

Quito, D.M., 10 de diciembre de 2021.

**CASO No. 8-21-EE**

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

**DICTAMEN**

**I. Antecedentes**

1. El 1 de octubre de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante Oficio No. T.124-SGJ-21-0126, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del decreto ejecutivo No. 210 de 29 de septiembre de 2021, relativo al estado de excepción *“por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna”*.
2. El 6 de octubre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió dictamen favorable de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 210, mismo que fue signado con el No. 5-21-EE/21.
3. El 29 de noviembre de 2021, mediante oficio No. T.124-SGJ-21-0191, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 276 de 28 de noviembre de 2021 – en adelante, decreto No. 276-, en el que el presidente de la República dispuso renovar el estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo No. 210.
4. De conformidad con el sorteo electrónico, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez quien, el 7 de diciembre de 2021, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme al artículo 166 de la Constitución.
5. El 7 de diciembre de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Copia del oficio No. T.124-SGJ-21-0190 del que se evidencia la constancia de recepción de la notificación cursada a la señora Ab. Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional, sobre la renovación del estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 276. Copia del oficio No. T.124-SGJ-21-0191 del que se evidencia la constancia de recepción de la notificación cursada al señor Dr. Hernán Salgado Pesantes, Presidente de la Corte Constitucional, sobre la renovación del estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 276. Copia del oficio No. T.124-SGJ-21-0192 del que se evidencia la constancia de recepción de la notificación cursada a la señora Lena Savelli, Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en el

## II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República (en adelante, “CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

## III. Análisis de constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 276

7. Mediante decreto ejecutivo No. 276, el presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción “*por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna*”. Por lo que corresponde a esta Corte analizar si el decreto en cuestión, que contiene la declaratoria de renovación y las medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a las normas constitucionales.

### III.1.1. Control formal de la renovación del estado de excepción

8. **Identificación de los hechos y la causal invocada:** El decreto No. 276 dentro de sus consideraciones fácticas describe, en lo principal, los siguientes hechos:

- 8.1. “*Que Ecuador tiene 1.646. agentes de seguridad penitenciaria a nivel nacional, lo que conlleva un déficit teórico de 2.500 agentes penitenciarios (Oficina para la Droga y el Delito de las Naciones Unidas. Septiembre 2021)*”
- 8.2. “*Que a noviembre de 2021 en todo el país existen 51.631 servidores policiales en servicio activo distribuidos en el territorio y en las distintas unidades de la Policía Nacional, mientras que existen 37.201 personas privadas de libertad, es decir, existen 1.34 policías por cada persona privada de libertad, sin embargo, este personal se encuentra también a cargo de otras laborales de seguridad interna que son de su competencia*”.
- 8.3. “*Que en las provincias en que existen centros de privación de libertad regionales hay en promedio 0.67 policías por cada persona privada de libertad (...)*”.
- 8.4. “*Que las organizaciones criminales que operan al interior de los centros de privación de libertad cuentan con armamentos sofisticado y han demostrado elevados niveles de violencia y crueldad que son de dominio público*”.

---

Ecuador, sobre la renovación del estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 276.

8.5. *“Que es operativa y presupuestariamente imposible implementar de forma rápida la incorporación de nuevos agentes de seguridad penitenciarios debidamente capacitados que controlen la situación actualmente en curso”.*

8.6. Y a partir de esto concluye que, *“esto demuestra que el número de agentes de seguridad penitenciaria y policías resultaría insuficiente para controlar la situación en los centros de privación de libertad sin dejar al resto de la población desprovista de vigilancia policial por día enteros a la vez”.*

9. El artículo 1 del decreto No. 276 invoca la causal de grave conmoción interna.

#### 10. Justificación de la declaratoria de renovación:

10.6. En lo que refiere a la **base fáctica**, además de los hechos relatados en el apartado precedente, el decreto No. 276 afirma que: *“la grave conmoción interna que se vive actualmente en los centros de privación de libertad y que motivó el Decreto Ejecutivo N.º 210 desafortunadamente persiste y continúa vulnerando la vida y los derechos de las personas privadas de libertad, como es de conocimiento público”.*

10.7. Por su parte, en lo que concierne a la **justificación jurídica**, en el decreto No. 276 se argumenta que:

10.7.1. *“En el régimen jurídico ordinario permite el ingreso de personal de Fuerzas Armadas en los centros de privación de libertad únicamente en la circunstancia referida en el artículo 720 del Código Orgánico Integral Penal”.*

10.7.2. *“Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Zambrano Vélez y otros v. Ecuador hizo notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación y que, por ende, los Estados deben observar un extremo cuidado al utilizar las Fuerzas Armadas (...)”.*

10.7.3. *“Que en la Guía para la Regulación del Uso de la Fuerza y la Protección de las Personas en Situaciones de Violencia Interna que no Alcanzan el Umbral de un Conflicto Armado, constante en el Informe del Comité Jurídico Interamericano adoptado en el 81º Período Ordinario de Sesiones el 8 de agosto de 2012 se determinó que la práctica de recurrir a las autoridades militares (...) [s]e trata de una medida legítima, de carácter excepcional, a la que pueden recurrir los Estados, únicamente, cuando sus fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar una cierta situación. (...)”.*

10.7.4. *“Que los citados estándares resultan más favorables para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad que la inacción o atención*

*ineficaz mediante guías penitenciarios y Policía Nacional en números insuficientes”.*

**10.8.** Finalmente, el artículo 1 del decreto No. 276 afirma que éste 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”.*

**11. Ámbito territorial y temporal:** En cuanto al alcance territorial, el artículo 1 del decreto No. 276 determina que la renovación del estado de excepción se decreta para: *“todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna”.* En lo atinente al ámbito temporal, se indica que, se lo renueva *“por el plazo de 30 días adicionales”.*

**12. Indicación de los derechos susceptibles de suspensión:** El artículo 7 del decreto No. 276 menciona que se suspende: *“el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión, de las personas privadas de libertad de todos los centros de privación de libertad a nivel nacional, observando el orden constitucional y legal vigentes, las garantías constitucionales, así como los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional”.*

**13. Notificaciones:** Las notificaciones correspondientes de la declaratoria de renovación del estado de excepción a nivel nacional e internacional, fueron efectuadas conforme se indicó en el párrafo 5.

### **III.1.2. Control formal de las medidas extraordinarias dictadas**

**14.** El decreto ordena las siguientes medidas:

**14.1.** La suspensión de los derechos identificados en el párrafo 12 *supra*.

**14.2.** *“[L]a movilización en todo el territorio nacional hacia todos los centros de privación de libertad, sin excepción alguna, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”.*

**14.3.** *“[L]as requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de libertad en todo el territorio nacional”.*

15. Las medidas han sido adoptadas por la Presidencia de la República mediante decreto, y, por tanto, cumplen con las formalidades que establece el sistema jurídico conforme el artículo 122.1 de la LOGJCC.
16. La medida de suspensión de los derechos “*a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión*”, se encuadra dentro de los derechos que el artículo 165 de la CRE autoriza como susceptibles de ser suspendidos o limitados durante un estado de excepción. Las medidas de movilización de “*las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional*”, y la orden de “*las requisiciones a las que haya lugar*” es concordante con lo prescrito en los numerales 6 y 8 del artículo 165 de la CRE. Lo dicho permite verificar que las disposiciones, en lo formal, se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, conforme al artículo 122.2 de la LOGJCC.

### **III.2. Control material de constitucionalidad del decreto**

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

#### **III.2.1. Control material de la renovación del estado de excepción**

18. **Real ocurrencia de los hechos:** La evaluación de la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción involucra un examen de tipo fenomenológico, a través del cual, la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo.
19. Bajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.
20. El material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por

probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.

21. En el caso *in examine* los hechos afirmados por la Presidencia de la República, recogidos mayoritariamente en el párrafo 8 *supra*, han sido sustentados mediante:

21.1. Información estadística del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores sobre el número total de personas privadas de libertad y de policías por provincias y de la relación matemática que existe entre ambos; lo que demostraría que efectivamente *“hay en promedio 0.67 policías por cada persona privada de libertad”*.

21.2. En noticias publicadas por los medios de comunicación El Universo, El Comercio y Deutsche Welle (DW), que informan sobre: los intentos de las personas privadas de libertad de ingresar un *“arsenal a la Penitenciaría”*<sup>2</sup>; el refuerzo militar en el control de los centros de privación de libertad, luego de la *“la masacre que dejó 68 muertos en Ecuador”*<sup>3</sup>; la última *“masacre en la Penitenciaría del Litoral”*<sup>4</sup>; y, el clamor de ayuda de las personas privadas de libertad *“tras enfrentamiento en Penitenciaría del Litoral”*<sup>5</sup>.

22. Con base en lo expuesto, se constata que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentran demostrados suficientemente con base en informes de las autoridades competentes nacionales y en reportes de varios medios de comunicación; lo que confirma la real ocurrencia de los hechos descritos en el estado de excepción.

23. Ahora bien, este Organismo considera necesario advertir que la examinación de la real ocurrencia de los hechos que motivan un estado de excepción, es independiente de la responsabilidad de las personas, autoridades o entidades que por su actuación y/u omisión los han provocado o dejado de evitar.

24. Así las cosas, sin perjuicio de que este Organismo ha determinado que los hechos que invoca la Presidencia de la República como justificación fáctica en su decreto de estado de excepción responden en gran medida a *“[l]a ineficacia de las autoridades encargadas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social”* que *“no puede justificarse de ninguna manera, ni por el cambio de gobierno ni por la*

<sup>2</sup>El Comercio, Tres reos intentaron ingresar arsenal a la Penitenciaría, 12-11-2021: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/reos-detenido-ingre-so-arsenal-pcnitenciaria.url>

<sup>3</sup> DW, Militares refuerzan control de cárcel tras masacre que dejó 68 muertos en Ecuador: <https://www.dw.com/es/militares-refuerzan-control-de-carcel-tras-masacre-que-dejo-68-muertos-en-ecuador-%10^817260>

<sup>4</sup> El Universo, 'Nueva masacre en la Penitenciaría del Litoral': <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/nueva-masacre-en-la-penitenciaría-del-litoral-52-reos-sesinados-y-1Q-hendos-policia-entra-a-pabellones-nota/>; E

<sup>5</sup> El Comercio, Detenidos claman ayuda tras enfrentamientos en Penitenciaría del Litoral: <https://www.elcomercio.com/actualidad/detenidos-ayuda-penitenciaría-litoral-ecuador.html>.

*existencia de problemas al interior de los CPL de difícil control*<sup>6</sup>; la Corte no puede negar la real ocurrencia de los hechos en los que se fundamenta la causal invocada, sin perjuicio de las responsabilidades que los órganos jurisdiccionales, en el marco de sus competencias, puedan declarar con respecto a los actos y omisiones de la Administración Pública y sus representantes, de ser el caso.

**25. Configuración de la causal invocada:** En el dictamen No. 3-19-EE/19, la Corte Constitucional precisó los parámetros para identificar las situaciones que configuran la causal de grave conmoción interna. Al respecto, señaló que: (i) “[e]n 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”; y, que “[e]n 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”.<sup>7</sup>

**25.1.** En lo relativo al **primer parámetro**, la Corte Constitucional considera que los hechos de violencia que se han constatado en los centros de privación de libertad del país, los mismos que han ocasionado la muerte violenta de más de trescientas personas privadas de libertad en lo que va del año 2021,<sup>8</sup> muchas de las cuales se encontraban sin sentencias condenatorias en firme;<sup>9</sup> son una clara evidencia de la extremadamente grave situación en la que se encuentran las personas privadas de libertad, y de la violación y el riesgo constante en que se hallan sometidos sus derechos a la vida, a la integridad personal, sea esta física, psicológica y emocional.

**25.2.** Estos hechos de violencia acrecientan la condición inherente de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas privadas de libertad, como producto de la limitación y suspensión de varios de sus derechos por las sanciones penales que se encuentran cumpliendo, lo que de conformidad con el artículo 35 de la CRE los convierte en un grupo de atención prioritaria, cuyos derechos deben ser garantizados de forma eficiente y eficaz por el Estado ecuatoriano.

**25.3.** En esta línea, la Corte reconoce que los hechos de violencia precitados son una muestra de la “*debilidad de la institucionalidad estatal encargada de su custodia y seguridad reflejada en la ausencia de políticas dirigidas a*

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 32.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 3-19-EE /19, párr. 21.

<sup>8</sup> El Universo. Más de 300 reos asesinados a nivel nacional durante enfrentamientos entre bandas delictivas en el interior de centros carcelarios. 15 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/mas-de-300-reos-asesinados-a-nivel-nacional-durante-enfrentamientos-entre-bandas-delictivas-en-el-interior-de-centros-carcelarios-nota/>.

<sup>9</sup> El Universo. El pabellón 2 y el área transitoria, escenarios de la masacre en la Penitenciaría. 13 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/el-pabellon-2-y-area-transitoria-escenarios-de-la-masacre-en-la-penitenciaria-nota/>.

*enfrentar estructuralmente esta problemática*”;<sup>10</sup> y, en consecuencia, dada la intensidad de la afectación de los derechos a la vida e integridad de las personas internas en los centros penitenciarios y la ineficacia del aparato estatal para proteger y tutelar sus derechos, se comprueba la ocurrencia del primer elemento de la causal de grave conmoción interna en el sistema carcelario.

**25.4.** En lo atinente **al segundo parámetro**, la Corte Constitucional es consciente de que los hechos violentos descritos en los párrafos antecedentes, y de forma particular la masacre ocurrida en la madrugada del 13 de noviembre de 2021 en la penitenciaría del litoral, en la cual murieron aproximadamente 68 personas, de las cuales la mayoría eran personas que se encontraban detenidas por delitos menores, o que no tenían una sentencia condenatoria en firme, y cuyos cadáveres fueron incinerados, han provocado una elevada y notoria alarma social.<sup>11</sup>

**25.5.** A esto hay que agregarle que *“las organizaciones criminales que operan al interior de los centros de privación de libertad cuentan con armamentos sofisticado y han demostrado elevados niveles de violencia y crueldad que son de dominio público”*.

**25.6.** Asimismo, el hecho de que la Presidencia de la República haya reconocido la insuficiencia de agentes de seguridad penitenciaria y de servidores policiales para controlar, custodiar y garantizar la seguridad de los centros de privación de libertad, ha provocado una grave incertidumbre y preocupación en la población, pero particularmente en las personas privadas de libertad, sus familiares y los familiares de las víctimas. Por lo que este Organismo comprueba el segundo elemento de la causal identificada.

**25.7.** La alarma y preocupación por la situación en los centros de privación de libertad ha llevado inclusive a que expertos del Comité contra la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura expresen: *“su consternación por los constantes episodios graves de violencia en las cárceles de Ecuador, en donde se han registrado cientos de muertes en los últimos meses, algunas de ellas como consecuencia de actos violentos de extrema brutalidad”*.<sup>12</sup>

**25.8.** Finalmente, la Corte Constitucional determina que, si bien en anteriores dictámenes se ha pronunciado sosteniendo que la alarma social suele ser una

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 21.

<sup>11</sup> El Universo. Nueva masacre en la Penitenciaría del Litoral: 68 reos asesinados y 25 heridos, según la Fiscalía. 13 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/nueva-masacre-en-la-penitenciaría-del-litoral-52-reos-asesinados-y-10-heridos-policia-entra-a-pabellones-nota/>.

<sup>12</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Para los Derechos Humanos. Noticias. Ecuador tiene la obligación de garantizar la seguridad dentro de sus cárceles, señalan Expertos y Expertas de Naciones Unidas. 2 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27890&LangID=S>.

consecuencia de los hechos “*reportados por los medios de comunicación*”;<sup>13</sup> no es menos cierto que la falta de información suficiente, veraz, verificada, oportuna y contextualizada de las autoridades competentes sobre los acontecimientos y hechos de interés general, y en este caso específico sobre la situación de control y seguridad de los centros de privación de libertad, y el estado de las personas privadas de libertad, puede derivar en un ambiente de incertidumbre y desinformación generalizada que a su vez conlleva a la alarma social.

**26. Superación e insuficiencia del régimen ordinario:** Esta Corte tal como lo hizo en el dictamen constitucional No. 5-21-EE/21 confirma 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*”.<sup>14</sup>

**27.** No obstante, en la línea de sus pronunciamientos previos, a este Organismo no deja de llamarle la atención que, en el transcurso de dos años (2019-2020), han sido emitidas tres declaraciones de estados de excepción, con el propósito de enfrentar la crisis del Sistema de Rehabilitación Social, que han durado el tiempo máximo facultado por la Constitución, sin que se el gobierno nacional haya podido cesar, o por lo menos mitigar, la presencia de estructuras de crimen organizado en los centros de privación de libertad, el tráfico de armas, la extorsión de personas privadas de libertad y de sus familiares, los enfrentamientos armados internos, el hacinamiento, el narcotráfico, la violencia física, psicológica y sexual a personas privadas de libertad, las muertes violentas, la ineficacia e ineficiencia del control y seguridad de los centros de privación de libertad, la corrupción institucional, y la falta de políticas públicas que desarrollen los ejes de tratamiento para la rehabilitación social de personas privadas de libertad.

**28.** De esta manera, la Corte Constitucional una vez más recalca que la declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa al país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal, no puede dar una solución definitiva a una problemática transversal, sistemática, con una variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídicas.

**29.** Con base en las consideraciones expuestas, este Organismo nuevamente le recuerda a la Administración Pública Central su obligación de adoptar medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social para rehabilitar efectivamente a los infractores de las normas penales, mediante el desarrollo de sus capacidades individuales y de sus deberes comunitarios; para esto es indispensable que las autoridades responsables de la rehabilitación social de las personas privadas de

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 3-19-EE /19, párr. 21.

<sup>14</sup> *Ibidem*, párr.28.

libertad desarrollen políticas públicas efectivas para la ejecución de los ejes de tratamiento previsto en el ordenamiento jurídico, a saber, eje laboral, eje de educación, cultura y deporte, eje de salud, eje de vinculación social y familiar, y, eje de reinserción.

30. En efecto, es indispensable que las personas privadas de libertad tengan una oportunidad real para su inclusión y reinserción social, y, una alternativa efectiva y legítima que haga frente a las ofertas económico-sociales y las “garantías de seguridad” que el crimen organizado les ofrece.
31. Para esto es indispensable que en los centros de rehabilitación social: (i) el trabajo constituya un elemento fundamental del tratamiento de las personas privadas de libertad, el cual no deberá tener carácter aflictivo ni se aplicará como medida de corrección; (ii) que se garantice el acceso a los niveles de educación inicial, básica y bachillerato a las personas privadas de libertad que no hayan aprobado con anterioridad esos niveles, y se instrumenten convenios con instituciones de educación superior para facilitar el acceso a las personas privadas de libertad a programa de grado y posgrado; (iii) que se brinde una atención sanitaria integra a las personas privadas de libertad, orientada a la prevención y a la curación, y que reconozca y aborde al consumo ocasional, habitual y problemático de drogas como un problema de salud pública; (iv) que se fortalezca el núcleo familiar y las relaciones sociales de las personas privadas de libertad; y (v) que se promueva y aplique, cuando se procedente, los regímenes semiabierto y abierto de ejecución de la pena con la finalidad de generar autoconfianza y autonomía de las personas privadas de libertad para permitirles una óptima rehabilitación.<sup>15</sup>
32. De igual forma, es indispensable que los órganos jurisdiccionales y autónomos de la Función Judicial no abusen de la solicitud y ejecución la prisión preventiva como medida cautelar penal, empleen la suspensión condicional de las penas privativas de libertad cuando se cumplan con los presupuestos legales, y se prefiera la vía civil sobre la penal, cuando esta permita “(a) tutelar de una forma más eficiente y oportuna al bien jurídico protegido, (b) reparar integralmente los derechos de la víctima y (c) aportar a la rehabilitación social del presunto transgresor- en caso de que lo necesitare-”<sup>16</sup>; con el objeto de evitar situaciones de hacinamiento en los centros de privación de libertad.
33. También es indispensable que, para la ubicación poblacional y el tratamiento de las personas privadas de libertad en los centros de privación de libertad, que las autoridades competentes destinen lugares diferenciados para separar a las personas que se encuentran cumpliendo una medida cautelar personal de aquellas que se encuentran cumpliendo una sentencia ejecutoriada de privación de libertad; y para separar a las personas según el nivel de seguridad en el que han sido categorizadas (máxima, media, mínima).

<sup>15</sup> COIP. Arts. 701-7.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2706-17-EP/21, párr. 26.

34. En este contexto, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en ocasiones previas sobre la problemática del hacinamiento, y la falta de infraestructura y acceso a servicios básicos en los centros de privación de libertad, manifestando:

*“(...) es claro que el problema del hacinamiento no depende de una sola institución, sino que requiere de decisiones conjuntas y coordinadas de las instituciones mencionadas anteriormente. Así en lo principal se debe hacer hincapié en: (...) Evaluación individualizada de situación jurídica de personas privadas de libertad a fin de que jueces de garantías penitenciarias, la Defensoría Pública y el SNAI, determinen aquellos casos en que proceden las medidas alternativas a la privación de libertad en delitos cometidos sin violencia u otras medidas tendientes a reducir la sobrepoblación carcelaria. 3. Adoptar las medidas necesarias para contar con las y los jueces de garantías penitenciarias proporcionales a la carga procesal, población carcelaria y demás parámetros técnicos que sustentan su implementación”.*<sup>17</sup>

*“[En los centros de privación de libertad] al menos deben atenderse los siguientes aspectos: 1. Los GAD municipales y provinciales en los que se encuentran ubicados los centros de privación de libertad coordinen con el SNAI a fin de que se les provea de servicios de agua potable, electricidad, recolección de basura y alcantarillado de forma permanente. 2. El Ministerio de Salud Pública en coordinación con el SNAI adopten las medidas necesarias para que los centros de privación de libertad cuenten con atención médica y psicológica continua, así como con los medicamentos básicos necesarios. Debe considerarse de manera particular la asistencia sanitaria a las personas privadas de libertad con enfermedades crónicas o catastróficas conforme los parámetros de la sentencia No. 209-15-JH/19 de esta Corte. 3. Priorizar la adecuación de la infraestructura que se encuentre deteriorada o ponga en riesgo la vida, salud o integridad de los internos y del personal que labora en dichos centros de privación de la libertad. 4. Evitar la edificación de infraestructura carcelaria de grandes dimensiones que dificultan el control por parte del Estado y propician la sobrepoblación”.*<sup>18</sup>

35. Asimismo, en lo relativo a las garantías que deben asegurarse para las personas privadas de libertad, esta Corte ha sostenido:

*“el SNAI debe adoptar las medidas previstas en los párrafos que anteceden, además de otras necesarias para asegurar las garantías básicas de derechos, entre estas: 1. Adoptar medidas eficaces para la prevención de la violencia y la construcción de una cultura de paz dentro de los centros de privación de libertad, fortaleciendo los canales de comunicación entre autoridades y personas privadas de libertad, así como formas no violentas de resolución de conflictos internos. Posibilitar el acceso de las personas privadas de libertad a procesos de formación académica, profesional, cultural, deportiva, así como a*

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 365-18-JH/21, párr. 294.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 296.

*actividades lúdicas y recreativas. 3. Observar de manera estricta la separación de personas privadas de su libertad en función de parámetros de seguridad dentro de dichos centros. 4. Asegurar la efectividad del derecho de petición, brindando una respuesta ágil y oportuna a las denuncias presentadas por parte de internos con prevención de retaliaciones. 5. Llevar a cabo investigaciones administrativas internas, independientes de las realizadas por Fiscalía, en casos de vulneraciones a la integridad personal. 6. Eliminar las celdas de castigo y aislamiento forzado dentro de los centros de privación de libertad. 7. Observar de manera estricta el uso progresivo de la fuerza por parte de agentes de seguridad y de la fuerza pública. 8. Permitir el acceso a los delegados de la Defensoría del Pueblo y del Mecanismo de prevención contra la tortura a los centros de privación de libertad. Esta entidad deberá emitir sus informes de manera oportuna y con las recomendaciones necesarias para mejorar el cumplimiento. En caso de identificar situaciones concretas de vulneraciones de derechos presentará las garantías jurisdiccionales necesarias para su protección. 9. No impedir las visitas a familiares o a profesionales del derecho que patrocinan las causas de las personas privadas de libertad. 10. Propiciar la integración laboral, familiar, social, cultural y económica de las personas privadas de libertad desde la permanencia en los centros de rehabilitación social y con posterioridad a la recuperación de su libertad. Para ello, es necesario que el SNAI coordine con los ministerios a cargo de las políticas de trabajo, educación, inclusión social y salud”.*<sup>19</sup>

- 36.** Ahora bien, conforme resolvió esta Corte en el dictamen constitucional No. 5-21-EE/21 que analizó el decreto de estado de excepción que precedió al decreto ejecutivo No. 276, este Organismo sigue siendo consciente de la extrema gravedad de los hechos insólitos que suscitan la renovación del estado de excepción examinada; y considera que la misma podría permitirle al gobierno, de forma temporal, adoptar mecanismos extraordinarios como punto de partida de un proceso coordinado de reforma del Sistema de Rehabilitación Social. Consecuentemente, la Corte estima que los hechos que suscitan esta declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario.
- 37.** No obstante, esta Corte enfatiza que es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales ya anotadas, que ocasionan los graves problemas dentro de los centros de privación de libertad, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario. Asimismo, exhorta a las demás funciones del Estado, y de forma particular a la Asamblea Nacional, para que formule, desarrolle y promueva modificaciones legislativas que permitan la atención integral de la problemática estructural analizada.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, párr. 297.

38. En esta línea además la Corte desea enfatizar en que, al ser un problema estructural, la responsabilidad y las soluciones deben ser integrales. La Asamblea Nacional debe también tomar medidas oportunas, en virtud de sus atribuciones de legislar y fiscalizar previstas en la Constitución, y bajo el entendido que es la Función del Estado que ha establecido las normas penales que rigen actualmente y que son parte de la problemática y crisis carcelaria actual; por lo cual, esta Corte no puede dejar de exhortar a la Asamblea Nacional a que asuma sus atribuciones y responsabilidades, sobre todo en el establecimiento de medidas legislativas encaminadas a hacerle frente al hacinamiento y a la problemática generada en reglas que plantean la existencia de más delitos, penas más severas y largas (más agravantes y menos atenuantes), las restricciones a la prelibertad, etc. Además, de un exhorto a la Fiscalía General del Estado y a la Defensoría Pública, para que el marco de sus competencias y atención de casos particulares, coadyuven a superar la problemática estructural tantas veces referida.
39. **Límites espaciales y temporales:** Esta Corte observa que el decreto ejecutivo No. 276 no contiene considerandos que traten sobre la justificación expresa de las razones para renovar el estado de excepción por 30 días más. En este orden de ideas, si bien el artículo 166 de la CRE admite la posibilidad de que se renueve la declaratoria de un estado de excepción hasta por 30 días adicionales, cuando las causas que motivaron la declaratoria de estado de excepción original persisten, esto no implica que necesariamente que toda renovación de un estado de excepción deba necesariamente realizarse por el período máximo de tiempo.
40. De igual forma, este Organismo observa que el decreto ejecutivo No. 276 tampoco aporta razones expresas para justificar la necesidad de renovar el estado de excepción en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional. Es más, la Corte Constitucional toma nota en que, transcurridos 60 días desde la vigencia del estado de excepción ordenado en el decreto ejecutivo No. 210, no se haya recopilado y remitido a este Organismo la información clara, general y precisa que de soporte la necesidad de renovar el estado de excepción a nivel nacional en lugar de circunscribirlo a determinados centros de rehabilitación social. Así las cosas, a pesar de que en el decreto No. 276 se ordena renovar el estado de excepción por grave conmoción interna en *“todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna”*; la información estadística del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores que se utiliza para justificar la insuficiencia de servidores policiales, únicamente es respecto a los centros de privación de libertad ubicados en las provincias de Cotopaxi, Azuay y Guayas.
41. En los dictámenes No. 4-20-EE/20<sup>20</sup> y 6-20-EE/20<sup>21</sup>, esta Corte ya advirtió que si los acontecimientos que motivaron la declaratoria de estado de excepción ocurrieron en centros de rehabilitación social específicos, es obligación del presidente de la

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 41.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 6-20-EE/20, párr. 29.

