

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D.M., 03 de marzo de 2021.

**VISTOS.** - Incorpórese al expediente constitucional N.º4-20-EE y N.º6-20-EE la información remitida por la Defensoría del Pueblo (DPE) el 6 de noviembre y el 22 de diciembre de 2020; por la Presidencia de la República, el 20 de noviembre y el 9 de diciembre de 2020; y por Jhonny Cadena, en calidad de representante de los agentes penitenciarios pasivos del Ecuador el 19 de noviembre de 2020. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

### **I. Antecedentes procesales**

1. El 19 de agosto de 2020, la Corte emitió dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 1125 de 11 de agosto de 2020, relativo al “*estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón a su tipología, en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido al interior de los centros*”. El dictamen fue signado con el N° 4-20-EE/20.
2. El 19 de octubre de 2020, la Corte emitió dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 1169 de 10 de octubre de 2020, relativo a la renovación del estado de excepción en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, signado con el N° 6-20-EE/20.
3. Ambos dictámenes de constitucionalidad mantienen identidad de objeto en la fase de seguimiento, por lo cual este organismo procederá a la acumulación para la verificación conjunta.

### **II. Competencia**

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para ejercer el control jurisdiccional sobre las declaratorias de estado de excepción y las medidas que en ellas se dispongan, de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), artículos 166 y 436 numeral 8, así como los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”)
5. Asimismo, es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, conforme al contenido de los artículos 436 (9) de la CRE y 163 y siguientes de la LOGJCC.

### **III. Contexto actual de los centros de privación de libertad y dictámenes de estado de excepción**

6. Como ha sido de conocimiento público, tanto por noticias emitidas por medios de

información, como por declaraciones oficiales del presidente de la República, del director del SNAI, del comandante general de la Policía Nacional, entre otras autoridades, los días 23 y 24 de febrero del año en curso, los centros de rehabilitación social del país experimentaron episodios simultáneos de violencia y agresión que culminaron con la muerte de varias decenas de personas privadas de la libertad. Dichos hechos se han ido replicando con menor intensidad en los días subsiguientes. Esta tragedia ha causado gran alarma social y ha hecho evidente la grave crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

7. En el lapso de dos años consecutivos (2019-2020) el presidente de la República ha declarado dos veces el estado de excepción en todo el territorio nacional con el fin de enfrentar la crisis del sistema de rehabilitación social, extendiendo cada declaratoria hasta el máximo del tiempo permitido por la Constitución y en ambas ocasiones solicitó la renovación del decreto<sup>1</sup>.
8. La Corte Constitucional emitió los dictámenes de constitucionalidad N° 4-20-EE/20 y N° 6-20-EE/20, objeto de la presente verificación, con el objetivo de que el Gobierno, a través de la adopción de medidas extraordinarias, necesarias y proporcionales, afronte la crisis en el sistema carcelario. La Corte fue enfática en advertir que si la situación en los distintos centros de privación de libertad (CPL) ha llegado al punto en que no puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario, y ha requerido de distintas declaratorias de estados de excepción, esto responde a la falta de actuación oportuna y adecuada por parte del Estado para atender problemas que han afectado los derechos de las personas privadas de libertad, así como varias fallas estructurales que enfrentan los distintos CPL del país, tales como el tráfico de armas, el hacinamiento y la existencia de organizaciones delictivas. En este sentido, en el dictamen N°4-20-EE/20, la Corte constató:

*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 [...] 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.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Dictámenes de constitucionalidad No. 1-19-EE/19 y No.2 -19-EE/19 acumulados de 30 de mayo de 2019, 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019, 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> La Corte observó varios hechos de violencia que se generaron en distintos centros de privación de libertad, como en el Centro de Rehabilitación Social Varones 1 de Guayaquil, en donde el 3 de agosto de 2020 asesinaron a 9 personas privadas de libertad, más de 20 de ellas resultaron heridas y 6 policías

9. De igual forma, en el dictamen N° 6-20-EE/20, la Corte señaló:

*Circunstancias como el hacinamiento, el tráfico de armas, la existencia de organizaciones delictivas, la corrupción, entre otros que ponen en riesgo la seguridad y convivencia pacífica de las personas privadas de libertad, deben ser enfrentadas a través de la formulación, implementación y evaluación de políticas y mecanismos de carácter estructural, capaces de sostenerse en el tiempo.*

10. La Corte incluso subrayó que la crisis del sistema de rehabilitación social “*responde a deficiencias estructurales, y a actuaciones deficientes e irresponsables, más que a situaciones urgentes o imprevisibles*”<sup>3</sup>.

11. Adicionalmente, en los dictámenes N° 4-20-EE/20 y N° 6-20-EE/20, este Organismo resaltó la importancia de la implementación de medidas coordinadas y soluciones estructurales entre las diferentes funciones del Estado e indicó que:

*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 requiera de tiempo y coordinación entre varias instituciones [...]. 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.*

12. Por tanto, esta Corte estima que los hechos ocurridos podían haber sido evitados, pues son el producto de las fallas estructurales que presenta el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, que han sido identificadas desde el primer estado de excepción No. 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019. Por lo tanto, condena enfáticamente que las medidas extraordinarias adoptadas en el marco del estado de excepción para controlar y prevenir la violencia generada en los CPL del país no hayan mostrado resultados tangibles y recalca la posición especial de garante que tiene el Estado frente a los derechos de las personas privadas de libertad, quienes se encuentran bajo su custodia y responsabilidad, y el deber de responder por las acciones u omisiones que vulneran derechos.

---

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”. 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”. Así también, la Corte observó los hechos violentos acontecidos en el Centro de Rehabilitación Social Sierra Norte, en donde una riña al interior de la etapa de máxima seguridad produjo el deceso de dos personas privadas de libertad.

<sup>3</sup> Dictamen de constitucionalidad No. 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, párrafo 44.

#### IV. Verificación al cumplimiento de los dictámenes

13. En ambos dictámenes, la Corte emitió, entre otras disposiciones, las siguientes, que serán objeto del presente auto de verificación:

##### Dictamen N° 4-20-EE/20:

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. **[Seguimiento e informe por parte de la DPE]**  
**[Activación de mecanismos y acciones por parte de la DPE]**

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. **[Facilidades necesarias para el seguimiento de la DPE]**

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. **[Plan de acción]**

##### Dictamen N° 6-20-EE/20:

En adición de las disposiciones ordenadas en el dictamen 4-20-EE/20, la Corte resolvió:

5. Insistir, por segunda ocasión, al presidente de la República para que emprenda acciones para implementar soluciones estructurales a la situación carcelaria en el país, más allá de las medidas extraordinarias a través del estado de excepción. **[Plan de acción]**

7. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el período de renovación del estado de excepción, remita asimismo a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución. **[Disposición de remitir el informe del Estado de Excepción]**

Para efectos de orden, esta Corte iniciará por la verificación de las órdenes relacionadas con el Plan de Acción, para continuar con las actuaciones de seguimiento encomendadas a la DPE.

## Plan de Acción

14. El 9 de diciembre de 2020, la Presidencia de la República remitió el “*Plan de Acción para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social*” presentado por el SNAI.<sup>4</sup> El Plan de Acción contempla una duración de cuatro años (2021-2025), plazo que a decir del SNAI requiere de acciones específicas en el corto plazo y señala la necesidad de asignaciones presupuestarias oportunas y sostenibles por parte del ente rector de las finanzas públicas para su ejecución.<sup>5</sup> El objetivo general planteado es “*promover mecanismos que aseguren el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*”.<sup>6</sup>
15. De ahí que, el Plan de Acción evidencia un esfuerzo por parte del SNAI como entidad encargada de la gestión, seguimiento y control de las políticas regulaciones y planes del sistema de rehabilitación social, para presentar una propuesta de acción. Sin embargo, la Corte recuerda que la orden emitida en el dictamen N° 6-20-EE/20 fue dirigida al presidente de la República, en calidad de jefe de gobierno y representante de la Función Ejecutiva, directamente responsable de emprender soluciones estructurales para enfrentar la crisis en el sistema carcelario.
16. En particular, el Plan de Acción evidencia que, de acuerdo con el SNAI, los problemas estructurales tienen que ver con: a. la débil institucionalidad del sistema de rehabilitación social y b. la falta de política pública integral por parte de los organismos competentes. Dichos problemas serán objeto de análisis en los siguientes apartados.

