responsable del mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, hasta que se hayan reestablecido”.²³

63. Por lo expuesto, en abstracto, el Decreto cumple con los parámetros fijados en el párrafo 59 *supra*. Sin embargo, de conformidad con la sentencia 33-20-IN/21, se recuerda que las Fuerzas Armadas, al hacer uso de la fuerza, está obligada a cumplir con los parámetros de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.²⁴

²¹ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 62.

²² Decreto, artículo 5.

²³ Decreto, artículo 4, inciso final.

²⁴ CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 117.

- 64.** Finalmente, el artículo 3 del Decreto dispone la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e institucional a todos los centros de rehabilitación social, en concordancia con el ámbito territorial delimitado. En cuanto a esta medida, en los dictámenes 3-20-EE/20 y 8-21-EE/21, se dejó sentado que “sobre la base de los números 5, 6 y 13 del artículo 147 y el artículo 151 de la Constitución, no es una medida extraordinaria que el Presidente de la República disponga la movilización de la administración pública central e institucional, misma que corresponde al Ejecutivo.”
- 65.** En conclusión, la medida de movilización de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas es constitucional.

3.4.3. Requisiciones

- 66.** El Decreto prescribe lo siguiente en relación con esta medida:

Artículo 7.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de libertad de conformidad con el ámbito territorial de aplicación de la presente declaratoria.

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

- 67.** En la misma línea de los dictámenes 5-21-EE/21 y 8-21-EE/21, se identifica que esta medida es claramente idónea, necesaria y proporcional para lograr el fin de este estado de excepción, citada en el párrafo 8 *supra*.²⁵
- 68.** No obstante, se reitera que las requisiciones deberán ser ordenadas en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico y en atención a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, se deberá tener en cuenta que “la destrucción de objetos inofensivos y cuya tenencia es permitida al interior de un centro de privación de libertad, no está justificada bajo el régimen ordinario ni bajo el estado de excepción”.²⁶

3.4.4. Asignación de recursos suficientes

- 69.** Sobre esta medida, el artículo 8 del Decreto prescribe lo siguiente:

²⁵ CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 66; y dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 78.

²⁶ CCE, dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 84.

El Ministerio de Economía y Finanzas asignará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.

- 70.** En el mismo sentido de lo determinado en el dictamen 3-20-EE/20A,²⁷ cabe señalar que una medida dispuesta como parte del régimen extraordinario debe corresponder a los fines que justificaron la declaración de estado de excepción y su causal concreta, en este caso, la concerniente a la grave conmoción interna en los centros de privación de la libertad. Es así que, resulta razonable que la implementación de las medidas analizadas *supra* amerite la asignación de recurso suficientes. En tal virtud, esta medida es constitucional, siempre que se enmarque en el límite concordante con su fin.

4. Dictamen

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

- 1.** Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 823 de 24 de julio de 2023.
- 2.** Disponer que las medidas de suspensión de derechos fundamentales dispuestas en el Decreto se efectúen conforme lo dispuesto en este dictamen.
- 3.** Recordar que a las personas privadas de libertad les asisten todos los derechos contenidos en la Constitución, y que su tratamiento por parte del Estado no puede perseguir otro propósito que cumplir la promesa constitucional rehabilitar a la persona y reinsertarla en la sociedad.
- 4.** Insistir en que la Presidencia de la República y demás autoridades concernidas diseñen e implementen, de manera coordinada, soluciones a los problemas estructurales del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, más allá de las medidas extraordinarias propias de un estado de excepción.
- 5.** Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.

²⁷ CCE, dictamen 3-20-EE/20A, 10 de agosto de 2020, párr. 27.

6. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la Declaratoria de Estado de Excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 823 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.
7. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
8. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 25 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL