

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIA Y DICTÁMENES:

365-18-JH/21 y acumulados En el Caso N° 365-18-JH y acumulados Confírmese la decisión adoptada en la sentencia emitida por la Sala de la Familia, Mujer y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay	2
2-21-EE/21 En el Caso N° 2-21-EE Declárese la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 1291 de 22 de abril de 2021	109
3-21-TI/21 En el Caso N° 3-21-TI Dictamínese que el Convenio de Cooperación entre los Estados Miembros de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en Materia de Equipos Conjuntos de Investigación, no Requiere Aprobación Legislativa	131

SALA DE ADMISIÓN

CAUSA:

8-21-IN Acción pública de inconstitucionalidad. Legitimados Activos: Zalia Catalina Estévez Escobar y otros	136
---	-----



Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados
(Integridad personal de personas privadas de libertad)
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 24 de marzo de 2021

CASO No. 365-18-JH Y ACUMULADOS

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

SENTENCIA

Revisión de garantías (JH)

Tema: La Corte Constitucional revisa las decisiones judiciales correspondientes a los procesos No. 365-18-JH, No. 278-19-JH, 398-19-JH y 484-20-JH, y analiza el alcance del hábeas corpus como garantía jurisdiccional para la protección de la integridad personal frente a tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en el ámbito carcelario. La Corte observa que existe una vulneración estructural y sistemática a estos derechos dentro del sistema de rehabilitación social y establece parámetros mínimos para asegurar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Tabla de contenidos

I. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

II. COMPETENCIA

III. HECHOS Y CONTEXTO DE LOS CASOS ACUMULADOS

1. HECHOS DE LOS CASOS

CAUSA No. 365-18-JH, FRANCISCO BENJAMÍN CARRASCO MONTALEZA.

VIOLENCIA INTERNA Y OMISIÓN EN LA PREVENCIÓN E INVESTIGACIÓN.

CAUSA No. 278-19-JH, JACINTO JOSÉ LARA MATAMOROS. AFECTACIONES A LA

INTEGRIDAD PERSONAL EN EL MARCO DE CONTROL DE INTENTO DE

AMOTINAMIENTO

CAUSA No. 398-19-JH, CARLOS P. AISLAMIENTO Y VULNERACIÓN A LA

INTEGRIDAD SEXUAL.

CAUSA No. 484-20-JH, EDMUNDO M. AISLAMIENTO Y VULNERACIÓN A LA

INTEGRIDAD SEXUAL.

2. CONTEXTO DE LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD DEL SISTEMA NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL (SNRS) EN EL ECUADOR

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

A) EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

1. EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y LA PROHIBICIÓN DE TORTURA

2. EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

B) LA PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y DE TODO TRATO CRUEL INHUMANO Y DEGRADANTE

2. EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

(A) LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

B. EL AISLAMIENTO DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

C. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL USO PROGRESIVO DE LA FUERZA EN CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

(B) EL HÁBEAS CORPUS COMO GARANTÍA JURISDICCIONAL PARA TUTELAR EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

A) INMEDIATEZ Y CELERIDAD EN LA TRAMITACIÓN DEL HÁBEAS CORPUS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS OPORTUNAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

B) VALORACIÓN DE LOS HECHOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES QUE CONOCEN HÁBEAS CORPUS DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD, PARA TUTELAR EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL.

C) SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE VULNERACIONES A LA INTEGRIDAD PERSONAL EN LA ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS

D) COMPETENCIA, RESOLUCIÓN Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS.

(C) VULNERACIÓN ESTRUCTURAL Y SISTEMÁTICA A LA INTEGRIDAD PERSONAL EN CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

1. FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

2. REDUCCIÓN DE LA SOBREPoblACIÓN CARCELARIA Y DEL HACINAMIENTO

3. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA NACIONAL DE REHABILITACIÓN

4. MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

5. RESPETO DE GARANTÍAS BÁSICAS AL INTERIOR DE LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

6. ASEGURAMIENTO DE RECURSOS Y PRESUPUESTO

V. CONCLUSIONES

VI. REPARACIONES

VII. DECISIÓN

I. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.1. Causa No. 111-16-JH

1. El 18 de febrero de 2016, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi remitió a la Corte Constitucional copia de la **sentencia de hábeas corpus No. 05283-2016-00127** emitida el 05 de febrero de 2016. La Corte Constitucional registró esta resolución como causa No. **111-16-JH**.

2. El 31 de mayo de 2016, con fundamento en los literales a) y b) del numeral 4 del art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Sala de Selección de la Corte Constitucional resolvió seleccionar la causa No. **111-16-JH**.
3. Luego de haber sido posesionados el 05 de febrero del 2019 por la Asamblea Nacional las juezas y jueces de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del Pleno de 19 de marzo de 2019 se llevó a cabo el sorteo de la causa No. **111-16-JH** y correspondió la sustanciación al juez constitucional, Agustín Grijalva Jiménez.

1.2. Causa No. 365-18-JH

4. El 05 de diciembre de 2018, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay, dictó sentencia en la acción de hábeas corpus No. 01283-2018-03441 incoada por Francisco Carrasco Montaleza. El 13 de diciembre de 2018, la causa ingresó a la Corte Constitucional para el eventual desarrollo de jurisprudencia vinculante.
5. El 25 de junio de 2019, la Sala de Selección conformada por las juezas Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y el juez Hernán Salgado Pesantes seleccionó la causa No. **365-18-JH** y dispuso la acumulación con la causa No. **111-16-JH** a cargo del juez Agustín Grijalva Jiménez.

1.3. Causa No. 278-19-JH y causa No. 398-19-JH

6. El 27 de agosto de 2019, la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos remitió a la Corte Constitucional copia de la **sentencia de hábeas corpus No. 12203-2017-01405** emitida el 29 de julio de 2019 y fue signada con el **No. 278-19-JH**.
7. El 04 de diciembre de 2019, la Corte Provincial de Justicia de Loja, remitió a la Corte Constitucional copia de la **sentencia de hábeas corpus No. 11111-2019-00048** emitida el 28 de noviembre de 2019 y fue signada con el **No. 398-19-JH**.
8. El 18 de mayo de 2019, la Sala de Selección conformada por las juezas Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y el juez Ramiro Avila Santamaría seleccionaron las causas **278-19-JH**, correspondiente a la sentencia de hábeas corpus No. 12203-2017-01405 y **398-19-JH**, correspondiente a la sentencia de hábeas corpus No. 11111-2019-00048 y dispusieron la acumulación con la causa No. **111-16-JH** a cargo del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
9. El 11 de agosto de 2020, la Sala de Revisión conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez archivó la causa No. **111-16-JH** por cuanto los hechos del

caso ya habían sido analizados previamente por la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 17-18-SEP-CC correspondiente al Caso N.º 513-16-EP.

10. Mediante respectivos autos de 04 de agosto de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de las causas **No. 365-18-JH, No. 278-19-JH y No. 398-19-JH**.
11. El 25 de septiembre de 2020, el juez constitucional sustanciador requirió, mediante providencia, información al Director General del Servicio Nacional Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), sobre las condiciones de detención de las personas privadas de libertad de quienes se trata en estas causas. Este requerimiento fue respondido el 03 de diciembre de 2020 mediante Oficio Nro. SNAI-SNAI-2020-0646-O suscrito por el abogado Edmundo Enrique Moncayo J, director general del SNAI.

1.4. Causa 484-20-JH

12. El 19 de noviembre de 2020 la Sala de Selección conformada por los jueces Hernán Salgado Pesantes, Enrique Herrería Bonnet y la jueza Teresa Nuques Martínez, seleccionó la causa **484-20-JH, correspondiente a la sentencia de hábeas corpus No. 11111-2019-00048** y dispusieron su acumulación en la presente causa. El 09 de diciembre de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de esta causa y requirió información al SNAI, este requerimiento fue atendido mediante oficio de 15 de diciembre de 2020.
13. El 04 de febrero de 2021, la Sala de Revisión con voto de mayoría,¹ aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente para que previa la realización de audiencia pública, sea conocido por el Pleno de esta Corte.
14. El 09 de febrero de 2021, el juez sustanciador convocó a audiencia de esta causa, la cual se llevó a cabo el jueves 18 de febrero de 2021.² El 22 de febrero de 2021, el

¹ Aprobaron el proyecto los jueces Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Ávila Santamaría. La jueza Carmen Corral votó en contra, sin comprometer con ello el sentido de su voto en el Pleno.

² Dentro de la causa No. **484-20-JH**, comparecieron a la audiencia las abogadas Ximena Gálvez de Dávila y Cristina Serrano Burgos en calidad de defensoras de la señora Virgilia Paola Sigüenza Toledo (accionante), Edmundo M, persona privada de libertad en favor de quien se propuso esta acción y los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, doctores Juan Carlos López, Julia Elena Vázquez y Narcisa Ramos Ramos. Dentro de la causa No. **365-18-JH**: los abogados Daniel Aurelio Carbo Ordóñez y Chistian Omar Merchán Bueno accionantes, el señor Francisco Carrasco Montaleza, en favor de quien se presentó esta acción, las juezas Sandra Catalina Cordero Jarate, Alexandra Vallejo Bazante y María Augusta Merchán, juezas provinciales de la Sala de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. Dentro de la causa No. **278-19-JH**, comparece el defensor público del accionante Freddy Simba Ochoa y el señor Jacinto José Lara Matamoros en favor de quien se propuso esta acción. Por parte del SNAI, las abogadas Andrea Proaño Benalcázar y María Augusta Pérez; y, el abogado Víctor Jácome Mafla y como terceros con interés: la abogada Gabriela Hidalgo en su calidad de Directora Nacional del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de la Defensoría del Pueblo. En

Mecanismo de Prevención de la Tortura de la Defensoría del Pueblo remitió a esta judicatura información requerida en la audiencia.

15. El 23 de febrero y 18 de marzo de 2021, el juez sustanciador requirió nueva información al SNAI y al Consejo de la Judicatura, la cual fue remitida el 24 de febrero y el 23 de marzo de 2021.

II. COMPETENCIA

16. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia.
17. Este Organismo estableció que cuando transcurra un tiempo considerable entre la expedición de la sentencia ejecutoriada y la sentencia de revisión, la Corte deberá considerar con particular atención los efectos de la sentencia. En estos casos, la Corte expedirá jurisprudencia con efectos de carácter general. Cuando se constata que perduran los efectos por la violación de derechos, la Corte debe modular los efectos de la sentencia para el caso concreto y podrá establecer mecanismos de reparación adecuados al caso. Para lograr estos efectos, la norma contenida en el artículo 25 numeral 6 de la LOGJCC es inaplicable cuando la Corte evidencia que en un caso seleccionado por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsiste al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado por contravenir las normas recogidas en los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 9 y 86 numeral 1 literal a) de la CRE.³
18. Bajo estas consideraciones, en el presente caso los términos previstos en los numerales 5 y 6 del artículo 25 de la LOGJCC son inaplicables puesto que la Corte evidencia que existe una vulneración de derechos constitucionales cuya reparación en el caso concreto podría tener efectos importantes para la prevención de violaciones a derechos en hechos análogos.⁴

III. HECHOS Y CONTEXTO DE LOS CASOS ACUMULADOS

1. Hechos de los casos

19. A continuación se describen de manera individual los hechos de las cuatro causas que han sido seleccionadas y acumuladas por la Corte Constitucional para su revisión y el desarrollo de jurisprudencia vinculante:

calidad de amici curiae participaron: Rodrigo Moreno, Ana Isabel Crespo Bravo, Davis Fernando Calle Arévalo y Manuel Alberto González Álvarez por sus propios y personales derechos.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 159-11-JH/19.

Causa No. 365-18-JH, Francisco Benjamín Carrasco Montaleza. Violencia interna y omisión en la prevención e investigación.

20. El 14 de noviembre de 2018, Paula Doménica Arellano López presentó una acción de hábeas corpus en favor de su pareja el señor Francisco Benjamín Carrasco Montaleza quien, al momento de los hechos, se encontraba cumpliendo una medida cautelar de prisión preventiva en el Centro de Rehabilitación Sierra Centro Sur Turi (en adelante, CRS Turi) en la ciudad de Cuenca.⁵
21. La accionante presentó el hábeas corpus en virtud de que el día 09 de noviembre de 2018, Francisco Benjamín Carrasco Montaleza habría sido golpeado, vejado y torturado por los guías penitenciarios y policías nacionales en el pabellón en donde se encontraba privado de su libertad. Fruto de esas agresiones, habría *“perdido piezas dentales, aplastaron su cabeza contra el piso, recibió descargas eléctricas y toletazos en la pierna derecha, golpes de puño en el rostro y nariz”*.⁶
22. Francisco Carrasco Montaleza, ante las autoridades judiciales que conocieron el hábeas corpus expresó: *“Solo quiero que se haga justicia, en realidad hubo un autor intelectual, el coordinador Juan Carlos que era el que daba órdenes que decía que al que alzaba la cabeza le pegaran otra vez, me trasladaron a una celda aislada, en la que solo estamos cuatro presos, como todos los guías saben del problema, llegan, me molestan, ni siquiera me dejan hablar con el psicólogo, me mandaron medicinas y no me dieron sino después de una semana, los guías dicen que debo pasar cheque para estar seguro, más o menos unos diez días estoy ahí, dijo además que el coordinador (...) le había dicho que se iba castigado, estuvo encerrado tres días, desde los hechos he hablado una sola vez con el psicólogo del centro. Manifestó además que uno de los guías que le golpeó es uno al que le dicen “el gato”*.⁷
23. El 16 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial Penal de Cuenca mediante sentencia aceptó la acción de hábeas corpus y dispuso el traslado del interno a otro centro de privación de la libertad, tratamiento físico y psicológico, disculpas públicas por parte del Ministerio de Justicia y medidas para evitar que los guías penitenciarios vuelvan

⁵ Francisco Carrasco Montaleza fue privado de su libertad desde el 16 de octubre del 2018 con medida de prisión preventiva posteriormente, fue sentenciado como autor del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, tipificado y sancionado en el en el Art. 220 Num. 1 Lit. b) del COIP imponiéndole una pena privativa de libertad de doce meses. Según la información remitida por el SNAI a esta Corte en el Oficio Nro. SNAI-SNAI-2020-0646-O de 03 de diciembre de 2020. *“con fecha 17 de junio del 2019, la Unidad Judicial Penal con Sede en el Cantón Azogues, en la Causa No.-01283-2019-01225G, resolvió otorgar el beneficio penitenciario de régimen semiabierto, al señor CARRASCO MONTALEZA FRANCISCO BENJAMIN, quien cumplió sus presentaciones periódicamente de manera íntegra en el CPL Azogues, es así que la Doctora Esthela Yadira Sarmiento Vázquez jueza de la Unidad Judicial Penal con Sede en el Cantón Azogues, en la Causa No.-01283-2019-01225G, emite boleta Constitucional de Excarcelación N.- 03283-2019-000443, de fecha 10 de octubre del 2019, por cumplimiento integral de la pena.”*

⁶ Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Azuay, Sentencia de hábeas corpus No. No. 01283-2018-03441.

⁷ Ibid.

a incurrir en acciones similares. La directora del Centro de Rehabilitación Social apeló esta decisión.

24. El 22 de diciembre de 2018, la Corte Provincial de Justicia del Azuay rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia impugnada respecto a declarar con lugar el hábeas corpus a favor del accionante, pero con la motivación expuesta en su sentencia, dispuso nuevas medidas de reparación integral observando que las del juez de instancia no eran lo suficientemente claras.
25. En esta sentencia el Tribunal hace referencia al aislamiento impuesto al accionante, *“...la propia defensa técnica del Centro Turi (aceptó) que el señor Carrasco fue trasladado a una celda de aislamiento, situación esta que conforme los derechos humanos, una persona privada de la libertad no puede ser aislada ...ya que el aislamiento genera sin duda alguna incomunicación, hechos que inclusive han sido denunciados por el señor Carrasco en esta audiencia cuando refirió que no le permitían que su esposa y familiares le visitaran desde que le han trasladado a la celda de aislamiento”*.⁸ El Tribunal concluyó que se habría vulnerado la prohibición constitucional de aislamiento como sanción disciplinaria contemplada en el artículo 51 de la Constitución y confirmó los vejámenes, en particular el *“maltrato físico, (...) recibido por el señor Carrasco Montaleza.”*
26. A entender del Tribunal de apelación, la falta de concreción de la sentencia de primer nivel que conoció la acción de hábeas corpus, en relación con las medidas de reparación, ocasionó que *“después de la sentencia el señor Francisco Carrasco haya sido cambiado de pabellón, a una celda de aislamiento como lo ha dejado saber la abogada del centro y que consta de la grabación, hechos que han sido inclusive pedido información por las juezas del Tribunal a lo que no ha sabido responder la abogada del Centro Turi, esta celda es "X1", a decir de la abogada del centro para proteger su integridad y a decir por parte del privado de la libertad como castigo”*.⁹
27. Finalmente, la Corte Provincial dispuso como medidas de reparación, entre otras: el inmediato traslado del señor Francisco Benjamín Carrasco Montaleza al Centro de Privación de Libertad de Azogues, la atención médica que el accionante requiera, disculpas públicas por parte del director del Centro de Privación de Libertad Sierra Centro Sur Turi, la investigación de la celda de aislamiento X1 y verificación del cumplimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad en dicho Centro de Privación de Libertad a cargo de la Defensoría del Pueblo, una investigación sobre los hechos ocurridos y la remisión de la misma a la Fiscalía para determinar eventuales responsabilidades penales.

Causa No. 278-19-JH, Jacinto José Lara Matamoros. Afectaciones a la integridad personal en el marco de control de intento de amotinamiento

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd.

28. El 16 de agosto de 2017, el defensor público Freddy Simba Ochoa, presentó una acción de hábeas corpus en favor de señor Jacinto José Lara Matamoros¹⁰ y en contra de miembros de la Policía Nacional. En la demanda, el accionante señaló que el día 03 de agosto de 2017, la persona privada de libertad fue víctima de maltratos junto a aproximadamente noventa internos más que se encontraban en el Centro de Rehabilitación Social de Los Ríos.
29. Esta acción fue interpuesta en virtud de que agentes de la Policía en el marco de un operativo ingresaron a dicho centro de privación de libertad y rociaron con gases de dotación policial a los internos. El accionante manifestó que recibió un disparo con arma de fuego por parte de los miembros de la Policía Nacional, a la altura de su abdomen, cuando se encontraba descansando en el pabellón "C" del mencionado centro de privación de libertad. El mismo día habría sido trasladado por personal del Centro de Rehabilitación y miembros de la Policía Nacional a la sección de emergencia del Hospital "Sagrado Corazón de Jesús", en donde estuvo hospitalizado por siete días, posterior a lo cual se le *"determinó una incapacidad de 9 a 30 días para su recuperación siempre que reciba atención médica"*.¹¹
30. El 29 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quevedo dictó sentencia en la que rechazó el hábeas corpus aseverando que *"no existe violación del derecho a la integridad personal ni física ni síquica del señor Jacinto José Lara Matamoros"*.¹² Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
31. El 29 de julio del 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos dictó sentencia en la que rechazó el recurso de apelación. No obstante dispuso que el accionante *"...sea dirigido a la casa asistencial en la que permanece por el tiempo de reposo prescrito por el médico tratante y con el respectivo resguardo policial o, en su caso, sea internado en el centro carcelario en el que cumple su condena, ii) Con la finalidad de evitar cualquier tipo de responsabilidad del Estado ecuatoriano, se dispone remitir copia de todo el expediente a la Fiscalía General del Estado o a su representante local con la finalidad de que investigue y sancione a las personas que provocaron los hechos de amotinamiento el día 3 de agosto de 2017"*.¹³

¹⁰ Jacinto José Lara Matamoros se encontraba cumpliendo una pena de cuatro años por el delito de homicidio imputada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en Quevedo emitida el 27 de diciembre de 2016 dentro del proceso No. 12335201600171. Según el Oficio Nro. SNAI-SNAI-2020-0646-O de 03 de diciembre de 2020 remitido a esta Corte por el SNAI, ya no se encuentra privado de libertad.

¹¹ Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, sentencia de hábeas corpus No. 12203-2017-01405.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

Causa No. 398-19-JH, Carlos P.¹⁴ Aislamiento y vulneración a la integridad sexual.

32. El 25 de noviembre de 2019, el señor Carlos P. presentó una demanda de hábeas corpus en contra del director del Centro de Rehabilitación No.1 de Loja. En su demanda indica que desde el 22 de noviembre se encontraba privado de su libertad en cumplimiento de una orden de prisión preventiva dictada en su contra¹⁵ y, añadió que

“El día domingo 3 de noviembre de 2019, por un altercado interno en el cual no participé, un guía penitenciario me envió a un área interna de la cárcel denominada calabozo, a la cual fui ingresado a partir de las 13h00 a las 17h00, durante mi permanencia en el calabozo varios reos que se encontraban en ese sitio, procedieron a tratar de agredirme, para posterior tras forcejear y agredirme me violaron (sic).”

33. En su demanda el accionante añade que posteriormente, fue devuelto al área en el que se encontraba inicialmente, donde habría recibido ayuda de otro privado de libertad. Sin embargo, el accionante agrega los siguientes hechos:

“Momentos más tarde, aproximadamente a las 17h30 pm ingresó al área de cuarentena un guía penitenciario de Apellido Glaglai (sic), el cual preguntó que quién había sido el que lo ingresaron al calabozo y le contesté que fue mi persona, tras lo cual, además de los golpes que había recibido dentro del calabozo, el guía en mención, me agarró del brazo y me lanzó al piso, quedando yo de rodillas, tras lo cual me propinó una fuerte patada en la espalda, producto de este golpe caí al piso y el guía con la ayuda de una manguera negra me propinó golpes en las piernas y torso, mientras permanencia en el piso, todos estos hechos narrados, sucedieron frente a la presencia de las demás personas que se encontraban en el área de cuarentena.”

34. El accionante habría sido trasladado al dispensario médico del mismo centro de privación de libertad. No obstante, posteriormente debido a su condición de salud habría sido trasladado a un hospital. Al respecto en la demanda de hábeas corpus el accionante señala:

“El día 21 de noviembre de 2019, (...) me ingresaron al centro médico del Centro de Rehabilitación Social de Loja, debido a que me encontraban con una fuerte fiebre, a lo cual después de la revisión médica, el médico tratante determinó que tenía desgarros en el área anal y una infección grave, por lo cual procedieron

¹⁴ Considerando la condición de víctima de agresión sexual esta Corte omite el nombre completo de la persona privada de libertad.

¹⁵ Según el Oficio Nro. SNAI-SNAI-2020-0646-O de 03 de diciembre de 2020 remitido a esta Corte por el SNAI, el 29 de Noviembre de 2019 se emitió la boleta de excarcelación por cuanto se ordenó la sustitución de la prisión preventiva, siendo excarcelado y encontrándose al momento fuera del centro de privación de libertad.

inmediatamente a llamar el ECU911, para trasladarme de carácter urgente al Hospital Isidro Ayora, ingresándome por emergencias.”

“Los médicos tratantes del Hospital Isidro Ayora me preguntaron a qué se debía la inflamación y yo les conté que había sido violado en el calabozo de la cárcel con un palo de escoba el día 3 de noviembre de 2019, desde aquella fecha tengo estas dolencias y malestar, pero por temor a represalias no había contado a nadie.”

35. Una vez que fue dado de alta, el accionante comenta que fue devuelto nuevamente al mismo pabellón del Centro de Rehabilitación Social de la Ciudad de Loja. Por este motivo mediante la acción de hábeas corpus, con fundamento en el artículo 89 de la Constitución y 43 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó que el juez ordene su libertad *“sin perjuicio de que su autoridad considere medidas alternativas que garanticen la integridad del peticionario”* y que se oficie a las autoridades competentes para la correspondiente investigación y aplicación de sanciones. Adicionalmente, solicitó como medida cautelar que sea trasladado al Hospital Isidro Ayora con custodia policial hasta que se resuelva el hábeas corpus presentado.

36. Además, en la solicitud de hábeas corpus, el señor Carlos P también señaló que:

“Todos estos hechos no los he hecho públicos, debido a que me siento avergonzado por todo lo ocurrido, ya que no deseaba que mi madre, mi familia y mis hijos se enteren; además de las múltiples advertencias y amenazas por parte de guías penitenciarios y reos, los cuales me decían que si yo abría la boca me iba a ir peor, por lo tanto por el temor que sentía por el grave riesgo contra mi integridad y vida, decidí callar estos hechos.”

37. El 28 de noviembre de 2019, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja en la sentencia que resolvió la acción sostuvo que:

“(una) profesional de la Salud, de manera clara en su declaración, señala no haber encontrado desgarro alguno en la zona anal del accionante, sino tan solo las hemorroides con infección. No existe más prueba sobre el supuesto delito de violación, por manera que nos encontramos ante la afirmación del accionante del cometimiento de este hecho y frente a esta afirmación existe el informe de la Médico del Centro de Rehabilitación Social Mixto de Loja, que lo ha sustentado en legal y debida forma en la audiencia respectiva, sujeto a contradicción, ratificándose sobre la inexistencia de desgarros en la zona anal del accionante, pero si advierte infección de sus hemorroides. Consecuentemente, no está probado en esta acción indicios del cometimiento de tratos crueles que hayan afectado la integridad física del accionante, para que prospere la acción de hábeas corpus.”

38. Finalmente, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja rechazó la acción hábeas corpus, no obstante, dispuso:

“Que el señor Director del Centro de Rehabilitación Social Mixto de Loja, en forma inmediata traslade al accionante (...), desde el lugar en que se encuentra actualmente, al Centro de Detención Provisional (CDP), donde deberá permanecer hasta tanto se resuelva su situación jurídica, brindándole todas las seguridades y garantías, principalmente evitando el contacto con los presuntos agresores, así como también con los guías que se ha citado sus nombres en esta audiencia; y, por cuanto se ha hecho conocer la posible comisión de delitos en contra de la humanidad del accionante (...) el día 03 de noviembre del 2019, a partir de las 13h00 en el Centro de Rehabilitación Social Mixto de la ciudad de Loja, se dispone oficiar al señor Fiscal Provincial de Loja, a efecto de que disponga la investigación de los presuntos delitos que se ha hecho conocer en esta audiencia, esto es el de violación; así como también, por los malos tratos y agresiones que dice haber sido víctima el accionante, por parte del guía penitenciario de apellido “Glaglai.”¹⁶

Causa No. 484-20-JH, Edmundo M.¹⁷ Aislamiento y vulneración a la integridad sexual.

39. El 18 de agosto de 2020, Virgilia Paola Siguenza Toledo presentó acción de hábeas corpus en contra del director del Centro de Rehabilitación Social CRS Turi, Procuraduría General del Estado, Director General del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (en adelante, SNAI) y Secretaría de Derechos Humanos. La accionante manifestó que su conviviente Edmundo M.¹⁸ se encontraba privado de la libertad desde el 27 de julio del 2020, fecha en la cual la policía realizó un allanamiento en su domicilio, por su supuesta participación en el delito de asociación ilícita.¹⁹
40. La accionante señaló que desde el día de la detención y conforme lo referido por su conviviente, fue trasladado al Centro de Rehabilitación Social Turi, e ingresó a una celda “transitoria” y luego fue trasladado a la celda No. 29 del Centro de Detención Provisional (en adelante CDP),²⁰ lugar donde un guía penitenciario de apellido “Villacís”, le habría indicado que conjuntamente con un privado de la libertad llamado Víctor Sornoza alias el “Comandante”, se harían cargo de su seguridad, ya que ellos comandaban y dirigían el CDP.

¹⁶ Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, Sentencia de hábeas corpus No. 11111-2019-00048 de 28 de noviembre de 2019.

¹⁷ Considerando la condición de víctima de agresión sexual esta Corte omite el nombre completo de la persona privada de libertad.

¹⁸ Según el Oficio No. SNAI-SNAI-2020-0655-O de 14 de diciembre de 2020, Edmundo M se encuentra privado de su libertad en el Centro de Privación de Libertad Azuay No.1 desde el 24 de julio de 2020, como consecuencia de una medida cautelar dictada en su contra, dentro del proceso penal por asociación ilícita.

¹⁹ A fojas 25 y 26 del expediente de la acción de hábeas corpus No.01123-2020-00009.

²⁰ A foja 67, ibídem.

41. La accionante agregó que su conviviente le comentó que minutos después de lo narrado, fue llevado a un lugar sin luz y custodiado por otros privados de la libertad, uno de ellos se colocó en una puerta con un bate de madera para que su conviviente no pueda salir de ese lugar. Le contó que las personas privadas de la libertad le hicieron sentar en la cama y le dijeron que un guía penitenciario de nombre Nardo Castillo le conocía y había ordenado que le den la bienvenida. En ese momento, las personas privadas de la libertad y el guía Villacís lo golpearon, le dieron palazos y le amenazaron de muerte, además el mencionado guía le dijo que debía pagar USD 10.000 por su estadía y seguridad, en un plazo de 8 días, porque si no lo matarían a él y a su familia.²¹ La señora Sigüenza aseguró haber recibido desde entonces varias llamadas para que haga entrega del dinero.

42. Asimismo, la accionante manifestó que su conviviente le indicó que las torturas han sido repetitivas todos los días y que eran ordenadas por los guías penitenciarios Villacís y Castillo, hasta que pague la cantidad de dinero que habían solicitado. En la demanda de hábeas corpus, la accionante manifestó que:

“al ver que no podíamos entregar el dinero siguió siendo víctima de torturas, tales como sacarle la ropa y metido en un tanque grande de plástico donde le han sumergido en agua con sal, ha sido atado contra las escaleras de una litera con una sábana y amordazado con un trapo en su boca siendo golpeado por un individuo de nombre César (...) y otro a quien llaman Scott; quienes le habían propinado golpes, y habían comenzado a pegarle a los costados del torso indicando que era un regalo enviado por los guías penitenciarios (...) paralelo a esto un preso alias Ñoño, había chispeado unos cables con corriente mientras era agredido físicamente en sus costillas también había sido golpeado con una placa metálica en la cabeza lo que había provocado que pierda la conciencia”

43. A lo citado, la accionante señaló en la demanda que amenazaron a su conviviente advirtiéndole que, si no pagaba el dinero exigido, correría la suerte de otra persona privada de libertad de apellido Rocano, quien había sido torturado y asesinado en este CDP. A más de estos actos de violencia, su conviviente le comunicó que fue agredido sexualmente, razón por la cual, de manera inmediata, presentó las denuncias en la Fiscalía.²²

44. Finalmente, la accionante indicó que el 8 de agosto de 2020,²³ su conviviente fue trasladado a la celda de visitas íntimas²⁴, y allí fue valorado por el médico. El mismo día, un guía penitenciario de apellido Zambrano llegó hasta esta celda, y le dijo al presunto afectado que era un “soplón” y que por eso lo iban a matar envenenando su comida. En la demanda de hábeas corpus la accionante solicitó que se acepte la

²¹ A fojas 30 y 33, ibídem.

²² A foja 47, ibídem, consta una certificación notarial de mensajes de texto.

²³ A fojas 69 y vuelta, ibídem.

²⁴ A foja 55, ibídem, consta una petición de cambio administrativo, del CRS Turi, al CPL Quevedo, suscrita por el Director Técnico de Operativos, Logística, Equipamiento e Infraestructura del SNAI.

acción de hábeas corpus, y se dicten, “...medidas alternativas a la privación de la libertad por el tiempo que dure el proceso.”

45. Mediante sentencia de 25 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay negó la acción de hábeas corpus, por cuanto:

“Del relato de los hechos realizados por la accionante no llevan al convencimiento que los presuntos actos denunciados como tortura, tratos crueles y degradantes, cumplen con la definición que da los instrumentos internacionales citados, dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.”

46. El 17 de septiembre del 2020, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, rechazó el recurso de apelación interpuesto por la accionante, confirmó la sentencia de primera instancia que declaró sin lugar la acción de hábeas corpus, y señaló que:

“Del relato de los hechos realizados por la accionante no llevan al convencimiento que los presuntos actos denunciados como tortura, tratos crueles y degradantes, cumplen con la definición que dan los instrumentos internacionales citados, dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. (...) Por otro lado, de lo dicho por la parte accionante y a la pregunta formulada por la parte accionada indicó que no ha puesto en conocimiento del Centro, sobre lo ocurrido para que aquellos pudieran tomar los correctivos. Que el 12 de agosto, trasladaron a otra celda al privado de libertad, con un guía penitenciario y un policía a que le custodien, como así confirmó el privado en su declaración.”

2. Contexto de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS) en el Ecuador

47. Los hechos de estas causas bajo análisis, tienen lugar en un contexto en el que confluyen diversas problemáticas que aquejan al sistema carcelario del Ecuador. Estas causas impactan de forma directa en los derechos de las personas privadas de

libertad, incluyendo el derecho a la integridad personal. El hacinamiento, la profundización de la conflictividad y la violencia que incluso han derivado en muertes al interior de los centros de privación de libertad, la operación de grupos delincuenciales y el debilitamiento del control por parte de las autoridades carcelarias son problemáticas complejas y estructurales que afectan al SNRS.

48. Según la información remitida por el SNAI, al 02 de diciembre de 2020 se encuentran “38.966 personas privadas de libertad en una capacidad instalada de 29.540 plazas”.²⁵ De esta población, 34.450 son hombres y 2.522 mujeres. Esto significa que existe una sobrepoblación carcelaria de aproximadamente 10.441 personas.
49. En efecto, a partir de los datos proporcionados por el SNAI se observa que de los 36 centros de privación de libertad, 23 tienen exceso de población carcelaria y que las cifras más altas de sobrepoblación se encuentran en las provincias de la región Costa, esto es Guayas, Santo Domingo, Esmeraldas, Los Ríos, y El Oro, aunque también en provincias de la sierra tales como Cotopaxi, Tungurahua e Imbabura presentan también un exceso significativo.

POBLACIÓN EN CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD				
PROVINCIA	NOMBRE	TOTAL PPL	CAPACIDAD	POBLACIÓN EN EXCESO
CARCHI	CPL CARCHI No.1	558	454	+104
ESMERALDAS	CPL ESMERALDAS No.1	135	117	+18
	CPL ESMERALDAS No.2	1726	1110	+616
IMBABURA	CPL IMBABURA No. 1	626	302	+324
SUCUMBÍOS	CPL SUCUMBÍOS No. 1	790	678	+112
NAPO	CPL NAPO No. 1	447	251	+196
CHIMBORAZO	CPL CHIMBORAZO No. 1	435	465	0
	CPL CHIMBORAZO No. 2	56	77	0
	CPL CHIMBORAZO No. 3	51	100	
COTOPAXI	CPL COTOPAXI No. 1	5227	4894	+333
PASTAZA	COL MIXTO PASTAZA No. 1	115	43	+72

²⁵ SNAI, Oficio No. SNAI- SNAI-2020-655-O de 14 de diciembre de 2020, suscrito por Edmundo Enrique Moncayo, Director General del SNAI, remitido a esta Corte, mediante escrito de 15 de diciembre de 2020.

TUNGURAHU A	CPL TUNGURAHUA No. 1	778	414	+364
MANABÍ	CPL MANABÍ No. 1	156	133	+23
	CPL MANABÍ No. 4	1734	1970	0
	CRS MASCULINO MANABÍ No. 2	232	140	+92
	CRS MASCULINO MANABÍ No. 3	309	383	0
SANTO DOMINGO	CPL SANTO DOMINGO N.1	1976	914	+1062
	CPL SANTO DOMINGO N.2	155	106	+49
BOLÍVAR	CPL BOLÍVAR No. 1	235	158	+77
LOS RÍOS	CPL LOS RÍOS No. 2	755	416	+339
	CPL MASCULINO LOS RÍOS No. 1	284	117	+167
AZUAY	CPL AZUAY No.1	2545	2716	0
CAÑAR	CPL CAÑAR No. 2	92	116	0
	CRS MASCULINO CAÑAR No 1	120	94	+26
MORONA SANTIAGO	CPL MORONA SANTIAGO No. 1	343	194	+149
EL ORO	CPL EL ORO No. 1	1330	524	+806
	CPL EL ORO No. 2	55	61	0
LOJA	CPL LOJA No. 1	941	779	+162
GUAYAS	CPL GUAYAS No.1	9571	5036	+4535
	CPL GUAYAS No.2	900	573	+327
	CPL GUAYAS No. 5	1033	545	+488
	CPPL MASCULINO GUAYAS No. 6	105	210	0
	CRS MASCULINO GUAYAS No. 3	1	1	0
	CRS MASCULINO GUAYAS No. 4	4129	4368	0
PICHINCHA	CPL PICHINCHA No. 3	33	58	0
	CPPL MASCULINO PICHINCHA No. 1	940	959	0
	CRS MASCULINO PICHINCHA No. 2	48	64	0
TOTAL		38.966	29.540	+10.441

Fuente: Oficio SNAI- SNAI- 2020-0655-O, corte a 02 de diciembre de 2020.

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador.

50. En este contexto, el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (en adelante el Mecanismo), adscrito a la Defensoría del Pueblo, en las visitas realizadas a los centros de privación de libertad ha constatado el incremento de la población penitenciaria a escala nacional y la sobrepoblación en los CRS provinciales y regionales. Destaca en su informe sobre la situación de dichos centros, el de la ciudad de Ibarra que en 2019 alcanzó el 345% de sobrepoblación.²⁶
51. El Mecanismo reporta también que el hacinamiento tiene lugar en medio de infraestructura deteriorada y falta de mantenimiento, personal limitado, carencia de agua potable en algunos CRS y limitados recursos presupuestarios. En su informe del año 2019 concluyó que:

“El hacinamiento constituye un factor transversal que afecta al ejercicio de los derechos de las PPL, puesto que impide ofrecer condiciones dignas de habitabilidad. El hacinamiento genera ambientes propicios para el contagio de enfermedades; dificulta el acceso a servicios básicos y la salubridad; restringe la participación de las PPL en actividades productivas, deportivas, educativas; no permite un grado de privacidad de las PPL, ni de sus familiares al momento de visitas; impide la separación entre personas procesadas y sentenciadas; entre otras problemáticas. Todo esto afecta el derecho a una vida digna, integridad física, psicológica, moral y sexual de las PPL y, por consiguiente, incumple los derechos y garantías de las PPL establecidos en la CRE y en la normativa nacional e internacional sobre la materia”.²⁷

52. El hacinamiento es a su vez consecuencia de una de las graves deficiencias estructurales en el sistema de administración de justicia, como es el uso excesivo de la prisión preventiva. Según los registros de la Unidad de Estadísticas del SNAI, al 10 de febrero de 2021, existen 23.196 personas privadas de la libertad cumpliendo una pena y 14.377 personas privadas de la libertad por una orden de prisión preventiva dictada en su contra. Ello implica que alrededor de 38 de cada 100 personas privadas de libertad se hallan bajo prisión preventiva.²⁸ En porcentajes 38.26% de las personas no tienen sentencia condenatoria y el 61.74% se encuentra cumpliendo sentencia.
53. Este uso excesivo de la prisión preventiva y penas privativas de la libertad, se contraponen al mandato constitucional, establecido en el artículo 77.1. de la Constitución que dispone, *“La privación de la libertad no será la regla general...”*, en concordancia con el artículo 77.11 ibídem, que impone a las y los juzgadores en

²⁶ Defensoría del Pueblo del Ecuador, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, “Informe Anual 2019”, pág. 17.

²⁷ Ibíd.

²⁸ Oficio SNAI- SNAI- 2020-0655-O, corte a 02 de diciembre de 2020, suscrito por Edmundo Enrique Moncayo, Director General del SNAI, remitido a esta Corte, mediante escrito de 15 de diciembre de 2020.

materia penal la obligación de aplicar el principio de gradualidad de las medidas cautelares, *“la jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley...”*, y el artículo 522 del COIP, que dispone: *“La o el juzgador podrá imponer una o varias de las siguientes medidas cautelares para asegurar la presencia de la persona procesada y se aplicará de forma prioritaria a la privación de libertad...”*. Esas normas disponen el carácter excepcional de la prisión preventiva, reconociendo que entre los derechos garantizados constitucionalmente se encuentra la libertad personal, que se convierte en la regla general. Como consecuencia de aquello, la prisión preventiva cuenta con una serie de limitaciones para su imposición que fortalecen su carácter de excepcionalidad, mismas que deben ser observadas por todas las y los juzgadores.²⁹

54. En esa medida, las autoridades jurisdiccionales competentes están obligadas a dictar de forma prioritaria respecto a la prisión preventiva otras medidas que resulten más adecuadas, de conformidad con los principios de necesidad, gradualidad, razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta los fines del proceso, las particularidades del caso y la regla de la excepcionalidad de la prisión preventiva. También los fiscales y defensores públicos deben desempeñar sus funciones considerando estos criterios. No obstante, conforme la información recibida, esta Corte evidencia con preocupación la inobservancia de las normas referidas y un abuso en el uso de la prisión preventiva que inciden en el incremento de la población carcelaria.
55. Al hacinamiento se suma la agudización de los hechos violentos que, como se señaló, han ocurrido reiteradamente en los centros de privación de libertad. Hechos de violencia y extrema violencia que ponen y siguen poniendo en riesgo la vida e integridad personal tanto de las personas privadas de libertad, así como del personal que labora en dichos centros, y que han ocurrido reiteradamente a pesar de las declaratorias de estado de excepción por parte del presidente de la República. Estos hechos serían provocados por enfrentamientos entre bandas que disputan el liderazgo.³⁰

²⁹ En ese sentido la Corte IDH, ha sostenido, “Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”. Corte IDH. Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. En el mismo sentido Corte IDH. Caso Tibi vs Ecuador. Sentencia del 7 de Septiembre del 2004.

³⁰ Secretaría General de Comunicación Pública de la Presidencia de la República, comunicado “Efectivos de la Policía y Fuerzas Armadas controlan motines en centros de privación de libertad”, 23 de febrero de 2021, <https://www.comunicacion.gob.ec/efectivos-de-la-policia-y-fuerzas-armadas-controlan-motines-en-centros-de-privacion-de-libertad/>; SNAI, Comunicado público, 24 de febrero de 2021, 06:48 am, https://twitter.com/SNAI_Ec/status/1364542662724976641/photo/1; Diario El Comercio, “Cárceles de Ecuador: violencia se agrava tras el estado de excepción”, 17 de diciembre de 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/carceles-ecuador-violencia-excepcion.html>; Diario El Universo, “Ecuador: 51 crímenes en las cárceles en el 2020; Choneros y Lagartos, en riña por control”, 3 de enero de 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/02/nota/9244891/guerra-bandas-carcel-choneros-lagartos>; Primicias, “Guerra entre bandas es la tónica en las cárceles...”,

56. En ello se inscriben los hechos violentos que son de conocimiento público, ocurridos entre el 23 y 24 de febrero de 2021 y que tuvieron como resultado más de 79 personas privadas de libertad asesinadas simultáneamente en los centros de Cotopaxi, Guayas y Azuay.³¹ Estos hechos de extrema violencia, muerte y ataques a la integridad, dan cuenta de la gravedad que ha alcanzado la crisis estructural del sistema de rehabilitación social provocada por la debilidad de la institucionalidad y de la política de rehabilitación social que no ha dado respuesta efectiva al hacinamiento, a la acción de grupos que disputan el control de los centros de privación de libertad ni a la violencia al interior. Estos elementos son factores que no solo afectan la integridad personal, sino también han provocado la violación del derecho a la vida de las personas privadas de libertad.³²
57. Entre otras prácticas verificadas por el Mecanismo en los centros de privación de libertad se encuentran formas de extorsión tanto entre personas privadas de libertad como por parte del personal de dichos centros³³; el aislamiento en celdas de castigo como forma de sanción³⁴ y agresiones de carácter sexual a personas privadas de libertad.
58. En lo atinente a la violencia sexual que ocurre en los Centros de Privación de Libertad, son pocas las personas privadas de la libertad que la denuncian, ya sea por sentimientos de vergüenza, por el estigma del que podrían ser víctimas, pero fundamentalmente por temor a represalias.³⁵
59. La violencia sexual tiene graves consecuencias físicas y psicológicas que repercuten en las personas, *“...que deja a la víctima “humillada física y emocionalmente”, situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece en otras experiencias traumáticas”*.³⁶

<https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/guerra-entre-bandas-tonica-carceles-ecuador/> ; Diario El Universo, “Cinco reos fallecieron durante el enfrentamiento en cárcel de Latacunga”, 15 de diciembre de 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/12/15/nota/8114383/se-registro-amotinamiento-carcel-latacunga-tarde-este-martes-15>; Diario El Comercio, “Intento de amotinamiento en el Centro de Rehabilitación de Quito fue controlado”, 1 de febrero de 2021 <https://www.elcomercio.com/actualidad/amotinamiento-carcel-inca-quito-control.html>

³¹ CIDH, “CIDH condena la muerte de 79 personas en cárceles de Ecuador”, 23 de febrero de 2021, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/044.asp>; Comunicado del Sistema de Naciones Unidas en Ecuador, <https://twitter.com/ONUecuador/status/1364578941705609224/photo/1>

³² Corte Constitucional del Ecuador, Auto de seguimiento Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado de 03 de marzo de 2021.

³³ Defensoría del Pueblo del Ecuador, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, “Informe Anual 2019”, págs., 25, 74, 76, 77 y 94.

³⁴ *Ibíd.*, 27, 29, 34, 78, 88, 97.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú, sentencia de 20 de Noviembre de 2014, párr. 93

60. La violación sexual puede ser cometida por otras personas privadas de la libertad así como por agentes del Estado, o con su aquiescencia. En el caso de los agentes estatales, la Corte IDH ha reconocido que, “...la violación sexual de una persona detenida por un agente del Estado es un acto especialmente grave y reprobable, tomando en cuenta la vulnerabilidad de la víctima y el abuso de poder que despliega el agente”.³⁷
61. Por otra parte, se observa que las problemáticas del sistema de rehabilitación social han sido motivo de preocupación de organismos internacionales de derechos humanos. Así, en 2017 el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas en su séptimo informe al Estado ecuatoriano expresó su preocupación entre otros temas “por las altas tasas de ocupación en algunos centros de reclusión y los frecuentes episodios de violencia entre presos, (...) las deficiencias en los servicios de salud y atención médica de los centros de internamiento, (...) la aplicación prolongada del régimen de aislamiento como sanción disciplinaria y (...) las muertes de personas bajo custodia”.³⁸ Frente a estos aspectos emitió recomendaciones a las autoridades para superar estas problemáticas, entre ellas el cumplimiento cabal de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).
62. En el mismo sentido, en decisiones previas³⁹ y en los dictámenes correspondientes a las declaratorias de estados de excepción en los centros de privación de libertad⁴⁰, esta Corte ha expresado su preocupación ante la compleja y profunda problemática social que afecta al SNRS, frente a lo cual, estableció parámetros a fin de que se adopten medidas inmediatas y a la vez políticas públicas que atiendan los elementos estructurales que provocan esta crisis. Siguiendo esta línea, esta sentencia de revisión busca fortalecer la jurisprudencia orientada a garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de su libertad, en particular, la integridad personal, observando los preceptos constitucionales y atendiendo a la complejidad que esta temática exige.

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

63. En este contexto, la Corte Constitucional observa que las acciones de hábeas corpus cuyas sentencias son objeto de revisión han sido presentadas a favor de personas privadas de libertad en los centros de rehabilitación social de Turi (provincia del Azuay), Quevedo (provincia de Los Ríos) y Loja (provincia de Loja), en las cuales se

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 311.

³⁸ Comité contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, “Observaciones sobre el séptimo informe periódico del Ecuador”, 11 de enero de 2017, párr. 25, 26, 27 y 28.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia 209-15-JH de 12 de noviembre de 2019, Sentencia No. 17-18-SEP-CC, Caso 513-16-EP de 10 de enero de 2018.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen, 1-19-EE, 2-19-EE de 30 de mayo de 2019, Dictamen 6-20-EE, de 19 de octubre de 2019 y Auto de seguimiento Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado de 03 de marzo de 2021.

demanda la protección del derecho a la integridad personal frente a acciones u omisiones de agentes estatales que habrían vulnerado la integridad personal y cuyas decisiones judiciales contienen criterios disímiles.

64. Corresponde analizar los hechos de estos casos a luz de la Constitución con el fin de desarrollar jurisprudencia vinculante sobre cómo deben proceder las juezas y jueces que conocen acciones de hábeas corpus presentadas con el fin de proteger a las personas privadas de su libertad frente a vulneraciones al derecho a la integridad personal que puedan constituir formas de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes. En estos casos, el hábeas corpus tiene fines correctivos.
65. Con base en las consideraciones señaladas, la Corte Constitucional en esta sentencia de revisión estima necesario analizar los siguientes aspectos: A) El derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad; B) El hábeas corpus como garantía jurisdiccional para proteger el derecho a la integridad personal frente a sus vulneraciones en centros de privación de libertad; y C) La obligación de fortalecer la política integral para prevenir, investigar, sancionar y reparar toda forma de vulneración de la integridad personal en centros de privación de libertad.

A) El derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad

66. El artículo 89 de la Constitución y el artículo 43 de la LOGJCC establecen como parte del objeto del hábeas corpus la protección de la integridad de las personas que se encuentran privadas de su libertad o cuya libertad ambulatoria se encuentre restringida. Si bien tradicionalmente el hábeas corpus ha sido concebido como un mecanismo judicial para la protección de la libertad, el ordenamiento jurídico ecuatoriano contempla un alcance más amplio de esta garantía jurisdiccional, en el cual se incluye de forma expresa la protección al derecho a la integridad personal y otros derechos conexos.⁴¹ A efectos de analizar los hechos de los casos concretos, a continuación se revisará los parámetros constitucionales y de instrumentos internacionales que reconocen y protegen este derecho y establecen la prohibición de tortura.

1. El derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura

a) El derecho a la integridad personal

67. Según la Constitución el derecho a la integridad personal comprende los siguientes aspectos:

“a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.

⁴¹ La Corte Constitucional, tanto en la sentencia 17-18-SEP-CC (Caso Ordóñez Talavera) y el caso 209-15-JH, ha indicado que el hábeas corpus también tiene por objeto la protección del derecho a la salud.

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

d) La prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos”.⁴²

68. De esta manera, la Constitución ecuatoriana reconoce un contenido amplio del derecho a la integridad personal pues comprende a las dimensiones física, psíquica, moral y sexual como parte de este derecho. Además, establece prohibiciones expresas frente a formas de vulneración de la integridad personal, como es la prohibición de la tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes y también, la prohibición del uso del material genético que atente contra los derechos humanos.

69. Asimismo, según el artículo de la Constitución citado, la vida libre de violencia también forma parte del contenido del derecho a la integridad personal. Esta norma no solo se centra en la protección individual de este derecho, sino que busca erradicar los entornos sociales violentos en los cuales se propician las vulneraciones a la integridad personal. De esta manera, se establece como una obligación estatal el prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial aquella que se ejerce sobre grupos de atención prioritaria y otros grupos en desventaja, como es el caso de las personas privadas de libertad.⁴³

70. En cuanto a las dimensiones del derecho a la integridad personal, esta Corte comprende por:

i) integridad física a la preservación de la totalidad del cuerpo y de las funciones de sus partes, tejidos y órganos. Por tanto toda acción que vaya en desmedro de la conservación del cuerpo humano o afecte la función de sus órganos atenta contra esta dimensión de la integridad, lo cual incluye también inducir al consumo de medicación y/o sustancias de todo tipo.

ii) integridad psíquica o psicológica a la conservación del ejercicio autónomo y saludable de las facultades motrices, intelectuales y emocionales; Así por ejemplo, formas de hostigamiento, manipulaciones afectivas, inducir a recordar situaciones dolorosas o traumáticas, entre otras pueden afectar la integridad psíquica.

iii) integridad moral a la facultad de los seres humanos de proceder conforme las convicciones personales. En este sentido, forzar a una persona a realizar actividades

⁴² Constitución de la República del Ecuador, artículo 66 numeral 3.

⁴³ Constitución de la República del Ecuador, artículo 35.

que vayan contra su sistema de valores y autonomía individual, aun cuando no constituyan delito u obligar a la práctica de un culto diferente, por ejemplo, podrían ser situaciones que impliquen una afectación a la integridad moral.

iv) integridad sexual comprende la protección de la autonomía de toda persona respecto de su corporalidad y genitalidad y el consentimiento en la participación en actos sexuales o con connotación sexual. Así, toda acción u omisión conducente a realizar actos con connotación sexual en contra de voluntad de la persona atenta contra esta dimensión de la integridad.

71. En este sentido, la Corte hace hincapié en que las dimensiones física, psíquica, moral y sexual de la integridad personal son complementarias e interdependientes entre sí y guardan una conexión íntima, esencial y necesaria. Por tanto, su protección no puede ser entendida de manera segmentada. En consecuencia, la vulneración a una de estas dimensiones podría en ciertos casos resultar en la afectación en mayor o menor grado hacia las otras.

b) La prohibición de la tortura y de todo trato cruel inhumano y degradante

72. La Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura en el artículo 2 define a la tortura como:

“todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflija a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.”

73. Según la definición citada, existe tortura cuando un acto realizado por cualquier persona es: a) intencional; b) causa severos sufrimientos físicos, psicológicos o sexuales y c) se infringe independientemente del propósito. Esto quiere decir que los propósitos a los que se hace referencia en esta definición son ejemplificativos puesto que podrían existir otros, por los cuales se vea comprometida la integridad personal.⁴⁴
74. El respeto a la dignidad es el fundamento esencial del derecho a la integridad personal en todas sus dimensiones. Por este motivo, la Constitución, en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos⁴⁵, establece la prohibición

⁴⁴ Corte IDH. Caso Villamizar Durán y otros Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 364., Párrafo 147.

⁴⁵ La prohibición de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes se encuentra establecida también en el art. 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, ha sido desarrollada en instrumentos internacionales especializados sobre el tema como la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la

de la tortura y de todo trato cruel, inhumano y degradante como parte del contenido de este derecho, reconociendo su carácter de norma de *ius cogens* y considerándola como una obligación primordial del Estado.

75. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

*“Existe un régimen jurídico internacional de prohibición absoluta de todas las formas de tortura, tanto física como psicológica, régimen que pertenece hoy día al dominio del ius cogens. La prohibición de la tortura es completa e inderogable, aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, amenaza de guerra, lucha contra el terrorismo y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas”.*⁴⁶

76. Siguiendo este razonamiento, esta Corte reitera que esta prohibición debe ser considerada como una regla de carácter absoluto, pues no admite justificación razonable alguna para infringirla, ni siquiera en estados de excepción, guerra u otras situaciones de conmoción social⁴⁷ y en el ámbito de los centros de privación de libertad, “[n]i la peligrosidad del detenido o penado, ni la inseguridad del establecimiento carcelario o penitenciario pueden justificar la tortura”.⁴⁸ En suma, no hay margen de ponderación alguna que relativice esta prohibición.⁴⁹

77. En este sentido es obligación del Estado prevenir, investigar y sancionar toda forma de tortura y trato cruel inhumano o degradante. Estas obligaciones deben traducirse en políticas públicas que sean desarrolladas e implementadas a través de los órganos estatales correspondientes. Cuando se ha determinado conforme al ordenamiento

Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura. De igual manera, instrumentos internacionales sobre grupos poblacionales específicos la han incluido, tales como la Convención de los Derechos del Niño en su art. 37, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en su art. 10, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en el art. 15, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en el art. 4.

⁴⁶ Corte IDH, Sentencia Caso Tibi v Ecuador, 07 de septiembre de 2004, párr. 143.

⁴⁷ Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, Observación general 2 sobre la aplicación del artículo 2 por los Estados Partes, 2008.

⁴⁸ La Convención Americana contra la Tortura establece en su artículo 5. “No se invocará ni admitirá como justificación del delito de tortura la existencia de circunstancias tales como estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, la inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas.”

⁴⁹ El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra (1949) señala: “A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios y c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes.”

jurídico que se ha incumplido con estas obligaciones deviene la responsabilidad objetiva del Estado.⁵⁰

78. Esta responsabilidad objetiva del Estado no exime de la responsabilidad administrativa, civil y penal de las y los servidores públicos que por acción u omisión incurran en estos actos. Esto conforme al artículo 233 de la Constitución que establece: “[n]inguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.”
79. La responsabilidad administrativa, civil y penal debe determinarse conforme al debido proceso, en el cual deberá valorarse las pruebas de cargo y descargo correspondientes. Asimismo, no excluye la responsabilidad de particulares que incurran en estos actos.
80. Así, el Ecuador en el artículo 151 del Código Orgánico Integral Penal tipifica a la tortura como “[l]a persona que, inflija u ordene infligir a otra persona, grave dolor o sufrimiento, ya sea de naturaleza física o psíquica o la someta a condiciones o métodos que anulen su personalidad o disminuyan su capacidad física o mental, aun cuando no causen dolor o sufrimiento físico o psíquico; con cualquier finalidad en ambos supuestos.”
81. De la norma citada se destaca que no es necesario que exista un propósito o fin específico para que la vejación, que puede ser física, psíquica, moral o sexual constituya tortura. Además, no excluye que tales actos puedan ser cometidos también por particulares, por el contrario, el delito se agrava si se trata de un funcionario o servidor público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas. De otro lado también se sanciona la conducta de quienes ostentando esta calidad no eviten la comisión de la tortura.⁵¹
82. En el mismo sentido, la Corte determina que, con la finalidad de fortalecer la protección del derecho a la integridad personal, el delito de tortura se agrava si se incurre en las siguientes circunstancias: aprovechar el conocimiento técnico para aumentar el dolor de la víctima, que se cometa con la intención de modificar la identidad de género u orientación sexual o se cometa en una persona con

⁵⁰ De conformidad con el artículo 11 numeral 9 de la Constitución que señala: “El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.” Así como en relación con la Sentencia No. 1014-16-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 51 y 52 y demás normativa legal que hacen efectivos estos preceptos constitucionales.

⁵¹ Código Orgánico Integral Penal (COIP), artículo 151, numeral 2.

discapacidad, menor de dieciocho años, adultos mayores o mujeres embarazadas. Así mismo, la ley sanciona al servidor público que tenga competencia para evitar la comisión de la infracción de tortura y omita hacerlo⁵².

83. Ahora bien, con la finalidad de garantizar de mejor manera la protección de la integridad personal, ni la jurisprudencia internacional ni la doctrina distinguen de forma absoluta entre tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, y tampoco detallan taxativamente acciones u omisiones que configuren una u otra figura. Por el contrario, tal distinción a efectos de la protección de la integridad personal está condicionada a diferentes aspectos, tales como la gravedad del acto u omisión, a las relaciones de poder entre las personas involucradas, a la frecuencia del acto y a la condición de la persona a la que se infringe el sufrimiento o la de sus familiares.⁵³
84. En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que “[l]a infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta”.⁵⁴
85. Siguiendo con este razonamiento, no todo trato cruel, inhumano o degradante alcanza el grado de tortura, pues esto depende de las circunstancias y de la intensidad de la afectación física, psicológica, moral o sexual hacia la víctima o incluso a sus familiares. Factores tales como la duración y recurrencia de los actos y también la edad, el sexo, la orientación sexual o identidad de género, la condición de salud u otras circunstancias⁵⁵ pueden determinar niveles de impotencia de la víctima que revistan de mayor gravedad⁵⁶ y sufrimiento a la vejación y, por ende, devenir en tortura. Consecuentemente, las condiciones que revisten a los hechos merecen un análisis en cada caso.⁵⁷
86. La distinción entre trato cruel, inhumano o degradante y la tortura no es relevante respecto de la adopción de las medidas oportunas y adecuadas para prevenir o hacer cesar las acciones u omisiones que vulneren la integridad personal en cualquiera de

⁵² Código Orgánico Integral Penal (COIP), artículo 151, numerales 1,3 y 4 y párrafo final.

⁵³ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Caso Almeida de Quinteros y Quinteros contra Uruguay (1983).

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, párr. 57.

⁵⁵ Por ejemplo, la Convención contra la Tortura contempla la infracción del *principio de no devolución* como otra forma en la que puede vulnerarse la integridad personal al devolver a personas a países en donde pueden ser sometidas a formas de tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

⁵⁶ Naciones Unidas, Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, “Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, párr. 33.

⁵⁷ Corte IDH. Caso Villamizar Durán y otros Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 364., Párrafo 147.

sus dimensiones. Esta distinción cobra relevancia en cuanto a la determinación de la responsabilidad y sanción dentro de un proceso penal.⁵⁸

87. En conclusión, esta Corte hace énfasis en que toda autoridad pública, administrativa o judicial tiene la obligación de actuar dentro del ámbito de sus competencias para impedir o hacer cesar amenazas o vulneraciones a la integridad personal, independientemente de la caracterización de la vejación, es decir, sea que se trate de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.
88. Y en tal virtud, la Corte reitera que las normas constitucionales o legales que protegen el derecho a la integridad personal no son susceptibles de suspensión bajo ninguna circunstancia, así como tampoco se puede suspender o impedir la posibilidad de presentar la acción de hábeas corpus para proteger este derecho y hacer efectiva la prohibición de tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Como se ha indicado, la acción de hábeas corpus tiene fines correctivos.
89. Esta Corte, al respecto ha sostenido que el objeto del hábeas corpus correctivo son, *“... los derechos en la privación de libertad y la finalidad es garantizar los derechos conexos que se vulneran gravemente durante la privación de libertad...La privación a la libertad conlleva a limitaciones inevitables a otros derechos, tales como a la vida familiar, la privacidad, el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía. Esas restricciones y limitaciones serán justiciables mediante la garantía de hábeas corpus cuando no fueren razonables o si producen efectos o daños graves al titular de derechos”*.⁵⁹
90. La Corte además señaló que una privación o restricción a la libertad que en un inicio es constitucional puede devenir en, *“...ilegal, arbitraria o ilegítima, o ser implementada en condiciones que amenacen o violen los derechos a la vida o integridad de la persona o a los derechos conexos”*.⁶⁰ En tales casos, el hábeas corpus correctivo se convierte en uno de los mecanismos efectivos para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad ya sea en centros de privación de la libertad, como los casos seleccionados o en otros lugares a cargo del Estado o de privados.
91. A este respecto, por su legitimación activa cualquier persona puede presentar esta acción frente a actos que menoscaban el derecho a la integridad personal. lo cual no excluye otro de los mecanismos como es la presentación de una denuncia penal por el delito de tortura.⁶¹ En este caso serán las y los jueces de garantías penales los encargados de tutelar el derecho a la integridad personal.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia N.º 17-18-SEP-CC CASO N.º 513-16-EP.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 207-11-JH/20, párrafo 34 y Sentencia No. 202-19-JH, párrafo 89.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 207-11-JH/20, párrafo 32 y Sentencia No. 202-19-JH, párrafo 90

⁶¹ Artículo 151 del COIP.

2. El derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad

92. Dentro de este ámbito se analizarán los siguientes aspectos que se encuentran relacionados con los casos bajo análisis: (a) La protección constitucional del derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad (b) El aislamiento de las personas privadas de la libertad; (c) Prevención de la violencia y el uso progresivo de la fuerza en centros de privación de libertad.

(a) La protección constitucional del derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad

93. *“Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”*.⁶² Así lo dispone el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en consonancia con este precepto, la Constitución contempla normas que reconocen que la protección de la integridad personal de quienes se hallan privados de su libertad merece atención especial.
94. En este sentido, el artículo 35 de la Constitución de forma expresa ha incluido a las personas privadas de libertad entre los grupos de atención prioritaria,⁶³ ya que, debido a sus condiciones, se encuentran limitadas de acceder directamente y por sí mismas a bienes y servicios necesarios para su subsistencia. La privación de libertad se caracteriza porque la persona se encuentra condicionada a las decisiones de las autoridades encargadas de los centros de rehabilitación social y, por tanto, el ejercicio de sus derechos se encuentra condicionado permanentemente a estas decisiones.
95. La restricción a la libertad de movimiento y el distanciamiento del entorno social cotidiano, inherentes a su situación, son factores que pueden propiciar el deterioro físico y mental y agudizar la condición de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos.⁶⁴ De otro lado, *“diversos factores culturales, como la idea que los internos están fuera de la sociedad, o que todos son personas peligrosas o las reacciones mediáticas ante la inseguridad pública, favorecen el abandono y la vulnerabilidad de las personas sentenciadas o en prisión preventiva”*.⁶⁵

⁶²Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10.

⁶³ El artículo 35 de la Constitución identifica a diferentes grupos poblacionales que, debido a sus características o a las circunstancias en que se encuentran, requieren de atención prioritaria y especializada tanto en el ámbito público como privado para ejercer sus derechos en términos de igualdad formal y material. Esto conlleva la obligación de adoptar acciones en el ámbito público y privado que aseguren la accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes y servicios que las personas consideradas parte de estos grupos requieren para llevar una vida digna.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia N.º 017-18-SEP-CC CASO N.º 513-16-EP.

⁶⁵ Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, “Declaración provisional sobre el papel desempeñado por la revisión judicial y el debido proceso en la prevención de la tortura”, 24 de febrero de 2012, Párr. 3.

96. Bajo tal consideración, esta Corte ha sostenido que “*el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de las personas privadas de libertad en los distintos centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón de su tipología. Esta obligación se encuentra reforzada en el caso de personas privadas de libertad que se encuentran en una condición de doble vulnerabilidad, por ejemplo, al padecer de una enfermedad catastrófica*”.⁶⁶ Esta Corte considera además que existen formas de privación de libertad que ocurren por particulares frente a las cuales también procede el hábeas corpus.⁶⁷
97. En el mismo sentido, la Corte IDH ha sostenido que “*toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos*”.⁶⁸
98. Considerando estas condiciones especiales, el artículo 51 la Constitución reconoce los siguientes derechos de las personas privadas de libertad:
- “1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.
 - 2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.
 - 3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad.
 - 4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.
 - 5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.
 - 6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.
 - 7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.”
99. Estos derechos específicos reconocidos por la Constitución están estrechamente vinculados a la protección de la integridad personal y tienen como finalidad asegurar condiciones más dignas durante la permanencia de las personas en los centros de privación de libertad y en toda circunstancia en que se mantenga bajo la custodia de las autoridades, lo que incluye los traslados a otros centros de rehabilitación social, diligencias judiciales o traslados a centros de salud.⁶⁹ De tal manera que, la privación

⁶⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 209-15-JH/19.

⁶⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 166-12-JH/20 de 08 de enero de 2020.

⁶⁸ Corte IDH, Caso “Neira Alegría y otros v Perú”, Sentencia de 19 de enero de 1995, párr. 60.

⁶⁹ Corte IDH, Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr. 152 y 153.

de libertad no implique otras restricciones ilegítimas e indebidas de derechos adicionales.

- 100.** Así también, el numeral 3 del mismo artículo constitucional, reconoce a las personas privadas de la libertad el derecho a “...*declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad*”.⁷⁰ Asimismo, la norma suprema en el artículo 203, numeral 3, prevé la existencia de juezas y jueces de garantías penitenciarias, distintos de los jueces que conocieron las causas penales de las personas privadas de la libertad, con el fin de asegurar los derechos de estos últimos en el cumplimiento de la pena, así como también para decidir sobre sus modificaciones.⁷¹
- 101.** En ese sentido, la Constitución en el artículo 51, numeral 4 reconoce el derecho de las personas privadas de la libertad a contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad y en el numeral 5 del mismo artículo, el derecho a la atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas. Convirtiendo al Estado en obligado directo y garante del cumplimiento de estas obligaciones. En el caso de la salud, es una obligación estatal derivada de su deber de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas privadas de la libertad. De otro lado, el garantizar los derechos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas de estas personas, es indispensable para lograr una verdadera rehabilitación integral, siendo esta uno de los fines del sistema de rehabilitación social.
- 102.** Bajo estas consideraciones esta Corte ha sostenido que “[e]l obstaculizar o impedir la accesibilidad de personas privadas de libertad con enfermedades crónicas o catastróficas a los correspondientes tratamientos médicos, no solo constituiría una afectación directa a los derechos a la salud y la vida, sino que podría devenir en formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes. De ahí que, la garantía del hábeas corpus, protege la integridad física y mental, al permitir que la jueza o juez constitucional disponga de medidas adecuadas y conducentes a asegurar el ejercicio de los derechos a la salud y vida de las personas privadas de libertad”.⁷²

⁷⁰ Acorde con esta norma constitucional, el artículo 12, numeral 9 del COIP, amplía el derecho que tienen las personas privadas de la libertad no solo a presentar quejas o peticiones ante los juzgadores sino también ante la autoridad competente del centro de privación de libertad y el numeral 10 del mismo artículo, establece el derecho que tiene la persona privada de libertad, al momento de su ingreso al centro de privación de libertad, a ser informada acerca de sus derechos y los medios de los que dispone, para formular peticiones y quejas. Esta información debe ser pública, escrita y disponible en todo momento.

⁷¹ Acorde con la norma constitucional, el Art. 669 del COIP, establece como una de las funciones de gran importancia que tienen los jueces de garantías penitenciarias, el realizar al menos una inspección al mes a los centros de privación de libertad, a fin de garantizar el adecuado cumplimiento de la condena y de los derechos de las personas que están privadas de la libertad. Estas visitas e inspecciones se desarrollan en el marco del control judicial conferido a estos juzgadores y tienen carácter obligatorio. Lo cual constituye un mecanismo efectivo para prevenir violaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad y evitar la impunidad.

⁷² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 209-15-JH y acumulado de 12 de noviembre de 2019.

- 103.**Respecto a los numerales 6 y 7 del artículo 51, la Constitución reconoce la doble vulnerabilidad que pueden presentar las personas privadas de la libertad y la obligación que tiene el Estado de adoptar medidas específicas para estos grupos poblacionales de atención prioritaria. Así, es importante considerar que a la privación de libertad se suman otros factores que pueden provocar situaciones de mayor vulnerabilidad de sufrir tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes. Estos factores están asociados a las categorías prohibidas de discriminación contempladas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, así por ejemplo, la etnia, la orientación sexual, la identificación sexogenérica, la condición de salud, condición de discapacidad, la pertenencia a una agrupación política, entre otras. Este enfoque diferenciado es importante porque permite visibilizar las particularidades del trato desigual que sufren grupos históricamente excluidos, por más de un motivo, y brindar protección específica, como la adopción de medidas especiales para la tutela y ejercicio de los derechos de estas personas privadas de la libertad.⁷³
- 104.**Este marco normativo determina claras obligaciones para el Estado de garantizar el derecho a la integridad personal de quienes se encuentran privados de su libertad. En virtud de dichas obligaciones cuando existen amenazas o vulneraciones a este derecho las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes deben adoptar las medidas de protección de los derechos y de oficio, en forma diligente, imparcial y exhaustiva, deben investigar con el fin de identificar y sancionar a los responsables.
- 105.**En ese sentido, la Corte IDH ha sostenido que corresponde a las autoridades estatales, dar una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar la presunción de la responsabilidad del Estado por las lesiones que presenten las personas privadas de la libertad, mediante elementos probatorios adecuados en los procesos a que hubiere lugar.⁷⁴ Caso contrario, *“...se debe presumir la responsabilidad estatal sobre lo que les ocurra a las personas bajo su custodia. En consecuencia, existe una presunción de considerar responsable al Estado por las lesiones que exhibe una persona que ha estado bajo custodia de agentes estatales”*.⁷⁵
- 106.**Siguiendo lo señalado por la Corte IDH, este Organismo hace énfasis en que la protección de la dignidad, y de forma particular, de la integridad personal de quienes se encuentran privados de su libertad es una obligación ineludible de las autoridades estatales a cargo. Por tanto, las vulneraciones a la integridad personal de las que sean

⁷³ Reconociendo estas condiciones, el numeral 4 del artículo 203 de la Constitución, dispone que *“En los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.”* El artículo 51, numeral 6 establece el derecho de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, adolescentes y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad, que se encuentran privadas de la libertad, a recibir un tratamiento preferente y especializado. En el numeral 7 del mismo artículo se reconoce el derecho de contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo cuidado y dependencia de las personas privadas de la libertad.

⁷⁴ Corte IDH, Sentencia del caso Tibi v. Ecuador, 2004, párr. 129.

⁷⁵ *Ibíd.*, párr. 129.

objeto estas personas son atribuibles al Estado y específicamente a las servidoras y servidores públicos, que en el marco de sus competencias hayan incurrido en acciones u omisiones provocando dichas vulneraciones.

- 107.** Ahora bien, conforme los hechos de las causas bajo análisis se observa que en el caso de Francisco Carrasco Montaleza (365-18-JH), quien se encontraba privado de su libertad en el CRS Turi, habría recibido golpes e incluso descargas eléctricas por parte de guías penitenciarios y de la fuerza pública que provocaron la pérdida de piezas dentales y afectaciones físicas y psicológicas; en el caso de Jacinto José Lara Matamoros (278-19-JH), privado de libertad en el CRS de Los Ríos, como consecuencia de una intervención policial fue herido con un arma de fuego que le implicó una hospitalización de siete días e incapacidad de nueve a treinta días; en el caso de Carlos P (398-19-JH), privado de libertad en el CRS de Loja, habría sido aislado en una celda en donde otros privados de libertad lo golpearon, agredieron y violaron; y en el caso de Edmundo M (484-20-JH) quien continúa detenido en el CRS Turi, señala que por tres días fue sometido a diferentes formas de vejámenes que incluyeron golpes, electricidad, agresiones sexuales e incluso formas de extorsión por parte de otros privados de libertad y con aquiescencia de los guías penitenciarios y autoridades.
- 108.** A la luz de los parámetros constitucionales y de instrumentos internacionales revisados, esta Corte observa que los hechos que se describen en los cuatro casos seleccionados implican afectaciones graves a la integridad personal que tuvieron lugar dentro de los centros de privación de libertad. En estos hechos se observa también afectaciones a las diferentes dimensiones de la integridad, de orden *físico*, que van desde golpes hasta uso de armas de fuego no letales y descargas eléctricas; *psicológico* que deviene de las vivencias de estos hechos violentos y el temor recurrente de que se repitan debido a amenazas a las personas privadas de su libertad y a sus familiares; y de orden *sexual* en dos de los casos bajo análisis, vejaciones que habrían sido provocadas por otras personas también privadas de la libertad.
- 109.** Las cuatro personas se encontraban en centros de privación de libertad y por tanto, en virtud de los parámetros constitucionales, correspondía que el Estado a través de las autoridades y servidores públicos que forman parte del SNRS garanticen y protejan la integridad personal, no sólo absteniéndose de vulnerar sus derechos sino también impidiendo que terceros, es decir, otros privados de libertad, los vulneren. Ocurridas estas afectaciones correspondía que las autoridades de los centros de privación de libertad adopten las medidas que en cada caso correspondía a fin de atender las vulneraciones a la integridad, y prevenir que se repitan; así como realizar las investigaciones administrativas que correspondieren independiente a las que hiciera la Fiscalía. Estos aspectos serán analizados en las secciones siguientes en que se particulariza sobre los hechos y las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales.

(b). El aislamiento de las personas privadas de libertad

- 110.** Considerando las particularidades de los casos en revisión es importante para esta Corte referirse a las prácticas de aislamiento en los centros de privación de libertad. En este sentido en el numeral 1 del artículo 51 de la Constitución se establece la prohibición constitucional respecto de las personas privadas de libertad de “*no ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria*”. El aislamiento priva a la persona de contacto e interacción con otras personas privadas de la libertad, provocando afectaciones físicas y psicológicas que podrían incluso agravar otras preexistentes.
- 111.** Acorde con lo expuesto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó, “*Adoptar las medidas legislativas, administrativas e institucionales necesarias para asegurar que la reclusión en régimen de aislamiento sea realmente utilizada de forma excepcional, por el periodo más breve posible, sujeta a control judicial y supervisión médica...*”.⁷⁶ La Corte IDH ha determinado que el “*aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva son, por sí mismos, tratamientos crueles e inhumanos, lesivos de la integridad psíquica y moral de la persona y del derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano.*”⁷⁷ En consecuencia, como lo establecen a nivel internacional los Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos, el aislamiento no puede ser utilizado como sanción disciplinaria, sino exclusivamente como una medida excepcional y de último recurso. El aislamiento debe estar estrictamente limitado en el tiempo, y aplicarse exclusivamente cuando sea indispensable para proteger la vida, integridad física y otros derechos de las propias personas privadas de la libertad y en general la seguridad interna del establecimiento. Estas órdenes excepcionales de aislamiento sólo pueden ser emitidas por autoridad competente, debidamente motivadas y están sometidas a control judicial y supervisión médica ya que su prolongación y aplicación inadecuada e innecesaria podrían constituir actos de tortura, o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁷⁸.
- 112.** En el mismo sentido, el numeral 2 del artículo 51 de la Constitución, reconoce el derecho a la comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho. La incomunicación impide el contacto de la persona privada de la libertad con sus familiares y profesionales en derecho, cuyo patrocinio es una garantía del acceso a una defensa técnica y efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad.
- 113.** El aislamiento como sanción y la incomunicación, además de colocar a las personas en una situación de mayor vulnerabilidad aumentando el riesgo de sufrir cualquier

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas”, (2011), pág. 28.

⁷⁷ Corte IDH, Sentencia del Penal Miguel Castro v. Perú, 2006, párr. 323.

⁷⁸ CIDH, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Principio XXII (3).

tipo de agresión⁷⁹, generan graves afectaciones a la salud física y psicológica y, por tanto, a la integridad personal. Es así que, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, el aislamiento y la incomunicación podrían constituirse en formas de tratos crueles, inhumanos y degradantes e incluso podrían estar vinculadas a prácticas que configuren formas de tortura.⁸⁰

114. En suma, el aislamiento como una forma de sanción, distinto del caso de la separación de la persona privada de la libertad, así como la incomunicación no son medidas admisibles dentro de los centros de privación de libertad, pues son contrarios a las obligaciones constitucionales que protegen el derecho a la integridad personal.

115. De los casos seleccionados, se identifica que dos están relacionados con el aislamiento sufrido en el CRS Turi, como forma de sanción y represalias en contra de los señores Francisco Carrasco Montaleza y Edmundo M. y uno en el CRS de Loja, en el caso del señor Carlos P.

Aislamiento en el caso de Francisco Carrasco Montaleza (365-18-JH)

116. En la audiencia convocada por esta Corte, Francisco Carrasco Montaleza, acorde con la demanda de hábeas corpus presentada y los hechos expuestos, reiteró que habría sido aislado en una celda del CRS Turi y sujeto de retaliaciones. Al respecto señaló:

*“Me mandaron a la celda X1. Y me dejaron una semana entera, sin comida, encerrado. No son casos aislados. Le pasa a muchos presos. La gente tiene miedo de contar estas cosas. Uno a veces pierde el miedo a que le maten porque después de todo esto se tiene que saber”.*⁸¹

117. Al respecto, los representantes del SNAI que intervinieron en la audiencia señalaron desconocer la existencia de celdas de aislamiento. No obstante, según la información remitida por dicha institución a esta Corte, se hace referencia al área X1 como un área para precautelar la seguridad.⁸²

⁷⁹ Corte IDH, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Párr. 90 “Una de las razones por las cuales la incomunicación es concebida como un instrumento excepcional es por los graves efectos que tiene sobre el detenido. En efecto, el aislamiento del mundo exterior produce en cualquier persona sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, la coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles”.

⁸⁰ Corte IDH, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Párr. 91. “La sola constatación de que la víctima fue privada durante 36 días de toda comunicación con el mundo exterior y particularmente con su familia, le permite a la Corte concluir que el señor Suárez Rosero fue sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes, más aún cuando ha quedado demostrado que esta incomunicación fue arbitraria y realizada en contravención de la normativa interna del Ecuador”.

⁸¹ Comparecencia de Francisco Carrasco Montaleza en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

⁸² Parte SCVP-CPL-RSCSTURI 2020-2084, 24/12/2020, consta en el Informe Técnico, N° SNAI-DAJ-IT-2021-0003 de Quito suscrito por la abogada María Augusta Pérez, 25 de febrero de 2021, hace referencia a la situación de Edmundo M.

118. Como fue señalado anteriormente, el Tribunal que conoció la acción de hábeas corpus del señor Carrasco analizó el aislamiento impuesto al accionante en la celda X1, su prohibición constitucional como sanción disciplinaria, así como también dispuso como medida de reparación que la Defensoría del Pueblo investigue respecto a la referida celda X1. Esta Corte considera que la medida dispuesta no fue suficiente para prevenir en un futuro posibles violaciones al derecho a la integridad personal de las personas privadas de la libertad a través de la mencionada área X1. En este caso, no se verifica que la separación del señor Carrasco Montaleza, se haya dado con la finalidad de garantizar su seguridad e integridad personal. Tampoco que esta medida de carácter excepcional haya cumplido con los parámetros analizados en esta sección, esto es, estar sujeta a control judicial, supervisión médica y por el tiempo más corto posible. Teniendo en cuenta que a través del aislamiento se somete a la persona privada de la libertad a condiciones más gravosas que al resto de los otros internos. Por el contrario, en este caso, el aislamiento se dio como una forma de sanción, privándolo incluso de servicios básicos como alimentación.

Aislamiento en el caso del señor Edmundo M (484-20-JH)

119. El señor Edmundo M habría sido objeto de aislamiento como sanción luego de que le fuera negada la acción de hábeas corpus. Así, en la audiencia convocada por esta Corte, indicó haber sido víctima de represalias y aislamiento por haber denunciado y activado esta garantía jurisdiccional:

*“Me siento en amenaza constante, tanto por parte del personal de seguridad como por los internos, porque luego que di a conocer esto hubo represalias en mi contra tanto por el personal de seguridad como los grupos que se manejan aquí de los internos. Me privaron del permiso al policlínico, me encerraron en un cuarto. Pase cuatro meses encerrado en un cuarto, sin derecho a patio, enjaulado totalmente, solo con una claraboya para coger luz. La consigna del personal de seguridad es que yo era sapo porque había denunciado”.*⁸³

120. En la audiencia llevada a cabo por esta Corte, el SNAI reiteró que no existían celdas de aislamiento y que, por el contrario, estarían tomando medidas para prevenir que existan estos lugares. No obstante, en la información requerida a dicha institución sobre la situación de Edmundo M, indicó que el 24 de diciembre de 2020 *“se lo reubicó en el área X1 para precautar su seguridad.”*⁸⁴ De ello se corrobora la existencia del espacio denominado X1, que ha sido mencionado en este caso y en el de Francisco Carrasco Montaleza. Ambas personas fueron privadas de libertad en diferentes momentos y circunstancias, pero coinciden en señalar que habrían sido aislados en ese espacio del CRS Turi como una forma de castigo.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ SNAI, Parte SCVP-CPL-RSCSTURI 2020-2084, 24/12/2020, consta en el Informe Técnico, N° SNAI-DAJ-IT-2021-0003 de Quito, 25 de febrero de 2021.

121.La Corte Constitucional es enfática en señalar que las autoridades penitenciarias se encuentran prohibidas de incurrir en prácticas de aislamiento, menos aún como forma de retaliación frente a denuncias realizadas por las personas privadas de libertad o por recurrir a garantías jurisdiccionales. De la información recabada, no se verifica que el aislamiento en la denominada área X1 haya respondido a una forma de protección al señor Edmundo M, y que haya cumplido con los parámetros analizados en esta sección, esto es, estar sujeta a control judicial, supervisión médica y por el tiempo más corto posible, razón por la cual, es necesario que el SNAI, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía realicen las investigaciones correspondientes en el marco de sus competencias para asegurar que en estos espacios del CRS Turi no se realicen actos contrarios a los fines de la rehabilitación social.

Aislamiento en el caso de Carlos P.

122.En su demanda de hábeas corpus sostuvo que por un altercado en el cual indica que no participó, un guía penitenciario le habría enviado a un área interna de la cárcel denominada “calabozo”, durante el cual otras personas privadas de la libertad que se encontraban en ese lugar lo golpearon, agredieron y violaron. En este caso los juzgadores no tomaron en cuenta las alegaciones del accionante sobre el aislamiento sufrido, por lo cual tampoco dispusieron ningún tipo de investigación al respecto, pese a la gravedad de los hechos denunciados.

123.De lo analizado, esta Corte observa con preocupación que en los relatos de los malos tratos sufridos por los tres accionantes refieren que estos sucedieron en celdas de aislamiento. Lo cual daría a entender que podría existir una práctica generalizada de castigos e incomunicación de las personas privadas de la libertad en estos Centros carcelarios, colocándolos en una situación de particular vulnerabilidad. Se recuerda que es deber del Estado verificar y controlar que no existan este tipo de celdas y su incumplimiento acarrea responsabilidades.

(c). Prevención de la violencia y el uso progresivo de la fuerza en centros de privación de libertad

124.El Estado está obligado a prevenir la violencia dentro de los centros de privación de libertad, esta obligación implica no sólo abstenerse de provocar hechos violentos a través de los agentes públicos, sino también a prevenir y controlar las diferentes formas de violencia que provengan de terceros, entre los que se encuentran también las personas privadas de libertad. La falta de prevención o la omisión de actuar frente a la violencia ejercida por terceros dentro de los centros de privación de libertad conlleva la responsabilidad estatal.

125.Bajo estas consideraciones, cuando el Estado, a través de sus autoridades, no ejerce el control efectivo de los centros penitenciarios se producen graves situaciones que ponen en riesgo la vida e integridad de los reclusos, ya sea de parte del personal que labora en dichos centros, los agentes penitenciarios u otros agentes estatales, terceras

personas como familiares o visitantes, o por otras personas privadas de la libertad. En este contexto, pueden proliferar formas de autogobierno o gobierno compartido, en los cuales el control de los centros de privación de libertad no es asumido por las autoridades estatales, sino que ha sido tomado parcialmente por grupos o mafias conformadas por personas privadas de libertad. La corrupción endémica en muchos sistemas; los altos índices de violencia carcelaria; y la organización y dirección de hechos delictivos desde las cárceles propician la pérdida de control de dichos centros de privación de libertad, profundizando los riesgos sobre la vida y la integridad personal de las personas privadas de libertad.⁸⁵

126.Entonces, si las autoridades penitenciarias no tienen el control efectivo de los dichos centros, provoca que las personas privadas de la libertad y quienes laboran en estos centros de privación de libertad se encuentren en constante riesgo, pudiendo ser víctimas de violencia por parte de otros privados de la libertad, de bandas existentes al interior u otros. Esto conduciría a que la seguridad interna no esté en manos de autoridades y funcionarios del centro penitenciario, como corresponde, sino indebida e ilegítimamente en manos de personas privadas de la libertad.

127.La prevención de la violencia en los centros de privación de libertad está estrechamente vinculada a la erradicación del hacinamiento, la asignación de suficiente personal capacitado e idóneo, la erradicación de ambientes violentos y la construcción de cultura de paz, entre otras necesarias para que la privación de libertad no exceda el nivel inevitable de sufrimiento inherente a esta condición.⁸⁶ Esos factores, sumados a la carencia de servicios básicos, infraestructuras deterioradas, alimentación inadecuada, limitación al acceso al agua y en general el deterioro de las condiciones de permanencia propician escenarios para la ocurrencia de hechos violentos, tales como los denominados amotinamientos. Estas acciones, por las cuales, las personas privadas de libertad se sublevan en contra de las autoridades, generan situaciones de riesgo para la integridad personal y la vida de todas las personas que se encuentran en los centros de privación de libertad, incluidas las autoridades, funcionarios, visitantes y otros privados de libertad.

128.Ante estas situaciones, que son cada vez más recurrentes y graves, esta Corte hace hincapié en que las autoridades estatales deben prevenir en forma oportuna y eficaz cualquier tipo de violencia que se produzca al interior de los centros de privación de libertad, esto es, el énfasis debe estar en las medidas que adopten para la prevención. Tal como se ha visto, estos hechos son consecuencia de la insuficiencia de políticas públicas y la ausencia de medidas que eviten el deterioro de las condiciones carcelarias. La acción estatal no puede reducirse únicamente a sofocar motines y

⁸⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas”, (2011), pág. 28. Al referirse a los criterios para la separación de personas privadas de libertad la CIDH refiere a aspectos básicos como el sexo, la edad, la situación procesal y el tipo de delito.

⁸⁶ Ibid., Párr. 5.d)

sancionar a quienes incurran en hechos violentos dentro de los centros de privación de libertad, sino a mantener de forma permanente el control.

129. Esta Corte toma nota de algunas de las medidas para prevenir la violencia dentro de los centros de privación de libertad recomendados por la CIDH y que deben ser considerados por las autoridades:

a. Separar adecuadamente las diferentes categorías de personas, conforme a los criterios establecidos en el presente documento;

b. Asegurar la capacitación y formación continua y apropiada del personal;

c. Incrementar el personal destinado a la seguridad y vigilancia interior, y establecer patrones de vigilancia continua al interior de los establecimientos;

d. Evitar de manera efectiva el ingreso de armas, drogas, alcohol y de otras sustancias u objetos prohibidos por la ley, a través de registros e inspecciones periódicas, y la utilización de medios tecnológicos u otros métodos apropiados, incluyendo la requisa al propio personal;

e. Establecer mecanismos de alerta temprana para prevenir las crisis o emergencias;

f. Promover la mediación y la resolución pacífica de conflictos internos;

g. Evitar y combatir todo tipo de abusos de autoridad y actos de corrupción; y

h. Erradicar la impunidad, investigando y sancionando todo tipo de hechos de violencia y de corrupción, conforme a la ley.⁸⁷

130. En este marco, el uso de la fuerza dentro los centros de privación de libertad por parte del Estado debe ser una medida de *ultima ratio* y con estricta observancia a los principios que rigen el uso de la fuerza: legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución.⁸⁸ De tal modo que, únicamente podrá recurrir al uso de la fuerza, “...cuando sea estrictamente necesario, de forma proporcional a la naturaleza de la situación que se busca controlar, de acuerdo con protocolos previamente establecidos para tal fin, y asegurando que tales acciones sean objeto de controles institucionales y judiciales”.⁸⁹

⁸⁷ CIDH, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Principio XXIII.

⁸⁸ Naciones Unidas, Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, “Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, párr. 5.

⁸⁹ *Ibíd.*, Párr. 16.

131.En esa misma línea la Corte IDH a la luz de los Principios Básicos del Uso de la Fuerza, ha establecido los siguientes conceptos que permiten una mayor protección a los derechos de las personas:

- i. Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.
- ii. Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.
- iii. Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.⁹⁰

132.En ese sentido, esta Corte coincide con la CIDH al señalar que el uso de la fuerza, *“...es un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”*.⁹¹ Es decir obliga al Estado a previamente agotar otras vías alternativas al uso de la fuerza. Esta exigencia también se extiende al uso de gases lacrimógenos, balas de goma y otras armas no letales o incapacitantes, las que también deben cumplir con los criterios de necesidad y proporcionalidad, luego de haber agotado otras medidas disuasorias, pues su uso puede causar daños irreparables a la integridad personal e incluso la pérdida de la vida.⁹²

133.Sobre este punto, es necesario señalar que, si bien los servidores encargados de la seguridad carcelaria y la custodia de las personas privadas de libertad tienen potestades orientadas a contener y evitar riñas y amotinamientos, esto de ningún modo significa que los mismos están habilitados al uso excesivo y arbitrario de la fuerza. Al contrario, el uso de la fuerza y de los instrumentos de coerción siempre debe ser excepcional y regirse de forma estricta por su uso progresivo y proporcional.

134.El incumplimiento del uso progresivo y proporcional de la fuerza por parte de las autoridades estatales de los centros de privación de libertad y de los miembros de la fuerza pública, puede traer como consecuencia la afectación a la integridad personal de las personas privadas de libertad e incluso comprometer la vida. Esta

⁹⁰ Corte IDH, Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018.

⁹¹ *Ibíd.*, Párr. 221.

⁹² *Ibíd.*, Párr. 239 y 240.

inobservancia, además podría también llegar a constituir formas de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes dependiendo del caso. Esto a su vez podría acarrear responsabilidades penales, pues la inobservancia del uso progresivo, proporcional y racional de la fuerza está tipificada como un delito penal y sancionado por el COIP.⁹³

- 135.**La observancia de los parámetros constitucionales mencionados debe redundar en la prevención de la violencia al interior de los centros de privación de libertad y de las vulneraciones a la integridad personal, sea que ésta provenga de agentes estatales o de terceros. Con base en estos preceptos a continuación la Corte analiza las causas que son objeto de esta sentencia de revisión.

Prevención de la violencia y uso progresivo de la fuerza en el caso de Francisco Carrasco Montaleza

- 136.**Respecto a la violencia proveniente de riñas o de bandas al interior de los centros de privación de la libertad, en la audiencia realizada por esta Corte, el accionante relató los sucesos ocurridos el 09 de noviembre de 2018, dentro del centro de privación de libertad, con motivo de una requisa policial:

“Ese día yo subí a ver si habían dejado algo, pero ya no habían dejado nada. Ese día yo me encerré en mi celda. Ese día llegan el grupo del UMO y nos dicen salgan que no va a pasar nada. El otro compañero con el que nos encerramos abrió la puerta y ni bien abrieron la puerta, entraron como una docena de policías, nos metieron corriente, nos golpearon. Yo salí corriendo de la celda como pude, porque ellos no tenían la intención de dejarnos salir. Porque no hay cámaras en ese lugar. Salí al corredor, donde me tumbó un policía. Cuando estuve en el piso pensé que eso era todo. Pero el mismo policía me piso la cabeza con fuerza. Escupí mis dientes. Me levantaron y me vieron que estaba con un montón de sangre. En el policlínico no me atendieron. Tuve que estar como una hora o dos hasta que me lleven al hospital. Ahí

⁹³ El COIP en el Art. 30.1 establece como causa de exclusión de antijuridicidad el cumplimiento de un deber legal de la o el servidor de la Policía Nacional y de seguridad penitenciaria, siempre que se reúnan todos los **requisitos**: “1. Que se realice en actos de servicio o como consecuencia del mismo; 2. Que, para el cumplimiento de su misión constitucional, dentro de su procedimiento profesional, observe el uso progresivo, proporcional y racional de la fuerza; y, 3. Que exista amenaza o riesgo inminente a la vida de terceros o a la suya propia o para proteger un bien jurídico”.

En ese sentido, el Art. 293 del COIP tipifica la extralimitación en la ejecución de un acto de servicio, por parte de servidores de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o seguridad penitenciaria que se extralimiten en la ejecución de un acto del servicio, sin observar el uso progresivo o racional de la fuerza. Si a consecuencia de ello se produjo lesiones a una persona, será sancionado con pena privativa de libertad que corresponda, según las reglas de lesiones, con el incremento de un tercio de la pena. Si se produjo la muerte, será sancionado con pena privativa de libertad de diez a trece años.

Asimismo, el Art. 686 del COIP prevé que las o los servidores encargados de la seguridad penitenciaria y custodia de las personas privadas de libertad, dentro o fuera del centro, puedan recurrir a las técnicas de uso progresivo de la fuerza para sofocar amotinamientos o contener y evitar fugas. El uso de la fuerza e instrumentos de coerción se evaluará por el Organismo Técnico. En caso de existir extralimitación se remitirá el expediente respectivo a la Fiscalía.

*me sacaron placas y los exámenes que debían hacer. Y el guía penitenciario que me llevó dejó todo en un basurero. Me hizo perder mi cita que era en dos días. Y cuando llegué, otros guías me dijeron que me van a matar porque el que más paga es el que mejor vive. Luego me mandaron a XI”.*⁹⁴

137.Según los representantes del SNAI que comparecieron a la audiencia, “*se realizó un operativo para prevenir la existencia de bandas y requisas de objetos prohibidos. No obstante, los privados de libertad comenzaron a protagonizar una gresca. Las autoridades permitieron el ingreso de un contingente policial para retomar el control. Fruto de ello hubo dos privados de libertad heridos que recibieron atención médica oportunamente*”.⁹⁵

138.En la misma línea de lo alegado por el SNAI, en los informes del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria y del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, se indica que el día 09 de noviembre de 2018, con motivo de una requisa preventiva en el pabellón CDP se realiza el decomiso de varios objetos prohibidos, entre ellos celulares y sustancias sujetas a fiscalización. Posteriormente, un guardia penitenciario ingresa a los PACLS de la tercera planta para evitar enfrentamiento por la requisa realizada. Una vez que quiere cerrar la puerta para llevarles a sus celdas, un grupo de internos le quitan las llaves y se produce, “*...una riña entre PACLS entre posibles bandas a raíz del operativo...*”. Frente a lo cual, el guardia pidió apoyo a los agentes de seguridad penitenciaria, “*Una vez en el sitio se observa que los guías tienen que utilizar el uso progresivo de la fuerza para controlar la riña ya que los PACLS tenían algunos objetos para la agresión*”.

139.En la audiencia de hábeas corpus, la Directora del centro de privación de la libertad, sostuvo que se trató de una riña entre personas privadas de la libertad, producto de la cual resultó lesionado el señor Carrasco, sin embargo, para el Tribunal que conoció la acción de hábeas corpus, aquello no fue investigado.

140.Esta Corte advierte que, la alegación realizada por la Directora del centro de privación, pierde sustento, pues independientemente de que las lesiones del señor Carrasco Montaleza pudieron ser causadas por otras personas privadas de la libertad en el marco de una riña “entre posibles bandas”, no le eximia de garantizar en forma efectiva la vida e integridad personal de todas las personas privadas de la libertad que están bajo su custodia. Al no hacerlo, el Centro de privación de la libertad se hace responsable por no haber tomado todas las medidas necesarias para prevenir actos de violencia. Con mayor razón, si disponían de información sobre la existencia de bandas al interior del centro penitenciario que pudieran poner en riesgo el mantenimiento del orden y de la seguridad interna, como en efecto ocurrió. Las autoridades penitenciarias siguieron incurriendo en omisiones indebidas cuando luego de lo sucedido, según fue advertido por los juzgadores que conocieron el

⁹⁴ Comparecencia de Francisco Carrasco Montaleza en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

⁹⁵ Comparecencia de representantes del SNAI en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

hábeas corpus, no ordenaron la investigación de los hechos ocurridos como forma de prevenir nuevos hechos de violencia.

141. En ese sentido, el señor Carrasco en la audiencia convocada por esta Corte sostuvo que dentro del centro de privación de libertad, quienes tienen el control no son las autoridades. En la audiencia realizada sostuvo que *“[n]o hay ley de parte de la cárcel o de los funcionarios. La ley la hacen los presos. Los guías penitenciarios después de que me pasó lo que me pasó, llegaron a mi celda a decirme que el que más dinero mete, es el que más seguridad tiene. Yo no soy una persona de dinero”*.⁹⁶ Finalmente, respecto a las agresiones de las que fue víctima indicó : *“Hablar de esto es muy duro porque los que hablamos seguimos corriendo el mismo riesgo. Esto está en manos de ustedes señores jueces. Esto no es un caso aislado”*.⁹⁷
142. Esta Corte recuerda que es obligación del Estado proteger la vida e integridad personal de las personas privadas de la libertad a su cargo. Esto significa no sólo la obligación negativa de no realizar actos de violencia en contra de aquellos, sino también la obligación positiva de adoptar medidas que las protejan de cualquier acto de violencia, ya sea que provenga de las autoridades del centro penitenciario, policía o cualquier agente estatal, de terceros o de otros privados de la libertad. Lo dicho requiere que el Estado tenga el control efectivo de los centros penitenciarios. Acorde con esta obligación es deber del Estado, a través de las autoridades correspondientes, prevenir en forma oportuna y eficaz cualquier posible motín, riña o enfrentamiento entre personas privadas de la libertad, con el fin de precautelar la vida e integridad personal de todos los internos, lo cual en este caso no sucedió.
143. Respecto al uso progresivo de la fuerza, el Tribunal que resolvió el hábeas corpus en el caso del señor Francisco Carrasco, sostuvo que no existió prueba que determine quiénes fueron los agresores del accionante y por tanto no se realizó en la sentencia un análisis del uso progresivo de la fuerza. No obstante, consta el informe del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que afirma que se procedió conforme el uso progresivo de la fuerza ante el hecho violento que se suscitó al interior del centro de rehabilitación.
144. Al respecto, el juez debe contrastar y valorar la información que le proporciona la persona que alega la vulneración de la integridad personal, así como de ser necesario otras personas privadas de libertad, y la que proporcionan las autoridades estatales, como en este caso el informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En esta información, las autoridades estatales deben demostrar que en efecto, el uso de la fuerza fue proporcional y razonado, pero también que se adoptaron medidas previas para impedir que ocurra el acto de violencia. No basta con aseverar que se aplicó progresivamente la fuerza sino que es responsabilidad de las autoridades explicar detalladamente cómo se lo hizo, sin que en el presente caso exista esta información.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

Prevención de la violencia y uso progresivo de la fuerza en el caso de Jacinto José Lara Matamoros

145.En este caso, los hechos de violencia ocurren durante un operativo policial de control. En la audiencia convocada por esta Corte, Jacinto José Lara Matamoros, detalló lo ocurrido en el centro de privación de libertad:

“A las 6 de la tarde entró un grupo de policías a la cárcel de Quevedo indicando que nos iban a realizar una requisa. Ahí nos dañaron los colchones, nos botaron los colchones a la cisterna en la que nos bañábamos. Nos hicieron un desastre. La poca ropa nos la dejaron revuelta, igual el jabón y la pasta de dientes. Nosotros les reclamamos que así como colaboramos que por qué nos hicieron eso. Ahí nos lanzaron gas por una ventana y por la puerta. Unos se metieron en la cisterna, otros lanzaron periódico para que no nos pegue el gas. Y empezamos a golpear para que los guías nos ayudaran porque hubo gente que se estaba asfixiando. Cuando me acerque a decirles que nos abrieran, el policía detonó su arma y me impactó. Y cuando me desperté ya estuve en el hospital, pasé 8 días ahí”.⁹⁸

146.Los representantes del SNAI, confirman que en efecto ese día se realizó la requisa, no obstante las personas privadas de libertad habrían respondido *“lanzando piedras, palos y hasta una bomba de fabricación casera, razón por la cual la policía debió actuar de esa manera”*. A su criterio se habría producido un motín que puso en riesgo la vida de todas las personas privadas de libertad.⁹⁹

147.Para verificar si los miembros policiales aplicaron proporcionalmente el uso progresivo de la fuerza, el Tribunal valoró únicamente los partes policiales aportados por las autoridades accionadas, sin que los mismos sean contrastados con otros elementos probatorios que obran del proceso. Luego de lo cual, consideró que no existió, *“violación del derecho a la integridad personal ni física ni síquica del señor Jacinto José Lara Matamoros”* y negó la acción.

148.El referido Tribunal, con base en lo indicado por el accionante, da cuenta que, *“...los policías usaron gas lacrimógeno para disuadir a los internos, no obstante esto provocó que los internos intenten derrumbar las puertas del centro carcelario por el gas con el que encontraban encerrados”*(sic). No obstante, el Tribunal solo considera los hechos relatados por el accionante para argumentar que los policías emplearon el uso progresivo de la fuerza. Con lo cual, el Tribunal incumple con su obligación de verificar si se aplicaron los criterios de necesidad y proporcionalidad para el uso de gases lacrimógenos, como medida disuasoria. Teniendo en cuenta que su uso excesivo y arbitrario puede causar daños irreparables a la integridad personal.

149.En este caso, cuando ingresa la policía al Centro de Privación de Libertad, no existía previamente motín o rebelión alguna. La resistencia que opusieron los internos se

⁹⁸ Comparecencia de Jacinto Lara Matamoros en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

⁹⁹ Comparecencia de representantes del SNAI en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

presentó durante ese control, pero además ocasionado por el exceso en el uso de gases lacrimógenos, en un espacio cerrado y en condiciones de hacinamiento.

150. Las condiciones de hacinamiento en las que se encontraban los internos fueron corroboradas por Angélica Contreras, Jefa ASP de Grupo No. 2 del CPL Quevedo, quien mediante memorándum enviado al Director del Centro de Privación de Libertad de Quevedo, informó sobre los hechos suscitados el 3 de agosto de 2017, e indicó que la población penitenciaria máxima de dicho Centro debía ser de 200 personas privadas de la libertad. No obstante, a esa fecha, el Centro contaba con mil privados de la libertad. Además, informó sobre el escaso número de personal y la falta de equipo de dotación apropiado. Por lo cual, solicitó el traslado de emergencia de algunos internos para que *“retorne la calma”*.

151. Es en ese contexto en el que el agente policial disparó con arma de fuego no letal en contra del accionante. En este caso, no se observa una medida preventiva del hecho violento, por el contrario, el uso de gases de dotación policial en espacios cerrados y con hacinamiento, ante la supuesta resistencia presentada por las personas privadas de libertad al control habría exacerbado los niveles de violencia que desencadenaron las vulneraciones sufridas por el señor Jacinto José Lara Matamoros. Adicional a ello, se evidencia la omisión de las autoridades estatales en adoptar medidas oportunas y eficaces frente a los problemas de hacinamiento, la falta de suficientes guardias penitenciarios y de equipo de dotación necesario que presentaba el referido Centro penitenciario, con el fin de prevenir situaciones de violencia.

152. Si bien, el Centro de Privación de Libertad informa que no cuenta con cámaras de seguridad en el lugar donde sucedieron los hechos, los partes policiales en los que se basa el Tribunal son insuficientes para dar una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre el uso progresivo de la fuerza y la responsabilidad del Estado por los maltratos sufridos por el accionante. Esto teniendo en cuenta la localización de las lesiones (abdomen) y el tiempo de incapacidad (de 9 a 30 días), según informe médico legal.

153. Por lo expuesto, esta Corte llega a la conclusión que el Estado, en este caso los agentes de policía, a través de las acciones realizadas para garantizar la seguridad y mantener el orden en el centro de privación de libertad, vulneraron la integridad personal del accionante que se encontraba bajo su custodia.

Prevención de la violencia en el caso de Edmundo M.

154. La acción de hábeas corpus es presentada por la conviviente de Edmundo M frente a las vulneraciones a la integridad personal que incluía la afectación a la integridad sexual e incluso extorsiones en el centro de privación de libertad. En la demanda, además se identifican a los guías penitenciarios que estarían involucrados en estos hechos.

155.En la audiencia realizada por la Corte Constitucional, Edmundo M manifestó:

“Yo tenía dos costillas fracturadas. Esta parte de mi pecho era negra. Tenía hematomas en toda la cabeza. Me intentaron sacar los brackets con playos. ¿Usted sabe lo que es estar desnudo y metido en un tanque de agua con sal? O que le propinen golpes atado a una escalera metálica y sin poder defenderse. Que te pongan un cable en la sien y pierda el conocimiento. Eso me hicieron a mi. Me agredieron sexualmente entre siete personas. Ni a mi mujer le he contado las barbaridades que me hicieron. A mi me da vergüenza decirlas. Todo con la venia de los señores ASP”.¹⁰⁰

156.Respecto a la decisión de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, Edmundo M, señaló:

“Aquí se hace la voluntad de los delincuentes. Y si no haces lo que ellos dicen te toca sufrir. ¿Quién de ustedes aguantarían tres días de corriente, que le quieran amputar el miembro viril? ¿Quién de ustedes aguantaría todo el maltrato que me provocaron esos tres días y que para los señores jueces de la Corte Provincial no fue nada. (...) A los señores jueces no les interesó. Les pareció una actuación mía. (...) Todavía tengo secuelas, porque no es fácil. No es fácil que te agredan sexualmente, física y psicológicamente. Esto no es un juego. Por más fuerzas que le ponga, es difícil.”¹⁰¹

157.Edmundo M señaló en la audiencia que lo ocurrido no es aislado, pero que no todas las personas que han sido víctima de ello denuncian. No obstante, él denunció y por eso ahora lo consideran como soplón:

“A mi no me quieren aquí. Aquí yo soy famoso porque me dicen que soy sapo porque denuncié (...) que muchas personas no lo hacen. Y saben ¿por qué lo hice? Porque tengo un hijo al cual yo me aferré y me aferré a la vida por él. Era en lo único que pensaba cuando estaba tendiendo del techo a 30 o 40 centímetros del techo colgado de mi cuello. Era lo único que le pedía a Dios era que no quiero dejarlo solo, porque no quiero imaginarme lo que sería de él sin mí. Él es mi razón de estar aquí hoy presente. Pedí que pudiera aguantar por él”.¹⁰²

158.Sobre los hechos expuestos por Edmundo M, los representantes del SNAI que comparecieron en a la audiencia convocada por esta Corte aseveraron que “[h]asta la administración central (del SNAI) no hemos tenido ningún comunicado que nos permita tener conocimiento de la situación del privado de la libertad, para de esa manera pedir informes y tomar las acciones que corresponden.”

¹⁰⁰ Comparecencia de Edmundo M en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

¹⁰¹ Comparecencia de Edmundo M en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

¹⁰² Comparecencia de Edmundo M en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

159.Además, añadieron que, “[s]i bien se narra una serie de hechos que son parte de las cuestiones de riesgos que tienen los privados de la libertad al encontrarse con grupos delincuenciales organizados al interior del centro. Sin embargo, nosotros como administración central hemos investigado para tratar de verificar esta presencia de estos grupos delictivos al interior de los centros penitenciarios para poder tomar acciones.”

160.El SNAI además en la referida audiencia manifestó como política de prevención de violencia, la separación de las personas privadas de libertad, no obstante el accionante manifestó que es una medida que no sería observada de manera estricta:

“Hablaban (los representantes del SNAI) que hay clasificación de internos. Los que me hicieron todas las tonterías que me hicieron los tres días de tortura, eran personas sentenciadas de 34, 33, 22, 16 años que están en el CDP. No hay ninguna clasificación de internos acorde a su peligrosidad. Es mentira. En el CDP se vienen de pabellón a vivir acá para poder aprovechar la situación económica de los que llegan (...) De mínima se pasan a máxima y así. Si mañana viene alguien con 34 años de pena, desde máxima seguridad a agredirme, estoy a merced de ellos, porque no hay quien le diga nada”¹⁰³

161.Además, en la comparecencia en la audiencia llevada a cabo en la presenta causa, Edmundo M siente que corre riesgo todos los días y teme volver a ser víctima de vejaciones.

“Me siento en amenaza constante, tanto por parte del personal de seguridad como por los internos, porque luego que di a conocer esto hubo represalias en mi contra tanto por el personal de seguridad como los grupos que se manejan aquí dentro de los internos.”¹⁰⁴

162.En este caso, esta Corte evidencia la vulneración del derecho a la integridad personal del accionante así como el incumplimiento por parte de las autoridades estatales de la obligación de proteger la vida e integridad personal del señor Edmundo M, adoptando una serie de medidas para prevenir o cesar cualquier acto de violencia ejercido en su contra. Esta Corte observa con preocupación que según lo relatado por el accionante, las autoridades no tendrían control efectivo del CRS de Turi, lo cual les impediría prevenir en forma oportuna y eficaz cualquier tipo de violencia ya sea que provenga de otras personas privadas de la libertad, o de agente estatales.

163.De lo expuesto, los casos seleccionados que han sido analizados dan cuenta de las extorsiones de las que fueron víctimas los accionantes, sea en forma individual o como parte de una estructura organizada, esto es de bandas existentes al interior de los Centros de Privación de la Libertad. Lo cual da cuenta de un problema estructural, que evidencia la falta de control efectivo por parte de las autoridades

¹⁰³ Comparecencia de Edmundo M en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

¹⁰⁴ Comparecencia de Edmundo M en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

penitenciarias sobre los Centros de Privación de Libertad. Aquello a su vez tuvo como consecuencia que las cuatro personas privadas de la libertad de estos casos fueran víctimas de violencia por parte de otros privados de la libertad, de bandas existentes al interior o por agentes estatales.

B) El hábeas corpus como garantía jurisdiccional para tutelar el derecho a la integridad personal de las personas privadas de la libertad.

- 164.** Los artículos 89 de la Constitución y 43 de la LOGJCC establecen que el hábeas corpus es una garantía que protege la libertad, la vida y la integridad física y otros derechos conexos. Estas normas no establecen una enumeración taxativa, excluyente y cerrada, sino que deben ser interpretadas extensivamente con el fin de proteger, cesar y reparar integralmente vulneraciones a los derechos constitucionales.
- 165.** Al respecto, la Corte recuerda que los derechos que protege la acción de hábeas corpus no deben ser comprendidos como compartimentos estancos, sino que, en virtud del principio de interdependencia de los derechos, la vida, la libertad y la integridad personal se encuentran estrechamente vinculados. También ha sido enfática en señalar que esta garantía jurisdiccional protege el derecho a la salud.¹⁰⁵ De tal modo que la amenaza o vulneración de uno puede significar en la afectación de otro de manera simultánea o como consecuencia.¹⁰⁶
- 166.** Bajo estas consideraciones, si bien el artículo 89 de la Constitución y el 43 de la LOGJCC hace referencia a la integridad física, debe entenderse que la protección alcanza a la integridad personal de las personas privadas de su libertad en todas sus dimensiones, las cuales incluyen a la integridad psíquica, moral y sexual, conforme lo garantiza a todas las personas el artículo 66, numeral 3, literal a de la Constitución. Además, esta Corte ha señalado que es objeto de protección mediante hábeas corpus los derechos en la privación de libertad y en tales casos, el hábeas corpus tiene fines correctivos.¹⁰⁷
- 167.** Cabe señalar que esta Corte ha sostenido que la “privación de la libertad” comprende a todo el conjunto de situaciones que se dan desde el momento de la restricción, hasta que el titular la recobra plenamente. Es así que una privación de la libertad que fue ordenada por autoridad competente, por las razones y con el procedimiento establecido en la ley, se puede tornar en ilegal, arbitraria e ilegítima por causas sobrevinientes.¹⁰⁸ Al respecto se ha señalado:

“Al resolver una acción de hábeas corpus planteada a favor de cualquier persona, los jueces están obligados a realizar un análisis integral, que incluye a la orden de

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia N.º 017-18-SEP-CC CASO N.º 513-16-EP y Sentencia 209-15-JH.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia 202-19-JH/21, de 23 de febrero de 2021, párr. 120 y 121.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 247-16-SEP-CC, Sentencia 166-12-JH, 207-11-JH y Sentencia 292-13-JH, párrafo 27 a partir de la línea 7.

*detención y las alegaciones específicas planteadas en la acción, en particular respecto a la naturaleza y circunstancias de la detención al momento de presentación de la acción demanda y a las condiciones en las cuales se encuentra la persona privada de libertad”.*¹⁰⁹

- 168.**Consecuentemente con lo señalado, el artículo 43 numerales 4 y 9 de la LOGJCC expresamente establece que el objeto del hábeas corpus es proteger el derecho de las personas *“a no ser torturada, tratada de forma cruel, inhumana o degradante (...) a no ser incomunicada, o sometida a tratamientos vejatorios de su dignidad humana”*.
- 169.**Estos aspectos coinciden con aquellos que garantizan la integridad personal de las personas privadas de libertad previstos por la Constitución y los instrumentos internacionales y que, por tanto, configuran al hábeas corpus como un mecanismo tutelar frente al carácter vejatorio de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- 170.**Si bien en su origen histórico el hábeas corpus aparece como una garantía constitucional destinada únicamente a la protección de la libertad personal, actualmente la Constitución en Ecuador le da un alcance más amplio que incluye otros derechos, como la integridad personal y otros derechos que podrían vulnerarse durante la privación de libertad, dentro de la cual se establece que procede expresamente frente a la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, la incomunicación u otros tratamientos vejatorios que atenten contra la dignidad humana. En tales casos procede el hábeas corpus correctivo, para corregir esas vulneraciones y garantizar los derechos de las personas afectadas durante la privación de su libertad o por restricciones a la misma.
- 171.**En ese sentido, esta Corte en la sentencia No. 8-12-JH/20 resaltó la importancia del hábeas corpus para la dignidad: *“Esta figura tiene un componente eminentemente conectado a la dignidad humana, su razón de ser es la defensa de dos de los valores que más resguardan el libre desarrollo de la personalidad y el proyecto de vida de las personas, como son la integridad y libertad individual, ya que nadie puede verse expuesto a vejaciones y violaciones de estos derechos”*¹¹⁰
- 172.**Así, una acción de hábeas corpus puede presentarse requiriendo la protección de uno o varios de los derechos previstos por la Constitución y la LOGJCC para esta garantía jurisdiccional. Y consecuentemente, las juezas y jueces que conocen esta garantía tienen la obligación de atender diligentemente todas estas alegaciones, realizar el máximo esfuerzo para descartar las vulneraciones alegadas, y no limitarse únicamente a verificar si la privación de la libertad fue legal y si no fue arbitraria o ilegítima.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 207-11-JH, párr. 83.