República justificar por qué requiere declarar un estado de excepción en todos los centros a nivel nacional, sin distinción alguna debido a su tipología.

42. Ahora bien, conforme se señaló en los dictámenes antedichos<sup>22</sup>, esta Corte Constitucional carece de elementos e información técnica para determinar los límites espaciales y temporales necesarios para la renovación del estado de excepción sujeto a análisis. Por lo que, debido a la complejidad de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y que todavía persisten, toda vez que el estado de excepción motivo de esta renovación se adoptó en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, y considerando el Estado requiere de un tiempo suficiente para coordinar y ejecutar acciones que permitan superar de forma efectiva la grave conmoción interna y retomar de forma ordenada al régimen constitucional ordinario en todos esos centros de rehabilitación social, de una lectura integral del Decreto en análisis y de las distintas fuentes que lo sostienen, la Corte presume que los hechos que motivan la renovación del estado de excepción mantienen un impacto a nivel nacional y requieren del tiempo máximo que determina la CRE. Esta presunción ya ha sido adoptada por la Corte en dictámenes previos:

*“(...) tomando en cuenta que el Estado requiere de un tiempo suficiente para coordinar y ejecutar acciones que permitan superar de forma efectiva la grave conmoción interna y retomar de forma ordenada al régimen constitucional ordinario en todos esos centros de rehabilitación social; por esta ocasión, la Corte presume que los hechos que motivan la renovación del estado de excepción mantienen un impacto a nivel nacional y requieren del tiempo máximo que determina la Constitución.”<sup>23</sup>*

[Énfasis añadido]

43. En conclusión y en sujeción a precedentes previos, esta Corte verifica que la declaratoria de renovación de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo No. 276 cumple con los presupuestos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC. No obstante lo anterior, la Corte advierte al presidente de la República sobre la necesidad de justificar los requisitos espaciales y temporales de forma expresa en los próximos decretos ejecutivos a través de los cuales se declare o renueve un estado de excepción. Sin perjuicio de esto, la Corte hace un llamado a la Presidencia de la República y le recuerda su deber de argumentar suficientemente la extensión temporal y territorial de sus decretos de estado de excepción, para lo cual deberá aportar una base fáctica y una justificación jurídica que sustenten la necesidad de la extensión temporal y territorial de la declaratoria de estado de excepción.

### III.2.2. Control material de las medidas extraordinarias

44. Por último, corresponde a la Corte Constitucional analizar si las medidas extraordinarias son idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 42.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 6-20-EE/20, párr. 31.

que motivaron la renovación del estado de excepción contenido en el decreto ejecutivo No. 276. Es importante señalar que las medidas extraordinarias contenidas en el decreto ejecutivo No. 276 corresponden a las mismas dispuestas en el decreto ejecutivo No. 210, respecto del cual esta Corte ya emitió un dictamen favorable de constitucionalidad.

- 45.** En este mismo orden de ideas, esta Corte señala que el ejercicio de control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción, se limita al análisis de la constitucionalidad de las medidas extraordinarias adoptadas por la Presidencia de la República, y no al análisis de las competencias, deberes y atribuciones que el régimen jurídico ordinario constitucional, legal e infralegal estatuyen para la Presidencia de la República y demás autoridades encargadas de la seguridad nacional y el mantenimiento del orden público; de ahí que, esta Corte solo se pronunciará sobre aquellas medidas que tienen origen en el decreto No. 276 y no en otra fuente normativa<sup>24</sup>.
- 46.** En esta misma línea, es pertinente aclarar que los dictámenes de control constitucional de estados de excepción que dicte la Corte Constitucional del Ecuador en ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la LOGJCC constituyen disposiciones deben ser analizadas de forma abstracta ya que implican el contraste de la declaratoria de tal estado de excepción con la Constitución; pero de ninguna manera puede entenderse como que tal análisis sustituya o reemplace las actuaciones o medidas que deban ser tomadas de forma oportuna, eficiente y eficaz para la actuación en las operaciones del restablecimiento y mantenimiento del orden interno y la seguridad en los centros de privación de libertad del país o ante graves atentados a la vida e integridad personal; ya que estas corresponden en primer lugar a la Función Ejecutiva, sus órganos y a la fuerza pública, en el marco de sus competencias, conforme al artículo 226 de la Constitución, sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades conferidas a otros órganos del Estado.
- 47.** Esta Corte Constitucional previene que el control constitucional de los Estados de excepción no puede ser concebido como un impedimento u obstáculo para ejecutar las acciones o medidas que tengan por objeto o resultado hacerle frente de forma oportuna a la situación fáctica y acontecimientos o fenómenos que ocurran o estén por ocurrir en los Centros de privación de libertad o graves atentados a la integridad y vida de las personas privadas de libertad; ya que tal situación fáctica se encuentra conocida de primera mano por la Función Ejecutiva y por las fuerzas públicas teniendo en cuenta además que el ordenamiento jurídico<sup>25</sup> no solo que les reconoce atribuciones o competencias sino que le impone el deber de ejecutarlas de forma oportuna, eficiente y con eficacia para precautelar la vida, integridad personal u

---

<sup>24</sup> En este sentido, en el Decreto Ejecutivo 276 invocaba el artículo 720 del COIP; sin embargo, tal invocación no es necesaria para fundamentar un Estado de excepción ni tampoco se observa objetivamente que se requiere de este para su aplicación.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

otros derechos que pueden verse afectados de las personas involucradas en la crisis carcelaria que es de conocimiento público en el país. Entre estas, personas privadas de libertad, personas que se encuentren en los Centros de rehabilitación social en razón de su oficio o cualquier otra causa, ciudadanos en zonas de influencia de los Centros de rehabilitación social, etc.

### **III.2.2.1. Movilización de la Administración Pública Central e Institucional y de las fuerzas públicas**

- 48.** En el artículo 2 del decreto No. 276 se dispone la movilización de: *“todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”*. Con esto se observa que lo ordenado por la Presidencia de la República afecta a: (i) la Administración Pública central e institucional; (ii) la Policía Nacional; y, (iii) la Fuerzas Armadas.
- 49.** En lo que respecta a la movilización de la Administración Pública central e institucional, (i) la Corte Constitucional en el dictamen No. 3-20-EE/20, frente a una medida similar determinó 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.”*<sup>26</sup>.
- 50.** (ii) En lo que refiere a la movilización de la Policía Nacional, el decreto No. 276 establece que la misma tiene como 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”*.
- 51.** Asimismo, determina que la movilización de la Policía Nacional se hará de *“manera coordinada con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, y demás instituciones de la Administración Pública Central e Institucional”*; y que 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”*.
- 52.** Con relación aquello, en los dictámenes N.º 4-20-EE/20, 6-20-EE/20 y 5-21-EE/21 la Corte Constitucional observa que *“en cuanto a la movilización de la Policía Nacional, se observa que atendida su forma de capacitación y ante el desborde del*

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 127.