### A. Débil institucionalidad del sistema de rehabilitación social

17. De acuerdo con los artículos 201 y 202 de la Constitución<sup>7</sup> y los artículos 674 y 675 del Código Orgánico Integral Penal, el ente encargado de organizar y administrar el

<sup>4</sup> Este documento contiene antecedentes, análisis situacional, alcance, objetivos generales y específicos, estrategias, metas e indicadores, plazos, presupuesto y seguimiento y monitoreo. Sobre las estrategias, el SNAI identificó cinco principales ejes de intervención: a. la institucionalidad del sistema, b. las condiciones de habitabilidad adecuadas, c. la gestión del talento humano, d. la rehabilitación y reinserción social y e. la seguridad penitenciaria.

<sup>5</sup> SNAI, Plan de Acción para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, pág. 98.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Art. 201.- El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

Art. 202.- El sistema garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema. Los centros de privación de libertad podrán ser administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley. El directorio del organismo de rehabilitación social se integrará por representantes de la Función Ejecutiva y profesionales que serán designados de acuerdo con la ley. La Presidenta o Presidente de la República designará a la ministra o

funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social es el Organismo Técnico, cuyo directorio está conformado en su mayoría por miembros de la Función Ejecutiva y presidido por una o un servidor designado por el presidente de la República.<sup>8</sup>

18. El 20 de mayo de 2019, el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo N° 747 por medio del cual designó a la doctora Johana Pesántez Benítez, secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, como su delegada para presidir el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
19. Por su parte, el presidente de la República creó el SNAI como entidad encargada de la gestión, seguimiento y control de las políticas, regulaciones y planes aprobados por su órgano gobernante –el mencionado Organismo Técnico– en materia de rehabilitación, reinserción, seguridad, indultos, conmutación o rebaja de penas y medidas cautelares para personas adultas privadas de la libertad, así como el desarrollo integral de adolescentes infractores.<sup>9</sup>
20. De acuerdo con el Plan de Acción, el director general del SNAI actúa como secretario del Directorio del Organismo Técnico e interviene con voz, pero sin voto.<sup>10</sup>
21. El SNAI indica que:

*[...] por estos cambios institucionales, el SNAI no cuenta con la aprobación de instrumentos técnicos para su institucionalización (Estructura, Estatuto, Manual de Puestos, Planificación del Talento Humano) por parte del Ministerio del Trabajo y*

---

ministro de Estado que presidirá el organismo. El personal de seguridad, técnico y administrativo del sistema de rehabilitación social será nombrado por el organismo de rehabilitación social, previa evaluación de sus condiciones técnicas, cognoscitivas y psicológicas.

<sup>8</sup>Artículo 674.- Organismo Técnico.- El sistema garantizará el cumplimiento de sus fines mediante un Organismo Técnico cuyas atribuciones son: 1. Evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas del Sistema. 2. Administrar los centros de privación de libertad. 3. Fijar los estándares de cumplimiento de los fines del Sistema. El desarrollo de estas atribuciones constará en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. El Organismo Técnico contará con personal especializado en rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad. La o el Presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que presidirá el Organismo.

Artículo 675.- Directorio.- El Directorio del Organismo Técnico se integrará por las o los ministros o sus delegados encargados de las materias de justicia y derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura, deporte y el Defensor del Pueblo. La o el Presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que lo presidirá. El Directorio podrá invitar a profesionales del Organismo Técnico capacitados en áreas tales como: psicología, derecho, sociología o trabajo social y de otras especialidades quienes lo asesorarán en la rama de sus competencias, tendrán voz, pero no voto. El Directorio del Organismo Técnico tiene como objetivo la determinación y aplicación de las políticas de atención integral de las personas privadas de libertad; cumplir con las finalidades del Sistema de Rehabilitación Social y las demás atribuciones previstas en el reglamento respectivo.

<sup>9</sup> Decreto Ejecutivo No. 560 del 14 de noviembre de 2018, artículo 3.

<sup>10</sup> SNAI, Plan de Acción para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, págs.20, 27 y 40.