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 8-12-JH, párr.11

173.Bajo estas consideraciones, la Corte concluye que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano el hábeas corpus es la garantía constitucional jurisdiccional idónea para la protección directa, inmediata y eficaz, del derecho a la integridad personal, especialmente de aquellas que se encuentran privadas de su libertad.

174.A efectos del análisis de las causas en revisión esta Corte centrará su atención en: a) la inmediatez y celeridad en la tramitación del hábeas corpus, b) la valoración de los hechos por parte de las autoridades judiciales en las acciones de hábeas corpus, c) la identificación de las vulneraciones a la integridad personal y d) competencia, resolución y adopción de medidas de protección de la acción de hábeas corpus.

a) Inmediatez y celeridad en la tramitación del hábeas corpus y adopción de medidas oportunas para garantizar el derecho a la integridad personal

175.Las vulneraciones a la integridad personal, y en particular tratándose de posibles actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes atentan gravemente contra la integridad personal y, consecuentemente, pueden comprometer la salud física o mental e incluso la vida de las víctimas. De ahí que el hábeas corpus, en tanto garantía jurisdiccional, debe responder a los principios de inmediatez y eficacia.

176.Cuando mediante una acción de hábeas corpus se pone en conocimiento de las juezas o jueces hechos que representan graves vulneraciones a la integridad personal de las personas privadas de libertad, la tramitación de la causa debe ser rápida a fin de disponer las medidas que permitan la protección de los derechos, con mayor razón cuando se solicitan conjuntamente medidas cautelares.

177.En esa medida, los artículos 89 de la Constitución de la República y 44 de la LOGJCC, establecen que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la acción, la jueza o juez realizará la audiencia. En la misma audiencia dictará sentencia y dentro de las veinticuatro horas después de finalizada, notificará la resolución por escrito a las partes.

178.Es una obligación de todo juez y jueza cumplir con los plazos y términos en la sustanciación de la acción de hábeas corpus. Recordando que la celeridad es una exigencia constitucional. Además esta Corte recuerda que están proscritos los incidentes y dilaciones innecesarias, lo cual obliga a todo juzgador o juzgadora a resolver con la inmediatez que el caso requiere y dentro de los tiempos establecidos.

179.En esa misma línea, el principio de intermediación establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República, cobra especial relevancia en la tramitación de la garantía de hábeas corpus, siendo obligatoria la presencia de la víctima ante las y los juzgadores. Esta Corte, en la sentencia 8-12-JH/20 estableció la improcedencia del desistimiento tácito de la acción de hábeas corpus en caso de ausencia del accionante

a la audiencia de esta garantía y la configuración de la presunción de privación de libertad ilegítima que da lugar a la orden de libertad.¹¹¹

Celeridad y sustanciación del proceso de hábeas corpus de Jacinto José Lara Matamoros

- 180.** En este caso no se cumplieron los plazos y términos en la sustanciación de la acción de hábeas corpus. La acción fue presentada el 16 de agosto de 2017, ante la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Quevedo, Provincia de Los Ríos. Ese mismo día, la jueza se inhibe de conocer la acción, en razón de los grados, a su entender el accionante estaba cumpliendo una sentencia. Por esta razón, inadmitió la acción y ordenó el archivo del expediente. De esta decisión el accionante apeló.
- 181.** La Corte Provincial resolvió revocar el auto de inadmisión, disponiendo que la jueza de primer nivel continúe con la tramitación de la acción de hábeas corpus. En ese caso la referida Sala consideró que el recurrente había interpuesto el hábeas corpus, alegando la vulneración del derecho constitucional a la integridad personal y no porque su privación de libertad haya sido ilegal, ilegítima o arbitraria. Por consiguiente, sostuvo que esta acción podía ser presentada ante cualquier juez o jueza del lugar donde se encontraba privado de su libertad.
- 182.** En todo caso, si la jueza de primer nivel consideraba fundamentadamente que era incompetente, lo que debía hacer era inadmitir por esta razón y enviar inmediatamente el expediente al juez que consideraba era el competente; pero no debía ordenar el archivo del expediente, pues al hacerlo limitó el derecho de accionar y provocó indefensión. Por el principio de formalidad condicionada corresponde a todos los jueces y juezas de garantías adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines constitucionales. Por otra parte, los jueces y juezas deben prestar especial atención y motivar su incompetencia, pues la regla general según el artículo 7 de la LOGJCC es la de que sí deben conocer la causa, no pueden inhibirse.
- 183.** En esta línea, el artículo 45 de la LOGJCC, en el numeral 4 dispone que “[e]n cualquier parte del proceso, la jueza o juez puede adoptar todas las medidas que considere necesarias para garantizar la libertad y la integridad de la persona privada de libertad, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional.” (el subrayado es añadido). El sentido de protección de esta garantía jurisdiccional obliga a que, cualquiera sea el momento procesal, si se desprendiera de los hechos del caso una amenaza o vulneración a la integridad personal, la jueza o juez que conoce el hábeas corpus está habilitado para adoptar las medidas adecuadas para impedir o detener la vulneración.

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 8-12-JH/20 de 12 de agosto de 2020.

- 184.**El 23 de agosto de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos con sede en el cantón Quevedo, resolvió revocar el auto de inadmisión, disponiendo que la jueza de primer nivel continúe con la tramitación de la acción de hábeas corpus.
- 185.**Posteriormente, la jueza de primer nivel, el 25 de agosto de 2017, convocó a audiencia para el 28 de agosto de 2017 y llevó a cabo la audiencia con intervención del accionante, su abogado, la policía como demandada, así como representantes del Procurador General del Estado, el del Centro de Privación de Libertad de Quevedo, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia, luego de lo cual negó la acción. En contra de la sentencia de primer nivel, el accionante presentó el recurso de apelación. La audiencia de fundamentación del recurso se realizó el 14 de septiembre de 2017. No obstante, la sentencia escrita fue emitida el 29 de julio de 2019, esto es casi dos años después de celebrada la audiencia.
- 186.**Estas actuaciones vulneraron la celeridad, como principio procesal de la justicia constitucional, misma que se convierte en una exigencia constitucional, proscribiendo los incidentes y dilaciones innecesarias y que exige de los juzgadores que resuelvan con la inmediatez que el caso requiere. Lo que no sucedió, por lo que esta Corte llama severamente la atención a los jueces que integraron el Tribunal que conoció la apelación del hábeas corpus.
- 187.**De lo revisado en este caso se concluye que la demora en la sustanciación de la causa, y la omisión de las reglas de la competencia en casos de hábeas corpus son formas en las que la autoridad judicial puede vulnerar los principios de inmediatez y celeridad en la tramitación del hábeas corpus.

b) Valoración de los hechos por parte de las autoridades judiciales que conocen hábeas corpus de personas privadas de libertad, para tutelar el derecho a la integridad personal.

- 188.**Cuando se presentan acciones de hábeas corpus en las que se alega tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes y la consecuente vulneración del derecho a la integridad personal de personas privadas de libertad, las juezas y jueces deben tener en cuenta la presunción de responsabilidad del Estado, por acción u omisión, respecto de las vulneraciones de los derechos a la vida, libertad, integridad personal y otros derechos conexos de las personas que se encuentran bajo custodia estatal, tal como se ha sostenido en párrafos anteriores, así como la inversión de la carga de la prueba.
- 189.**En ese sentido, esta Corte enfatiza que la carga de la prueba recae sobre las entidades accionadas según lo dispuesto en el artículo 16 (4) de la LOGJCC.¹¹² Además,

¹¹² Art. 16.4 de la LOGJCC: “Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada

debido a que las personas privadas de libertad que alegan ser víctimas de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes se encuentran bajo custodia permanente de las autoridades estatales, la valoración probatoria que realice el juez al conocer un hábeas corpus deberá considerar *la desigualdad de armas entre las partes procesales*, es decir, entre el privado de libertad y las autoridades accionadas.

190. En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que, “...los alegatos de maltratos ocurridos en custodia policial son extremadamente difíciles de sustanciar para la víctima si ésta estuvo aislada del mundo exterior, sin acceso a médicos, abogados, familia o amigos quienes podrán apoyar y reunir la evidencia necesaria”.¹¹³

191. Esta situación se agrava en los casos de agresiones sexuales, teniendo en cuenta que no todos los casos de agresiones sexuales dejan huellas materiales de su perpetración, esto es, la existencia de enfermedades o lesiones corporales verificables a través de un examen médico. No obstante, la Corte IDH ha sostenido que, “...la falta de evidencia médica no disminuye la veracidad de la declaración de la presunta víctima”.¹¹⁴

192. Adicional a ello, se debe tener en cuenta que las agresiones sexuales se producen por lo general en ausencia de otras personas fuera de la víctima y el agresor o los agresores, por lo que se dificulta la obtención de otro tipo de evidencias. Con lo cual, la declaración de la víctima de agresiones sexuales se convierte en una evidencia fundamental en este tipo de agresiones. La Corte IDH, no solo ha dado un valor fundamental a las declaraciones de las víctimas de violencia sexual, sino que ha señalado que estas declaraciones, al referirse a un momento traumático de las víctimas, podrían incurrir en ciertas imprecisiones, sin que aquello signifique que las declaraciones sean falsas o que los hechos relatados carezcan de veracidad.¹¹⁵

193. Además, según fue indicado, las agresiones sexuales causan el sufrimiento severo de la víctima. En consecuencia, en caso de contar con el informe psicológico de la víctima que ratifique lo dicho por ella, el mismo se convierte en una evidencia fundamental de los hechos alegados.

194. En tal virtud, es deber de todo juzgador o juzgadora obtener y asegurar todas las evidencias que permitan verificar una vulneración a la integridad física, psíquica o sexual alegadas por las personas privadas de la libertad. Tratándose de agresiones sexuales, la o el juzgador deberá tener cuidado de no revictimizar a la víctima en la obtención de dicha evidencia.

sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza”.

¹¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú, sentencia de 20 de Noviembre de 2014, párr. 150.

¹¹⁴ *Ibíd.*, párr. 153.

¹¹⁵ *Ibíd.*, párr. 150.

195. Inclusive en aquellos casos en los que el accionante no lo alegue expresamente, pero de los hechos presentados se deriven posibles afectaciones al derecho a la integridad personal, el juez constitucional debe agotar todos los medios adecuados que permitan verificar y de ser el caso reparar tal vulneración.
196. En el mismo sentido, la Corte recuerda a las autoridades judiciales que el artículo 16 de la LOGJCC, aplicable también a la sustanciación de procesos de hábeas corpus, señala que *“se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”*.
197. De tal suerte que, dichos jueces están obligados a efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos presentados por el accionante o afectado, considerando que estos se presumen, de los elementos probatorios aportados por aquellos, incluyendo la declaración de la víctima de agresiones sexuales considerándola como una evidencia fundamental en este tipo de agresiones, las del accionado o, en su defecto, aquellas ordenadas por el propio juez de oficio, en aplicación del artículo 16 de la LOGJCC.¹¹⁶ Ello, por supuesto, no debe constituir un obstáculo para la informalidad, sencillez y celeridad que debe caracterizar particularmente a esta garantía jurisdiccional.
198. Al acervo probatorio que la jueza o juez tenga a disposición debe añadirse, la verificación que por sí mismo haga de las condiciones en las que se encuentra la persona privada de libertad durante la audiencia. Esto atendiendo a la naturaleza y trámite propios de la acción de hábeas corpus en la cual se contempla que, la jueza o juez *“deberá ordenar la comparecencia de la persona privada de la libertad y de la autoridad a cuya orden se encuentre la persona (...). De considerarlo necesario la jueza o juez, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurre la privación de la libertad.”* Esto en el marco del principio de inmediación establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República, que es especialmente relevante en la tramitación de la garantía de hábeas corpus, al ser obligatorio que los jueces comprueben en persona y de parte de la víctima cuál es su estado físico o mental.
199. Si se evidenciara la afectación a la integridad personal de la persona en favor de quien se solicita el hábeas corpus y las entidades públicas no logran desvirtuarla con medios irrefutables, se aceptará la acción y dispondrá las medidas necesarias para la protección del derecho.

¹¹⁶ El último inciso del artículo 16 de la LOGJCC señala: *“Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.”*

- 200.**Lo dicho se encuentra en concordancia con lo señalado por la Corte IDH: *existe una presunción por la cual el Estado es responsable por las lesiones que exhibe una persona que ha estado bajo la custodia de agentes estatales. En dicho supuesto, recae en el Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados*".¹¹⁷
- 201.**A esto debe añadirse que, en virtud de la prohibición absoluta de tortura, ninguna alegación formulada por las autoridades estatales dentro del proceso de hábeas corpus, que estuvieren destinadas a justificar formas de tortura, o tratos crueles, inhumanos y degradantes podrá ser tomada como válida por las juezas o jueces que conocen estas causas.
- 202.**Cabe señalar que la protección de la integridad mediante la acción de hábeas corpus no excluye el análisis de posibles vulneraciones a la libertad. Por el contrario, aun cuando la acción de hábeas corpus haya sido presentada exclusivamente para proteger la integridad personal de una persona privada de libertad, la autoridad judicial que conoce está obligada a realizar un análisis integral en relación con la privación de la libertad de la persona afectada. En ese sentido esta Corte ha sostenido que, *"Al resolver una acción de hábeas corpus, planteada a favor de cualquier persona, los jueces están obligados a realizar un análisis integral, que incluye a la orden de detención, pero también a las alegaciones específicas planteadas en la acción, en particular respecto a la naturaleza y circunstancias de la detención al momento de presentación de la acción demanda y a las condiciones en las cuales se encuentra la persona privada de libertad"*.¹¹⁸
- 203.**A continuación esta Corte procederá con el análisis de los casos seleccionados con base en los parámetros establecidos en esta sección respecto a la valoración probatoria en las acciones de hábeas corpus.

Valoración probatoria en el caso de Jacinto José Lara Matamoras

- 204.**El Tribunal que conoció la apelación del hábeas corpus, en su sentencia no realiza un análisis minucioso y pormenorizado de toda la evidencia existente, concretamente la aportada por el accionante.
- 205.**Esta Corte observa que, respecto a las lesiones sufridas por el señor Lara Matamoras, el informe forense de lesiones realizado por el perito médico legista, Dr. Julio Torres Segarra señala que se extraen perdigones del abdomen del accionante. Las conclusiones de este informe indican, *"La lesión que presenta es de reciente evolución y proveniente de una acción violenta, ocasionado por objeto contundente duro, con característica de entrada de un proyectil de arma de fuego que le*

¹¹⁷ Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 343.

¹¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, parr. 46.

determinan una incapacidad médica legal de 9 a 30 días para su recuperación, siempre que reciba atención médica adecuada y oportuna, salvo complicaciones posteriores”.

206. Si bien el señor Lara Matamoros fue trasladado inmediatamente al hospital, estuvo hospitalizado desde el 03 al 10 de agosto de 2017, fecha en que le dan el alta. En relación con todo lo indicado, el Tribunal se limita a señalar que fue una herida superficial. Con ello, desconoce que la evidencia obtenida a través de la realización de los exámenes médicos es decisiva en las investigaciones en las que se alega maltrato en contra de las personas privadas de la libertad. Esto según fue indicado, debido a que las personas privadas de la libertad están bajo la custodia de las autoridades estatales, por lo que el Tribunal al conocer la apelación del hábeas corpus debía considerar la desigualdad de armas entre la persona privada de libertad y las autoridades accionadas.

207. En cuanto al derecho a la integridad personal, el Tribunal de apelación omite que la defensa técnica del señor Lara Matamoros alegó que, *“fue objeto de violación a la integridad personal, (...) cursó 7 días de hospitalización donde fue observado y valorado por los médicos del Hospital sagrado Corazón de Jesús de Quevedo (...) el informe de lesiones (...) señala que la lesión es de reciente evolución y proviene de una acción violenta ocasionada por objeto contundente duro, de entrada de proyectil de arma de fuego que determinan una incapacidad de 9 a 30 días para su recuperación siempre que reciba atención médica...”*. Esto fue corroborado con el informe médico legal presentado por el accionante.

208. La Corte verifica que los juzgadores valoraron únicamente los elementos probatorios aportados por las autoridades accionadas, sin ser contrastados con otros elementos probatorios que fueron aportados al proceso, como la evidencia obtenida a través de la realización del examen médico al accionante y consideraron que no existió *“violación del derecho a la integridad personal ni física ni síquica del señor Jacinto José Lara Matamoros”*. Con lo cual negaron la acción.

209. En suma, el Tribunal incumplió con su obligación de efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de toda la evidencia existente, así como analizar todos los hechos y alegaciones del accionante. En este caso además correspondía al Tribunal adoptar medidas destinadas a la atención de las vulneraciones a la integridad, las investigaciones correspondientes y a prevenir retaliaciones.

Valoración probatoria en el caso de Carlos P.

210. Los hechos que fueron puestos a consideración de los jueces dan cuenta de una serie de vejaciones de las que habría sido víctima el accionante en el centro de privación de libertad, entre las cuales, se refiere a la agresión sexual que habría ocurrido luego de la medida de aislamiento que le fuera impuesto. Para ello presentó como prueba la declaración de la médica tratante del Centro de Rehabilitación de Loja y adjuntó el

certificado médico que habría emitido luego de que fuera atendido, lo cual fue desestimado por los juzgadores.