*personal de vigilancia de los centros de privación de libertad, su intervención resulta idónea, necesaria y proporcional”.*<sup>27</sup>

- 53.** Sin perjuicio de lo expuesto, esta Corte previene sobre lo señalado en los párrafos 45-47 *supra*, que los Estados de excepción o los dictámenes que se dicten en torno a estos no enervan ni condicionan los deberes y responsabilidades existentes en el régimen ordinario y que son atribuidas de forma expresa a la Función Ejecutiva -ni de los órganos que la componen-, a la Policía Nacional ni de la coordinación debida con otros órganos o entidades del Estado para el cumplimiento de los fines institucionales y garantía de los derechos constitucionales de las personas; principalmente aquellas destinadas a precautelar la vida e integridad personal de los ciudadanos y demás personas que pueden verse involucradas en la crisis carcelaria actual<sup>28</sup>; debiendo responder de forma oportuna a la situación fáctica cuya dinámica y dimensión responde a la situación descrita en párrafos 8-10 *supra*.
- 54.** (iii) Por su parte, en lo que atañe a la movilización y participación de las Fuerzas Armadas, el decreto de estado de excepción establece que esta *“se dará en coordinación con las labores que lleve a cabo la Policía Nacional con el fin de precautelar el mantenimiento del orden público”*; y que *“se enfocará en el restablecimiento del orden y seguridad interna en los centros de rehabilitación social, así como el control de armas y objetos de prohibido ingreso en el primer filtro de ingreso a los centros de rehabilitación social. Su participación se realizará en el perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos, y también en el interior de los centros de privación de libertad de manera coordinada con la Policía Nacional”*.
- 55.** Sobre este particular, este Organismo advierte que, de conformidad con el régimen jurídico ordinario, la seguridad y control de los centros de privación de libertad es una competencia que comparten el cuerpo de seguridad penitenciaria y la Policía Nacional; así, el artículo 685 del COIP determina que: *“La seguridad interna de los*

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 64-65.

<sup>28</sup> Dentro de este escenario, en aquellas situaciones donde la Policía Nacional conozcan del cometimiento flagrantes de delitos dentro de los centros de privación de libertad, conforme al artículo 562 del COIP, deberán cumplir con su obligación de aprehender a quienes sorprendan en delito flagrante, informarles los motivos de su aprehensión y ponerlos a disposición de las autoridades competentes: *“(…) Las y los servidores de la Policía Nacional, del organismo competente en materia de tránsito o miembros de las Fuerzas Armadas, deberán aprehender a quienes sorprendan en delito flagrante e informarles los motivos de su aprehensión. En este último caso deberán entregarlos de inmediato a la Policía Nacional (…)”*.

Asimismo, la Corte evidencia que el artículo 66.22 de la CRE y el artículo 480. 3 del COIP autorizan el allanamiento del domicilio o lugar de habitación de las personas, así como de los lugares donde la persona desarrolle su actividad familiar, comercial o laboral, cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas. De ahí que, en casos de delitos flagrantes de lesiones, homicidios, asesinatos, u otros, la fuerza pública podrá ingresar a los pabellones, celdas y lugares de habitación de los privados de libertad a fin evitar que se consume una infracción penal o para socorrer a las víctimas.

*centros de privación de libertad es competencia del cuerpo de seguridad penitenciaria. La seguridad perimetral es competencia de la Policía Nacional”.*

56. En este orden de ideas, al igual que lo observado en el decreto ejecutivo No. 210, el decreto No. 276 dispone la participación tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas en el control de los centros de privación de libertad. Frente a esto, la Corte recuerda que en situaciones comprobadas de grave conmoción interna donde se haya verificado un desbordamiento de la capacidad del personal de vigilancia penitenciaria, la intervención de la Policía Nacional para el control interno de los centros de privación de libertad es una medida que goza de legitimidad. Así, este Organismo ha afirmado que la Policía Nacional *“posee formación en el control del orden interno y cuenta con el debido equipamiento para garantizar la seguridad al interior de los CPL”*.<sup>29</sup>
57. Ahora bien, en lo que concierne específicamente a la movilización de las Fuerzas Armadas, en la *ratio decidendi* de los últimos dictámenes que analizaron la constitucionalidad de decretos de estado de excepción por circunstancias de grave conmoción en el sistema penitenciario, la Corte ha reiterado que la participación y movilización de las Fuerzas Armadas configura una medida legítima e idónea siempre y cuando *“se circunscriba al perímetro exterior, incluido el primer filtro de ingreso, de los Centros de Privación de Libertad”*.<sup>30</sup>; entendida ésta como una regla o mandato general de actuación para tal fuerza pública.
58. No obstante, a diferencia de la justificación fáctica expuesta en las declaratorias de otros estados de excepción relacionados con la situación de los centros de privación de libertad del país, en la presente causa, la Presidencia de la República ha argumentado expresamente *“que el número de agentes de seguridad penitenciaria y policías resultaría insuficiente para controlar la situación presente en los centros de privación de libertad sin dejar al resto de la población desprovista de vigilancia policial por días enteros a la vez”*; y, que *“es operativa y presupuestariamente imposible implementar de forma rápida la incorporación de nuevos agentes de seguridad penitenciarios debidamente capacitados que controlen la situación actualmente en curso”*.
59. Es decir, el Ejecutivo en esta ocasión ha dejado en evidencia la insuficiencia del personal policial para atender de manera efectiva la grave conmoción interna que afecta al sistema carcelario del país. Por consiguiente, los fundamentos fácticos que inspiran el presente estado de excepción difieren de aquellos que motivaron decretos anteriores; toda vez que, la Presidencia de la República ha presentado razones distintas con el objeto de justificar la necesidad del despliegue de las Fuerzas Armadas; en tanto que ha expuesto:

*“Que a noviembre de 2021 en todo el país existen 51.631 servidores policiales en servicio activo distribuidos en el territorio y en las distintas unidades de la Policía*

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 62.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 63 y 59.