*Ministerio de Finanzas, que trae como consecuencia la poca operatividad en la ejecución de los procesos institucionales, la discrecionalidad de los servidores públicos al momento de ejecutar procesos lo que conlleva inevitablemente a actos de corrupción; ya dentro de dichos instrumentos las entidades antes mencionadas deben aprobar el modelo de gestión institucional, el análisis de la presencia institucional en territorio, la planificación estratégica, la cadena de valor institucional, las atribuciones, responsabilidades, productos y servicios de todas la Unidades Administrativas y las diferentes tipologías de Centros de Privación de Libertad para adultos y adolescentes a nivel nacional [...].*

*Actualmente, el SNAI funciona con la estructura provisional aprobada por el Ministerio del Trabajo a través de Oficio Nro. MDT-VSP-2019-0036, de 28 de enero de 2019, hasta que definan los instrumentos técnicos institucionales. En definitiva, al no contar con la Estructura Orgánica aprobada no se puede avanzar con la aprobación del Estatuto Orgánico por Procesos y el Manual de Valoración y Clasificación de Puestos.<sup>11</sup>*

22. Es decir, esta Corte considera que las instituciones responsables no cuentan con las condiciones mínimas para realizar una gestión organizada, eficiente y sostenible que brinde soluciones estructurales y que por ende resulta permeable ante la violencia social en los centros de privación de libertad.

### **B. Falta de política pública integral por parte de los organismos competentes**

23. En el Plan de Acción, el SNAI indicó que:

*“[...] tanto la institucionalidad como la planificación en seguridad han cambiado, a nivel conceptual y a nivel operativo. Esto se evidencia en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030, que contempla tres enfoques: defensa, seguridad pública y seguridad en la gestión de riesgos naturales y antrópicos. En cuanto al segundo enfoque, la seguridad pública que involucra al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el Plan en mención incorpora conceptos de seguridad pública encaminadas a la conservación del orden [...]. Los conceptos planteados en el documento que define la política ecuatoriana en seguridad se alejan de la línea de prevención muy propia de la seguridad ciudadana, pese a haberla incorporado como uno de sus componentes.<sup>12</sup>*

24. Asimismo indica que, el panorama diseñado y planificado en seguridad ciudadana como en seguridad integral no incluye directamente al sistema de rehabilitación social, pese a que el SNAI forma parte del Gabinete Sectorial de Seguridad y por ende dificulta la implementación y articulación de procesos consolidados y sostenidos de seguridad en los centros de privación de libertad, sin reconocimiento de la experiencia

---

<sup>11</sup> *Ibíd*em, pág. 72.

<sup>12</sup> *Ibíd*em, págs. 88 y 89

en seguridad penitenciaria lo que hace que dependa de la Policía Nacional en lugar del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.<sup>13</sup>

25. Por su parte, los agentes penitenciarios del Ecuador remitieron un escrito a la Corte en el que señalan que, frente al crecimiento exponencial de violencia en las cárceles del país, proponen un “*Plan de Seguridad Integral para el Sistema Carcelario*” basado en varios ejes: reintegro de personal con experiencia, entrenamiento para guías penitenciarios, ahorro de recursos al Estado, organización del equipo de agentes penitenciarios.

26. Al respecto, la Constitución establece sobre la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, las siguientes disposiciones:

*1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.*

*2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.*

*3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.*

*En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.*

27. Las políticas públicas constituyen decisiones adoptadas por parte de las autoridades competentes. Al ser políticas dirigidas a la protección de personas privadas de libertad y a la garantía de sus derechos, las mismas deben incluir un enfoque en derechos humanos. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que la aplicación de este enfoque debe reflejarse en un “*esquema institucional que funcione como marco de la política pública desde el momento inicial de identificación de los derechos que deben ser protegidos pasando por las etapas de formulación, implementación, monitoreo y evaluación*”<sup>14</sup>. Cada una de estas etapas de construcción de una política pública deben ceñirse al respeto de principios transversales tales como: el principio de igualdad y no discriminación, la participación social, los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia, el acceso a la información

<sup>13</sup> *Ibíd*em, pág. 93

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Políticas públicas con enfoque en derechos humanos”, Doc. 191, 15 de septiembre de 2018.

como garantía de transparencia y rendición de cuentas, la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica, la inclusión de la perspectiva de género y diversidad.