*Nacional, mientras que existen 37.201 personas privadas de libertad, es decir, existen 1.34 policías por cada persona privada de libertad, sin embargo, este personal se encuentra también a cargo de otras labores de seguridad interna que son de su competencia:*

*Que en las provincias en que existen centros de privación de libertad regionales hay en promedio 0,67 policías por cada persona privada de libertad;*

*Que en los operativos para restablecer el orden y requisar armas u otros objetos prohibidos se requiere establecer siempre superioridad numérica respecto a la población a controlar a electos de evitar situaciones que pongan en vida el peligro la vida e integridad física tanto de las personas privadas de libertad como de los propios servidores policiales o penitenciarios. A modo de ejemplo, para restablecer el orden en el Complejo Penitenciario del Guayas, con 12 pabellones en los que habitan en promedio 800 personas por pabellón, un operativo de 500 efectivos policiales por turno, en tres turnos de 8 horas cada uno requiere al menos de 1.500 oficiales;*

*Que esto demuestra que el número de agentes de seguridad penitenciaria y policías resultaría insuficiente para controlar la situación presente en los centros de privación de libertad sin dejar al resto de la población desprovista de vigilancia policial por días enteros a la vez”.*

60. De hecho, pese a que el decreto ejecutivo No. 276, es un decreto de “renovación” del decreto ejecutivo No. 210, este Organismo evidencia que en las razones que justifican el decreto ejecutivo No. 276 se identifican premisas fácticas diferentes a las descritas en el decreto ejecutivo No. 210, relativas a la insuficiencia del personal policial para responder a la extremadamente grave situación de conmoción.
61. Frente a esto, la Corte al comprobar que las justificaciones fácticas que inspiran el decreto ejecutivo No. 276 difieren de las analizadas por este Organismo en otras ocasiones, reconoce expresamente que conforme al Informe del Comité Jurídico Interamericano No. CJI/doc.401/12 rev. 4, Guía para la regulación del uso de la Fuerza y la protección de las personas en situación de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado: **“La práctica de recurrir a las autoridades militares con el fin de apoyar a las fuerzas de seguridad del Estado en el restablecimiento del orden (...) [s]e trata de una medida legítima a la que pueden recurrir los Estados cuando sus fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar una cierta situación”**. (Énfasis añadido); entendiéndose esta como una regla o mandato estrictamente excepcional que responde a una situación fáctica concreta: la imposibilidad y falta de capacidad de hacer frente a la situación fáctica existente. En esta línea, se previene en la responsabilidad de la Función Ejecutiva de forma coordinada con las fuerzas públicas para una adecuada valoración de la situación fáctica y dinámica de la crisis carcelaria existente que justifique la legitimidad de esta medida.
62. Por ende y para la aplicación de tal mandato excepcional, la movilización de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento y mantenimiento del orden y seguridad

interna de los centros de privación de libertad será una medida legítima siempre que cumpla con tres parámetros, a saber: (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.<sup>31</sup>

63. Por consiguiente, la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, en lo concerniente a su *“participación (...) en el interior de los centros de privación de libertad de manera coordinada con la Policía Nacional”*<sup>32</sup>; será legítima siempre y cuando cumpla con los requisitos fijados en el párrafo precedente. Asimismo, las actuaciones que ejecuten las Fuerzas Armadas *“en el perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos, y también en el interior de los centros de privación de libertad”*<sup>33</sup> deberán cumplir con los siguientes estándares: (d) respeto a los principios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad; (e) sujeción al principio de juridicidad; (f) planificación del uso de la fuerza, capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales; y, (g) control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza.
64. Esta Corte exhorta a la Función Ejecutiva y a las fuerzas públicas a realizar una valoración integral de la situación fáctica para la definición de acciones y medidas a tomar, teniendo en cuenta las distintas fuentes de información, inclusive aquellas que han trascendido al conocimiento público y que demuestran pedidos de protección de las mismas personas privadas de libertad solicitando el ingreso de la fuerza pública a los Centros<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Comité Jurídico Interamericano. Informe del Compite Jurídico Interamericano No. CJI/doc.401/12 rev.4.

<sup>32</sup> Artículo 4 Decreto Ejecutivo No. 276 del 28 de noviembre de 2021.

<sup>33</sup> Artículo 4 Decreto Ejecutivo No. 276 del 28 de noviembre de 2021.

<sup>34</sup> **Diario el Comercio, 13 de noviembre de 2021: Nota de prensa “Detenidos claman ayuda tras enfrentamientos en Penitenciaría del Litoral”**: *“(...) Durante la noche y la madrugada, varias personas privadas de la libertad utilizaron las redes sociales para alertar de la situación y pedir la intervención de los militares. Durante las transmisiones en vivo señalaban que personas de otros pabellones buscaban ingresar al Pabellón 2, para lo cual habían derribado paredes y forzado puertas (...).”*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/detenidos-ayuda-penitenciaria-litoral-ecuador.html>; **Primicias, 12 de noviembre de 2021: Nota de prensa “Los presos piden auxilio por redes sociales”**: *“Las redes sociales empezaron a llenarse de mensajes enviados por los presos a sus familiares o a periodistas, pidiendo auxilio y solicitando que las fuerzas del orden ingresen antes de que se tomen el pabellón 2 y los asesinen. Incluso hubo una transmisión en vivo de más de dos horas, desde la cuenta de Facebook de un privado de libertad, que posteriormente fue eliminada. Por lo que parte del ataque fue visto en directo por miles de personas.”* Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/crisis-carcelaria-vacios-respuestas-ejecutivo/>

**65.** Por otra parte, este Organismo determina que el Estado ecuatoriano, sus órganos y autoridades deben ejecutar de forma coordinada y planificada todas las medidas oportunas, eficaces y eficientes, que sean necesarias para tratar y superar la problemática y situación fáctica que afecta a los centros de privación de libertad. En este sentido, la Presidencia de la República tiene la obligación de ejercer todas las competencias y atribuciones que le reconoce el régimen jurídico ordinario para prevenir, tratar y reparar la problemática expuesta, y para mantener el “orden interno y la seguridad pública”.<sup>35</sup>

**66.** Así, de conformidad con el criterio expresado en el dictamen No. 7-21-EE/21, la Corte una vez más indica que, la “Constitución y el ordenamiento jurídico establecen amplias facultades en materia de seguridad ciudadana y orden público que el Ejecutivo debe ejercer a efectos de garantizar los derechos constitucionales en el régimen ordinario”.<sup>36</sup> Estas atribuciones que se encuentran desarrolladas en normas legales e infralegales, disponen que:

*“el primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE); tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden público como (art. 7 y ss. LSPE); es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP); dirige, a través del ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP); y los Subsistemas de Prevención e Inteligencia Antidelincuencial (art. 66 y ss. COESCOP), entre otras potestades”.<sup>37</sup>*

**67.** Ahora bien, este Organismo considera prudente dejar por sentado que la competencia de la Corte Constitucional respecto a los decretos de estado de excepción se limita al control abstracto de su constitucionalidad; por consiguiente, esta Corte no está ejerciendo ningún tipo de competencia ejecutiva relativa al orden interno, la seguridad nacional o al mando de la fuerza pública. En efecto, no son competencias de esta Corte la planificación, dirección, organización y coordinación de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

**68.** En consideración de lo expuesto, es pertinente enfatizar que el presente dictamen tiene una naturaleza exclusivamente jurisdiccional, que responde a un control de constitucionalidad del decreto dictado y que sus disposiciones deben ser analizadas de forma abstracta, en razón de lo cual, no constituyen en ninguna forma, órdenes policiales o militares sobre la actuación en las operaciones del restablecimiento y mantenimiento del orden interno y la seguridad en los centros de privación de libertad del país; ni tampoco implican un pronunciamiento jurisdiccional anticipado

---

<sup>35</sup> CRE. Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 7-21-EE/21, párr. 34.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párr. 35.

sobre la posible existencia de infracciones o imputación de responsabilidades concretas a ciudadanos, servidores públicos, miembros de la fuerza pública o el Ejecutivo, enfatizando el deber de las autoridades de ejercer las atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley, en el marco de sus competencias y de forma coordinada para precautelar los derechos a la vida, integridad personal u otros de las personas que pudieren verse afectados por la crisis carcelaria.