28. Adicionalmente, para su formulación, implementación, monitoreo y evaluación las políticas públicas requieren, como mínimo, de asignación suficiente de recursos económicos, humanos e infraestructura; de un enfoque multidisciplinario, integral y de coordinación interinstitucional, entre varios organismos que representan gran parte del andamiaje estatal; y, de la participación de todos los entes y sujetos involucrados.
29. La implementación de soluciones estructurales requiere de la participación multiagencial, ya que no solo depende de la Función Ejecutiva (entidades que conforman el Directorio del Organismo Técnico que tiene el deber de emitir políticas públicas en el sistema de rehabilitación social) sino de las otras funciones del Estado como la Función Legislativa en su rol de adecuar el sistema jurídico con los fines de rehabilitación y reinserción social, y la Función Judicial en su rol de garantizar el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad reconocidos en la Constitución,<sup>15</sup> como por ejemplo, aplicar el principio de derecho penal mínimo encaminado a considerar la privación de libertad como excepcional y reducir el hacinamiento carcelario.
30. La Corte reafirma lo mencionado por la CIDH en su informe “*Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*”:

*Los Estados tienen la obligación no sólo de adoptar medidas, a partir de la formulación e implementación de políticas públicas, cuando se identifica una situación de vulneración de derechos sino que también deben actuar de manera de evitar que dichas situaciones se produzcan ...[Es] importante incluir en este esquema el enfoque preventivo que supone que el accionar estatal no sólo actúa frente a hechos que ya han ocurrido y generado una violación de derechos sino que impulsa a los Estados a adoptar medidas para evitar tales riesgos.<sup>16</sup>*

31. De la información remitida en el Plan de Acción, la Corte constata que no existe una política pública con un enfoque en derechos humanos y la aplicación de sus principios transversales, que aborde al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, más allá de las consideraciones relacionadas con la seguridad, expuestas en el Plan Nacional de Seguridad Integral.
32. Asimismo, esta Corte observa que el Plan de Acción remitido por el SNAI no puede ser considerado como la política pública en vigor para la crisis carcelaria, puesto que es el Directorio del Organismo Técnico el órgano competente para determinar y aplicar las políticas de atención integral de las personas privadas de libertad. Este Organismo

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículos 51 y 77.

<sup>16</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Políticas públicas con enfoque en derechos humanos”, Doc. 191, 15 de septiembre de 2018.

desconoce si este documento ya fue aprobado por el mencionado Directorio y subraya que esta atribución no es de competencia de la Corte Constitucional. De igual forma, la Corte recalca que el mencionado Directorio es el órgano responsable de solicitar un determinado presupuesto para ejecutar el Plan de Acción remitido, y no el SNAI. Ante la ausencia de decisiones diseñadas para el efecto por parte de las autoridades competentes, los problemas estructurales e incidentes de violencia como los ocurridos en días anteriores previsiblemente continuarán y se agudizarán.

- 33.** De ahí que, este Organismo considera que la presentación de un plan de acción elaborado por el SNAI, es claramente otra medida insuficiente frente a las obligaciones estatales y los acontecimientos de extrema gravedad y de vulneraciones sistemáticas a derechos humanos que están aconteciendo en los diferentes CPL del país.
- 34.** Por lo expuesto, esta Corte considera necesario disponer al presidente de la República que, a través de Johana Pesántez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia, convoque al Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social a sesión permanente y se instale de manera inmediata. Este Directorio, con base en el Plan de Acción propuesto por el SNAI y con la más amplia participación de los sectores públicos involucrados de todas las funciones del Estado, miembros de la sociedad civil que incluyan a todos los sujetos involucrados, deberá adoptar decisiones urgentes para garantizar la seguridad de las personas privadas de libertad y diseñar una propuesta de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país.
- 35.** El defensor del pueblo, en su calidad de miembro del mencionado directorio, informará trimestralmente a esta Corte sobre el avance en el cumplimiento de la presente disposición.

### **Disposición de remitir el informe del Estado de Excepción**

- 36.** Sobre esta disposición, la Corte observa que la Presidencia de la República remitió el informe de finalización del Estado de Excepción el 20 de noviembre de 2020.
- 37.** En este informe, la Presidencia señaló haber solicitado al Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de los recursos necesarios para que el SNAI cumpla con lo previsto en el Plan de Acción y haber requerido el apoyo del Centro de Inteligencia Estratégica para profundizar los análisis que se requieren en materia de seguridad. También señaló haber dispuesto la movilización de la Policía Nacional para el desarrollo de operativos preventivos al interior de los centros de privación de libertad, además de la actuación de las Fuerzas Armadas, para control de armas en la seguridad perimetral de los centros de privación de libertad. La Secretaría General Jurídica de la Presidencia también informó sobre el trabajo conjunto realizado con los Ministerios de Salud, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo, entre otros, para garantizar las condiciones necesarias de los privados de libertad durante la pandemia

por COVID-19.

- 38.** En virtud de lo señalado, pese a que la Presidencia remitió un informe según lo ordenado en el dictamen de constitucionalidad No. 6-20-EE/20, el contenido del mismo no refleja la adopción de las medidas ordenadas previamente y expuestas en el presente auto. Más aún, resulta evidente que una demostración de extrema violencia desplegada de forma simultánea en los últimos días en los centros de rehabilitación social no habría sido posible si las medidas reportadas en el informe hubiesen sido efectivas.
- 39.** Por tanto, en virtud de lo expuesto en el presente auto, la Corte Constitucional demanda al Presidente de la República y a todas las instituciones que forman parte del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social la adopción de medidas urgentes y efectivas para garantizar la vida e integridad en los centros de privación de libertad.
- 40.** Adicionalmente, la Corte exige a la Función Ejecutiva, en coordinación con las autoridades competentes de las funciones Legislativa, Judicial y de Transparencia y Control Social, la realización de una exhaustiva investigación de los hechos acontecidos en los centros de rehabilitación social del país, conducente a la determinación de responsabilidades civiles, penales, administrativas o políticas por parte de quienes, por su acción u omisión, ocasionaron hechos de tal gravedad.

#### **Seguimiento e informe por parte de la DPE**

- 41.** Sobre el seguimiento, la DPE informó a este Organismo que realizó visitas *in situ* a 36 diferentes centros de privación de libertad. La DPE remitió dos informes de seguimiento que corresponden al inicio y la renovación del Estado de Excepción, y en ambos informes concluyó que:

*1) Las problemáticas estructurales persisten, por lo que es imperante la realización de un plan de acción integral que incluya también las acciones de las demás instituciones que intervienen los distintos ejes de tratamiento, que permita a corto, mediano y largo plazo, reestructurar el sistema de rehabilitación social, y cumplir indicadores respecto a problemáticas identificadas para promover una verdadera rehabilitación social y reinserción en la sociedad.*

*2) Resulta de especial preocupación el número de decesos presentados al interior de los centros de privación de libertad, el Estado ecuatoriano está llamado a implementar acciones urgentes dirigidas a garantizar el derecho a la vida de las PPL, conforme se ha señalado de forma reiterada en el presente informe, para cumplir con este cometido se requiere asignar recursos y personal especializado que logre mitigar aquellas conductas que promueven hechos de violencia al interior de los centros.*

*3) Es necesario repensar el funcionamiento del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, a fin de que su conformación, organización, funcionamiento y actuación se*

*adecúe a las necesidades por las que atraviesa actualmente el sistema nacional de rehabilitación social.*

*4)Es importante conocer cuál ha sido el presupuesto asignado por parte del Ministerio de Finanzas para la atención del Estado de Excepción declarado a través del Decreto 1125, que, de la información antes señalada, se desprende que aún no existe un pronunciamiento en firme por parte de esta cartera de Estado.<sup>17</sup>*