- 69.** En esta línea, la Presidencia de la República es la autoridad que al estar encargada de velar por el mantenimiento del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional, a la que le corresponde asumir la dirección y responsabilidad de toda movilización y actuación concreta de la Policía Nacional y/o de las Fuerzas Armadas; sin perjuicio de la debida coordinación y articulación de las otras Funciones y entidades del Estado en el marco de sus competencias conforme los artículos 226 y 227 de la Constitución.
- 70.** Por último, esta Corte, en relación a la actuación de registro y requisas efectuado por la fuerza pública al ingreso e interior de los centros de privación de libertad, reitera que las requisas o registros practicados deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y sus visitantes, evitando registros intrusivos y destrucción de objetos inofensivos.

### **III.2.2.2. Sobre la suspensión a los derechos**

- 71.** El artículo 7 del decreto ejecutivo No. 276 dispone la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, a través de restricciones al acceso a cartas, comunicados o misivas, en cualquier soporte que no haya sido previamente revisado por la Policía Nacional o por las Fuerzas Armadas, igual restricción se aplica al envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad.
- 72.** Así también, dispone la suspensión del derecho la libertad de asociación y reunión, a través de restricciones en la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión al interior de los centros de privación de libertad y en su perímetro exterior y áreas de influencia, durante las veinticuatro horas del día, con excepción de las reuniones entre personas privadas de la libertad y sus defensores públicos o privados y las actividades que formen parte del plan de vida de las personas privadas de la libertad.
- 73.** Al respecto, esta Corte reitera lo dispuesto en el dictamen No. 4-20-EE/20, en el sentido de que la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia es constitucional siempre que no afecte *“las comunicaciones que tengan algún tipo de confidencialidad y reserva reforzada por tratarse de información íntima y/o datos personales, como informes médicos o comunicaciones protegidas entre abogado y cliente”*.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> “El derecho a comunicarse con el defensor exige que se garantice al acusado el pronto acceso a su abogado. Los abogados deben poder reunirse con sus clientes en privado y comunicarse con los

74. A la vez, respecto a la restricción sobre el envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad, la Corte considera que dicha medida tiene que ver exclusivamente con el derecho de inviolabilidad de correspondencia y no con una restricción de acceso a fuentes de información, cuya restricción en el marco de una crisis carcelaria sería inconstitucional conforme el dictamen 1-19-EE/19, que señala *“la suspensión del derecho a la libertad de información, esta Corte observa que no es una medida necesaria, ni proporcional para el presente caso. Los medios de comunicación han contribuido al conocimiento público de la situación carcelaria y juegan un rol importante en el aseguramiento de que las medidas dispuestas en el Estado de Excepción, se cumplan dentro del marco constitucional”*.<sup>39</sup>

75. Respecto a la suspensión de la libertad de asociación y reunión, exceptuando las reuniones entre personas privadas de la libertad y sus defensores públicos o privados y las actividades que formen parte del plan de vida de las personas privadas de la libertad, la Corte recuerda que tal como lo expresó en el dictamen No. 2-21-EE/21:

*Los derechos a la asociación y reunión están reconocidos en la Constitución. El derecho a asociación tiene relación con la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo; en cambio el derecho de reunión es la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo.*<sup>40</sup>

76. Por ende, ambos derechos tienen un contenido normativo individual que los diferencia entre sí. Al respecto, este Organismo insiste en lo establecido en el dictamen No. 4-20-EE/20, en el sentido de que esta medida es constitucional siempre que no implique *“la anulación absoluta de estos derechos, sino que esta debe limitarse a impedir la conformación de aglomeraciones en los centros de privación de libertad y sus exteriores”*.

77. También, considera que esta medida resulta razonable, necesaria y proporcional para garantizar los derechos de quienes se encuentran en el interior de los centros de privación de libertad, toda vez que el control de las reuniones de las personas privadas de la libertad con personas externas puede frustrar la planificación de actos violentos como los que motivan el estado de excepción, aún más cuando enfatiza en que la suspensión de este derecho no puede ser utilizada para impedir las reuniones entre personas privadas de la libertad y sus defensores públicos o privados y las actividades que formen parte de su plan de vida, protegiendo de este modo derechos específicos de este grupo de atención prioritaria, toda vez que no puede ser utilizada como un método punitivo de aislamiento, conforme lo establece el artículo 51.1 de

---

*acusados en condiciones que garanticen plenamente el carácter confidencial de sus comunicaciones”*. Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 34.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 1-19-EE/19, párr. 38.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 49.

la CRE.<sup>41</sup> Sin embargo, en su aplicación concreta, la limitación de este derecho debe ceñirse a los fines del estado de excepción y toda actuación que se aleje de aquello debe ser considerada inconstitucional.<sup>42</sup>

### **III.2.2.3. Sobre las requisiciones**

**78.** El artículo 6 del decreto ejecutivo No. 276 dispone que se realizarán las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de la libertad en todo el territorio nacional. Sobre esta medida, el Organismo considera al igual que en el dictamen 5-21-EE/21, que la misma es claramente idónea, necesaria y proporcional para lograr el propósito del estado de excepción, que se encamina a 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; así como, a 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.

## **IV. Dictamen**

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

- 1.** Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 276 de 29 de noviembre de 2021, que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.
- 2.** Disponer que la suspensión a los derechos y las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo No. 276 se efectúen conforme lo dispuesto en este dictamen.
- 3.** Enfatizar al presidente de la República el extremo cuidado que debe observar en la movilización de las Fuerzas Armadas conforme los parámetros establecidos en el presente dictamen.
- 4.** Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, continúe con el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción e informe a la Corte Constitucional al respecto. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>41</sup> Constitución de la República, art. 51.1: “*Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: 1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria*”.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 55.

5. 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.
  6. Conforme se lo ha hecho en dictámenes previos, exhortar al presidente de la República, la Asamblea Nacional, la Función Judicial y demás funciones y órganos del Estado, como la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, para que emprendan acciones para implementar soluciones estructurales a la situación carcelaria en el país, más allá de las medidas extraordinarias a través del estado de excepción.
  7. Exhortar a la Asamblea Nacional a que ejerza sus funciones legales y constitucionales en el marco del presente Estado de excepción y, sobre todo, ejecutar acciones y medidas permanentes con la finalidad de solucionar un problema estructural de la situación carcelaria del país en los términos referidos en el presente dictamen.
  8. 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.
  9. Enfatizar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone *“las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”*.
  10. Sobre aseguramiento de recursos y presupuesto, se reitera que: *“es necesario que la Presidencia de la República a través del Ministerio de Economía y Finanzas asegure los recursos correspondientes y su manejo transparente. Lo dicho debería reflejarse en el incremento sostenido del presupuesto y su correcta ejecución”*.
80. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión extraordinaria de viernes 10 de diciembre de 2021. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**