42. La DPE ha presentado información sobre el seguimiento ordenado en los dos dictámenes de constitucionalidad. Tomando en cuenta las conclusiones citadas en sus informes, este Organismo considera que los problemas estructurales que aquejan al Sistema Nacional de Rehabilitación Social continúan y no disminuyeron con la aplicación de las medidas extraordinarias adoptadas en el estado de excepción, ya que este estuvo orientado únicamente a un restablecimiento emergente y transitorio del orden al interior de los centros de privación de la libertad.
43. La permanencia de los problemas estructurales identificados, así como la ocurrencia de los hechos de violencia de conocimiento público ocurridos en los últimos días, hace necesario que la Corte recuerde a la DPE que su función como Institución Nacional de Derechos Humanos, a cargo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, es permanente.
44. Por lo tanto, esta Corte estima necesario disponer a la DPE que continúe con el seguimiento a la situación de garantía de derechos de las personas privadas de la libertad en los centros que conforman el Sistema Nacional de Rehabilitación Social del país, e informe de manera trimestral y públicamente, para que esta información esté a disposición de la ciudadanía. En el marco de las visitas realizadas a los diferentes CPL, la DPE deberá incluir a servidores de la institución encargados de la activación de acciones judiciales frente a eventuales casos de vulneraciones de derechos de personas privadas de la libertad en particular, de la población privada de la libertad en un determinado CPL o en general.

#### **Activación de mecanismos y acciones por parte de la DPE**

45. Sobre la activación de mecanismos y acciones, la DPE informa que presentó una acción de protección (número 17294-2020-00448) por presunta vulneración de los derechos a la salud, a la vida digna, al agua y al ambiente sano tanto de personas adolescentes como adultas privadas de su libertad, y de las y los servidores de los centros penitenciarios, por problemas principalmente estructurales que persisten en el sistema carcelario. La judicatura de primera instancia aceptó parcialmente la acción de protección y por lo tanto, la DPE presentó un recurso de apelación por lo cual está

---

<sup>17</sup> Defensoría del Pueblo. Primer y Segundo Informe de seguimiento al Estado de Excepción del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, octubre y noviembre 2020.

pendiente la emisión de sentencia por parte la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha<sup>18</sup>.

46. En razón de la información presentada, la Corte Constitucional considera que la disposición todavía se encuentra en ejecución, y por tanto estima necesario requerir a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que adopte la sentencia con la celeridad que demanda la gravedad de la situación en la que se encuentra el sistema penitenciario, y remita la sentencia ejecutoriada, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 86, numeral 5 de la Constitución de la República, y 25, numeral 1 de la LOGJCC. En este sentido, esta Corte ya ha referido que las acciones de protección tienen como finalidad la resolución de un problema de índole constitucional en un plazo razonable.<sup>19</sup>
47. De igual forma, la Corte recuerda a la DPE su obligación de activar los correspondientes mecanismos de protección cada vez que esta institución constata la existencia de una posible vulneración de derechos durante el desarrollo de sus informes periódicos, lo que incluye acciones judiciales en el caso de políticas públicas no implementadas o sin presupuesto.

#### Otorgamiento de las facilidades necesarias para el seguimiento de la DPE

48. Sobre esta disposición, la Corte observa que, de manera general, la DPE no informó sobre obstáculos al verificar el cumplimiento de las medidas en todos los centros y en sus exteriores. Sin embargo, sí precisó un problema específico relacionado con el centro de privación de libertad No. 3 de Quito:

*Cabe expresar la preocupación respecto al impedimento, por parte de la Coordinadora del Centro de Privación de Libertad No. 3 de Quito (casa de confianza), Dra. Gabriela Paulina Villegas Guevara, quien no autorizó que el equipo de la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento respectivo, incumpliendo así las disposiciones de la Corte Constitucional, aludiendo que era necesario haber solicitado una autorización previa para el ingreso<sup>20</sup>.*

<sup>18</sup> De la información que consta en el sistema automatizado de causas de la Función Judicial, consta que la acción de protección a la que se refiere la DPE fue conocida en primera instancia por la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito. El 16 de julio de 2020, la judicatura de primera instancia aceptó parcialmente la acción de protección. En virtud de un recurso de apelación presentado, el caso subió a conocimiento de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. La última actuación procesal en la causa es un auto de sustanciación de 18 de noviembre de 2020, en el que se legitima intervenciones en audiencia y se dispone que vuelvan autos para dictar sentencia.

<sup>19</sup> Ver Sentencia No. 1828-15-EP/20 de 9 de septiembre de 2020.

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo. Segundo Informe de Seguimiento al Estado de Excepción del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, noviembre 2020.

- 49.** Por lo tanto, puesto que la DPE evidenció el desconocimiento sobre el acceso que debían autorizar todos los centros de privación de libertad durante la vigencia del estado de excepción, la Corte considera que el SNAI cumplió la disposición de forma parcial.
- 50.** En virtud de lo expuesto, esta Corte enfatiza que la DPE se encuentra cumpliendo el mandato constitucional y la medida ordenada en los dictámenes objeto de la presente verificación, por lo que no es admisible bajo ninguna circunstancia, impedir u obstaculizar la realización de las visitas en los CPL por ninguna autoridad. Por tanto, estos hechos expresados por la DPE, de presunta responsabilidad de la coordinadora del CPL No. 3 de Quito, deberán ser investigados y de ser necesario, sancionados de conformidad con la ley por parte del SNAI.

## **V. Decisión**

**51.** En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Disponer que, en fase de seguimiento, se acumulen los dictámenes de Estado de Excepción N.º 4-20-EE/20 y 6-20-EE/20 e iniciar la fase de seguimiento de los mismos.
- 2.** Declarar el cumplimiento integral de la orden de remisión del informe de finalización del estado de excepción por parte de Presidencia, contenida en el numeral 7 del dictamen N.º 6-20-EE/20.
- 3.** Disponer al presidente de la República que, a través de la doctora Johana Pesántez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia, convoque al Directorio del Organismo Técnico de Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Este Directorio deberá instalarse en sesión permanente de manera inmediata para que, con base en el Plan de Acción propuesto por el SNAI y con la más amplia participación de los sectores involucrados, de conformidad con el artículo 85 de la Constitución:
  - a. Adopte decisiones urgentes para garantizar la seguridad en los centros de privación de libertad.
  - b. Diseñe una propuesta de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país con la participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil.
  - c. Coordine con los ministerios rectores en finanzas públicas y trabajo para ejecutar las medidas a corto plazo identificadas por el SNAI en su Plan de Acción con la finalidad de fortalecer la institucionalidad del sistema

de rehabilitación social.

El presidente de la República deberá informar mensualmente a esta Corte sobre el avance en el cumplimiento de la disposición establecida en el presente auto hasta su conclusión.

4. Exigir a las autoridades competentes de la Función Ejecutiva, en coordinación con las funciones Legislativa, Judicial y de Transparencia y Control Social, la realización de una exhaustiva investigación de los hechos acontecidos en los centros de rehabilitación social del país, conducente a la determinación de responsabilidades civiles, penales, administrativas o políticas que correspondan, por parte de quienes, por su acción u omisión, ocasionaron hechos de tal gravedad.
5. Ordenar a la DPE que continúe con el seguimiento del estado de la situación de los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros que conforman el Sistema Nacional de Rehabilitación Social del país, así como respecto del proceso de diseño, aprobación e implementación de la política pública de rehabilitación social, e informe a esta Corte de manera trimestral, en conjunto con la información que remite en la fase de seguimiento al cumplimiento de la sentencia N° 1-13-SAN-CC, dictada en la causa N° 14-12-AN.
6. Recordar a la DPE su obligación de activar los mecanismos judiciales que considere pertinentes en aras de proteger los derechos de las personas privadas de libertad, para lo cual sugiere la participación de los servidores encargados directamente de la activación de acciones judiciales en las visitas a los distintos centros de privación de libertad.
7. Requerir a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que adopte la sentencia con la celeridad que demanda la gravedad de la situación en la que se encuentra el sistema penitenciario, y remita la sentencia ejecutoriada, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 86, numeral 5 de la Constitución de la República, y 25, numeral 1 de la LOGJCC.
8. Disponer al SNAI que investigue, determine responsabilidades y, de ser el caso, establezca las sanciones correspondientes por el presunto impedimento a las servidoras y servidores de la DPE para acceder al centro de privación de libertad No.3 de Quito durante el estado de excepción. El SNAI deberá informar sobre lo mencionado a esta Corte, en el plazo de 20 días, contados desde la notificación del presente auto.
9. La Corte enfatiza la obligación de las autoridades que conforman el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de dar

cumplimiento de forma integral a los dictámenes constitucionales N.º 4-20-EE/20 y 6-20-EE/20 e informar oportunamente sobre sus acciones, conforme los plazos dispuestos en el presente auto.

10. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 03 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**