- 211.** En el razonamiento que se observa en la sentencia, se asumen estos como hechos que no guardaran relación con las vejaciones denunciadas por Carlos P., minimizando la declaración de la profesional de la salud e imponiendo al accionante la obligación de probar haber sido víctima de vulneraciones a la integridad personal.¹¹⁹ Sin que les corresponda a las y los jueces que conocen esta garantía, determinar el tipo penal de violación.
- 212.** La Corte Provincial de Loja debía tomar en cuenta la dificultad en la obtención de las evidencias que demuestren las agresiones sexuales de las que fue víctima el accionante. Conforme fue analizado, no todos los casos de agresiones sexuales dejan huellas materiales de su perpetración. A ello se suma la dificultad para el accionante en la obtención de evidencias, debido a que se encontraba bajo la custodia estatal. Tampoco la falta de evidencia médica podía disminuir la veracidad de la declaración del accionante. Por el contrario, la Corte debía considerar que la declaración de la víctima de agresiones sexuales era una evidencia fundamental.
- 213.** Adicional a ello, la Corte Provincial de Loja no podía trasladar al accionante la obligación de demostrar haber sido víctima de vulneraciones a su integridad personal, pues esto en función de la inversión de la carga de la prueba, correspondía a los supuestos perpetradores de los maltratos alegados. En esa línea, la Corte Provincial incumple además con su obligación de obtener y asegurar todas las evidencias que acrediten las agresiones alegadas por el accionante, evitando su revictimización, como por ejemplo ordenar la realización de un informe psicológico al accionante.
- 214.** Esta Corte observa además, que de manera reiterada la sentencia que negó el hábeas corpus hizo referencia al argumento esgrimido por el director del centro de rehabilitación social de Loja, que insistió en que el accionante no denunció sobre estos hechos ante su autoridad, aspecto que restaría credibilidad sobre los hechos de los que habría sido víctima, sin considerar que una gran parte de víctimas de violencia sexual no la denuncian por sentimientos de vergüenza o el estigma del que podrían ser víctimas o por temor a represalias.
- 215.** En el caso concreto, el accionante habría indicado a las autoridades judiciales *“Que todos estos hechos no los ha denunciado, por la vergüenza que tiene de lo ocurrido y que no deseaba que su madre, familia ni sus hijos se enteraran, además por las*

¹¹⁹ En la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Loja, se recoge el contenido del certificado médico *“Certificado médico suscrito por la Dra. Lidia Chamba Médico cirujano del Centro de Rehabilitación Social Mixto de Loja, que dice que el accionante acudido a “consulta médica el día 21-11-2019 refiriendo que hace 15 días ha sufrido introducción de cuerpo extraño a nivel del recto, ocasionándole dolor de moderada intensidad seguido de realización de deposiciones blandas con pintas de sangre. Al examen físico cardiopulmonar normal; RHA presentes, área rectal se evidencia hemorroides externas. Impresión diagnóstica: Hemorroides Externas”;*

múltiples advertencias y amenazas por parte de los guías penitenciarios y reos, que le han advertido que si abría la boca, le iba a ir peor.

216.La cita da cuenta que en el caso de vulneraciones a la integridad sexual, las represalias no son el único temor que puede enfrentar una víctima al presentar una denuncia, sino también la exposición de los hechos a su entorno familiar o cercano. Este elemento no puede ser soslayado en la sustanciación de hábeas corpus.

217.En este sentido es importante tener en cuenta que a la justicia constitucional le corresponde evitar toda forma de revictimización, esto es, no culpabilizar a la persona que puede ser víctima de vulneración a la integridad personal por no evitarlas o denunciarlas. De ello se sigue, que tampoco cabe juzgar a partir de estereotipos como, por ejemplo que un hombre no puede ser víctima de violencia sexual o de la “naturalización” de estas prácticas en centros de privación de libertad. Estas acciones deben ser consideradas como vulneraciones a la integridad sexual, y por tanto, requieren de un tratamiento sensible con la situación de la víctima y especializado.

218.En este caso, la actuación judicial no refleja el máximo esfuerzo para verificar las vulneraciones a la integridad personal a la cuales fue sometido el señor Carlos P, las cuales pudieron constituir formas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por el contrario, se aprecia que los jueces que resolvieron la acción dieron credibilidad absoluta a las declaraciones de la parte accionada, sin considerar la relación de desventaja en la que se encontraba el accionante para probar fehacientemente sus alegaciones.

219.Esta Corte concluye que la Corte Provincial de Loja valoró de manera inadecuada los hechos que fueron puestos a su consideración en esta causa y no realizó un esfuerzo razonable por verificar las vulneraciones a los derechos alegados por el accionante.

Valoración probatoria en el caso de Edmundo M.

220.La Corte observa que la actuación de los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, a pesar de la gravedad de los hechos que fueron puestos en su conocimiento, desvirtuaron los elementos probatorios puestos a su consideración sin un análisis pormenorizado. Tampoco realizaron esfuerzos para obtener otros elementos que permitan a la jueza o juez determinar la vulneración a la integridad personal y adoptar las medidas de protección necesarias.

221.En la audiencia llevada a cabo por esta Corte, el juez Juan Carlos López Quishpi, de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, se ratificó en los argumentos expresados en la sentencia y sostuvo que:

“La LOGJCC señala que al contenido de la demanda se deben adjuntar los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga

*como resultado la vulneración de un derecho, excepto los casos en los que se invierte la carga de la prueba. El señor Edmundo M. en su intervención en la audiencia de hábeas corpus manifestó que no había puesto en conocimiento del centro de rehabilitación aquellos vejámenes. Y por tanto no se pudo justificar dicha afirmación”.*¹²⁰

222. En suma, los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Azuay que negaron en primera instancia el hábeas corpus presentado en favor de Edmundo M, tampoco consideraron que la carga probatoria correspondía a las autoridades estatales, inobservando lo sostenido por la Corte IDH, acerca de que la falta de evidencia médica no disminuye la veracidad de la declaración de la presunta víctima. Por el contrario, se limitaron a desestimar los elementos probatorios presentados por la accionante y favorecer la argumentación aportada por la parte accionada.
223. Posteriormente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que conoció el recurso interpuesto frente a la negativa de la primera instancia, tampoco hizo esfuerzo alguno por examinar las graves vulneraciones a la integridad personal de Edmundo M. Se observa, la motivación escueta en la sentencia que, a su vez, denota la reducida importancia a los hechos presentados y reprodujo las falencias de la actuación de primera instancia.¹²¹
224. El razonamiento de la sentencia que negó el hábeas corpus de Edmundo M resulta incongruente con esta garantía. En dicha sentencia la Corte Provincial del Azuay sostuvo que:

“Del relato de los hechos realizados por la accionante no llevan al convencimiento que los presuntos actos denunciados como tortura, tratos crueles y degradantes, cumplen con la definición que da los instrumentos internacionales citados, dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.”

¹²⁰ Comparecencia del juez Juan Carlos López Quishpi en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

¹²¹ La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, negó el recurso de apelación mediante sentencia de 17 de septiembre de 2020, con el siguiente argumento: *“En el recurso de apelación presentado se menciona de manera general que la sentencia omite actuaciones jurídicas relevantes, sin embargo, no se especifica a cuáles actuaciones se refiere, no siendo posible para este Tribunal de apelación determinar dichas actuaciones. Es importante considerar los argumentos por los que presenta la acción de hábeas corpus. que la persona privada de la libertad fue cambiada a otra celda, en la que se encuentra custodiado; además, conforme se menciona en la sentencia apelada no pudo verificarse conforme las definiciones determinadas en instrumentos internacionales de derecho, que el señor (...) sea víctima de tortura.”*

225.El razonamiento citado no cumple con el objetivo del hábeas corpus que es la protección de la integridad personal de la persona privada de libertad. Sino que está dirigido a identificar una actuación que configure una infracción penal, desconociendo la finalidad de protección de esta garantía jurisdiccional. Esta Corte ha sostenido que la prueba en los procesos de garantías jurisdiccionales, a diferencia de los procesos de la justicia ordinaria, se rige, *“...por principios y reglas que le son propias y los caracteriza. Por su naturaleza jurídica se admite mayor flexibilidad en la forma de actuar los medios probatorios...esto debido a que el procedimiento en el que se conoce vulneraciones de derechos debe ser “sencillo, rápido y eficaz”, pues tales vulneraciones son de tal magnitud que para su verificación debe bastar con una actividad probatoria razonablemente flexible”*.¹²²

226.En este caso las y los juzgadores, por tener una concepción equivocada de la prueba en materia de garantías jurisdiccionales, no distinguieron entre la prueba en materia penal y la prueba en materia constitucional. Esta última está desprovista de las solemnidades que tiene la primera, tampoco requiere el convencimiento de la culpabilidad del supuesto agresor, porque no opera en estos casos la presunción de inocencia, sino que la prueba está encaminada a proteger a la víctima de tortura, trato cruel, inhumano o degradante. Todo lo cual provocó que las y los referidos juzgadores incumplan con su deber de tutelar el derecho a la integridad personal del señor Edmundo M.

227.Adicionalmente, de la cita de sentencia se desprende que los jueces, al no identificar un propósito o fin de los hechos vejatorios, desacreditaron la existencia de una forma de tortura, lo cual como se ha señalado no es pertinente. Esto particularmente considerando la situación estructural de los centros de privación de libertad en donde no necesariamente existen fines específicos para incurrir en estas acciones, sino que forman parte de un sistema de extorsión tanto entre personas privadas de libertad o incluso por parte del personal de dichos centros.

228.De lo expuesto, esta Corte verifica que en tres de los cuatro casos analizados existe un patrón sobre la falta de evidencia probatoria para comprobar los tratos vejatorios. En esos casos las y los juzgadores que conocieron las acciones de hábeas corpus, inobservaron que la carga de la prueba recae sobre las entidades accionadas. Además incumplieron con su obligación de que ante la falta de prueba antes y durante la audiencia podían solicitar prueba de oficio. Tampoco dieron valor a los exámenes médicos presentados por las personas privadas de la libertad, y en el caso de las víctimas de agresiones sexuales no consideraron como evidencia preponderante sus declaraciones.

c) Sobre la identificación de vulneraciones a la integridad personal en la acción de hábeas corpus

¹²² Corte Constitucional, Sentencia N.º 639-19-JP/20 y acumulados, Caso N.º 639-19-JP y acumulado

- 229.**La Corte considera necesario recalcar que no corresponde a la autoridad judicial que conoce el hábeas corpus determinar si los hechos configuran el delito de tortura o su autoría, pues esto corresponde a la judicatura competente en materia penal. Sí compete a la autoridad judicial que conoce el hábeas corpus, determinar si hay violación a la libertad, a la integridad personal o derechos conexos y disponer las medidas necesarias para la protección de la integridad personal de la persona privada de libertad y, de ser procedente, remitir a Fiscalía para la correspondiente investigación.¹²³ En este caso corresponde a la jueza o juez que conoció el hábeas corpus suministrar a la Fiscalía toda la información que se encuentre en el expediente de hábeas corpus y que pueda servir para la tramitación del proceso penal.
- 230.**No es necesario que el juez constitucional llegue a un nivel de convicción absoluta sobre la adecuación de determinados hechos de un tipo penal para conceder un hábeas corpus, y tampoco debe centrar su análisis en distinguir si la afectación a la integridad personal es una forma de tortura o si se trata de un trato cruel, inhumano o degradante. A la o el juez constitucional le corresponde la verificación de vulneraciones a la integridad personal y dictar las medidas adecuadas y efectivas para proteger los derechos constitucionales.
- 231.**En tal virtud, si bien puede ocurrir, que por la complejidad de los hechos sucedidos y la falta de prueba no sea posible identificar a los autores de las agresiones, la jueza o juez que conoce esta garantía de naturaleza tutelar debe en forma inmediata proteger al accionante privado de la libertad, de cualquier tipo de amenaza que ponga en riesgo su vida o integridad personal y reparar vulneraciones del derecho a la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos, y prevenir y proteger contra amenazas a los mismos, sin que le corresponda la determinación de la autoría de los responsables de los actos violentos que incluso pudiera desembocar en una infracción penal. Lo dicho acorde con el artículo 89 de la Constitución de la República que dispone: *“En caso de verificarse cualquier forma de tortura, trato inhumano, cruel o degradante se dispondrá la libertad de la víctima, su atención integral y especializada, y la imposición de medidas alternativas a la privación de la libertad cuando fuera aplicable”*.
- 232.**Ahora, en caso de hallar vulneraciones a derechos constitucionales que puedan constituir delitos y/o infracciones administrativas, el juez constitucional está obligado a remitir el proceso a la autoridad competente para que se investigue y sancione a los perpetradores, como garantía de no repetición de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOGJCC. De allí la necesaria complementariedad entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria para prevenir, sancionar, erradicar y reparar las infracciones a la integridad personal de las personas privadas de la libertad. Además, deberá disponer que las autoridades encargadas de las investigaciones ordenadas, le informen sobre los avances y resultados, con el fin de que la o el juzgador realice el seguimiento respectivo.

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia N.º 017-18-SEP-CC, Caso N.º 513-16-EP.

Investigación de los hechos ocurridos a Francisco Carrasco Montaleza

- 233.**En el caso de Francisco Carrera Montaleza, si bien la Corte Provincial advirtió no contar con suficientes elementos para conocer lo ocurrido respecto a los hechos de violencia sucedidos, reprochó el hecho de que las autoridades penitenciarias no iniciaron una investigación para determinar las circunstancias en las que sucedieron los hechos, producto de lo cual se vulneró el derecho a la integridad física y personal del accionante. Esta Corte advierte que las autoridades penitenciarias debieron investigar aun de oficio y con la debida diligencia, imparcialidad y urgencia los actos de violencia que se cometieron, con la finalidad de esclarecer los hechos, identificar a los responsables e imponer las sanciones correspondientes.
- 234.**En este caso, el Tribunal corrigió lo observado y ordenó a la responsable de Talento Humano del Centro de Privación de Libertad Sierra Centro Sur Turi, informe en el término de 48 horas sobre el estado de la investigación abierta en relación con los responsables de los hechos del 09 de noviembre de 2018, al interior del Centro penitenciario. Dispuso además se remitan los antecedentes necesarios a la Fiscalía Provincial del Azuay, a fin de que se investiguen los hechos materia del presente hábeas corpus.

Investigación de los hechos ocurridos a Jacinto José Lara Matamoros

- 235.**En este caso los juzgadores ordenaron, *“remitir copia de todo el expediente a la Fiscalía General del Estado con la finalidad de que investigue y sancione a las personas que provocaron los hechos de amotinamiento el día 3 de agosto de 2017”*. Como fue indicado, el Tribunal como garantía de no repetición, debía ordenar una investigación efectiva de todos los hechos sucedidos el día 3 de agosto de 2017, y no limitarla a, *“las personas que provocaron los hechos de amotinamiento...”*. El objetivo de la investigación debía permitir identificar, juzgar y sancionar a los responsables tanto de los malos tratos sufridos por el señor Laras Matamoros, como de los responsables de los hechos que provocaron el intento de amotinamiento.

Investigación de los hechos ocurridos a Carlos P

- 236.**Como fue señalado anteriormente, en el caso del señor Carlos P. aun cuando la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja rechazó la acción hábeas corpus, entre otras medidas, dispuso oficiar al Fiscal Provincial de Loja, a fin de que investigue el presunto delito de violación y los malos tratos y agresiones de los que fue víctima el señor Carlos P., *“...por parte del guía penitenciario de apellido “Glaglai.”*
- 237.**Según lo analizado, en el marco del Estado como garante de los derechos de las personas privadas de la libertad bajo su custodia, las autoridades penitenciarias tienen la obligación de investigar aun de oficio y con la debida diligencia, imparcialidad y urgencia los actos de violencia que se cometan al interior de los

centros penitenciarios, con independencia de que se oficie a la Fiscalía para que realice las investigaciones correspondientes. Situación que en el presente caso no ocurrió. Con ello, las autoridades penitenciarias no cumplieron con esta obligación como una de las medidas de prevención que debe adoptar el Estado para que futuros actos de violencia no se repitan, así como para erradicar la impunidad.

Investigación de los hechos ocurridos a Edmundo M

238.En el caso de Edmundo M la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay que conoció la acción de hábeas corpus en primera instancia no dispusieron ninguna investigación. Por el contrario, al negar la acción indicaron que el accionante no aportó pruebas suficientes para verificar las vulneraciones alegadas e indican en el fallo que *“se conoce que existen denuncias por extorsión y un delito de naturaleza sexual, pero que por el estado de la investigación y la reserva no se puede poner en riesgo la investigación.”* Cuando como se ha dicho, las investigaciones que se requieren en estos casos son independientes de las que dirija la Fiscalía y no tienen como fin determinar la responsabilidad penal del autor del delito sino de los responsables por los actos de violencia realizados en contra de las personas privadas de la libertad, o por el contrario, permita desvirtuar la presunción de responsabilidad estatal.

239.En tanto que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que conoció la apelación de la acción de hábeas corpus confirmó la decisión de primera instancia sin que se ordene investigación alguna sobre los hechos.

Actuación de las autoridades judiciales en el hábeas corpus de Francisco Carrasco Montaleza

240.En la sentencia que resolvió el hábeas corpus la Sala de la FMNA de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, determinó que las autoridades penitenciarias: i) no brindaron atención médica oportuna en favor del señor Carrasco Montaleza y ii) no iniciaron una investigación de lo sucedido, *“sobre la base de las declaraciones del afectado y del señor Neira, que advertían como responsables a los guías penitenciarios.”*, siendo su obligación hacerlo.

241.Respecto a lo primero, el Tribunal sostuvo que las lesiones que presentaba el accionante, eran graves, esto lo fundamentó con base en el informe médico realizado al accionante y el tiempo en que se hizo la valoración médica (seis días después de que se produjeron los hechos), no obstante a pesar del tiempo transcurrido, las conclusiones del informe daban al accionante cinco días de incapacidad laboral.

242.La Sala, en su sentencia de 05 de diciembre de 2018, señaló que no se respetaron garantías básicas cuya excepción no está contemplada en los instrumentos internacionales e identificó como trato cruel de parte de las autoridades del Centro, el

no otorgarle la atención médica oportuna y debida como custodios de la seguridad de las personas privadas de la libertad.

Actuación de las autoridades judiciales en el hábeas corpus de Jacinto Lara Matamoros

- 243.**En la parte decisoria de la sentencia de segundo nivel, el Tribunal aunque niega la acción, dispone dos alternativas para el accionante, i) “...sea dirigido a la casa asistencial en la que permanece por el tiempo de reposo prescrito por el médico tratante y con el respectivo resguardo policial o en su caso, sea internado en el centro carcelario en el que cumple su condena”; ii) remitir copia de todo el expediente a la Fiscalía General del Estado con la finalidad de que investigue y sancione a las personas que provocaron los hechos de amotinamiento el día 3 de agosto de 2017.
- 244.**Respecto a la primera decisión, no existe coherencia entre la decisión del Tribunal de negar la acción de hábeas corpus presentada por el señor Lara Matamoros, por considerar que no se vulneró su derecho a la integridad personal y, al mismo tiempo, disponer una serie de medidas de reparación, que además son incompatibles entre sí, lo que provoca que sean inejecutables. Más grave aún, con esa decisión se evidencia el desconocimiento del Tribunal sobre el estado de salud del accionante, así como la falta de análisis sobre la violación del derecho a su integridad personal, a pesar de las alegaciones realizadas por él en ese sentido, corroboradas con el informe médico.
- 245.**Como fue indicado, el Tribunal debía declarar la violación del derecho a la integridad personal del accionante y tomar medidas urgentes y necesarias para prevenir que nuevos incidentes violentos se produzcan. Esto, dadas las condiciones de hacinamiento en las que se encontraba el accionante y las demás personas privadas de la libertad, según el memorando emitido por Angélica Contreras, Jefa ASP de Grupo No. 2 del CPL Quevedo.
- 246.**Respecto a la segunda decisión, el Tribunal debía ordenar una investigación de todos los hechos sucedidos el día 3 de agosto de 2017, y no limitar la investigación en contra de, “las personas que provocaron los hechos de amotinamiento...”.
- 247.**Esta Corte reconoce que los jueces que conocen el hábeas corpus pueden no tener suficientes elementos que les permitan analizar casos de presuntos motines o incidentes de violencia más complejos. Por ello, una vez comprobada la violación del derecho a la integridad personal, como una forma de reparación integral, los juzgadores deben ordenar una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables por los malos tratos sufridos por las personas privadas de la libertad, o en su defecto, permita desvirtuar la presunción de responsabilidad estatal. En virtud de lo señalado, esta Corte reprocha las decisiones adoptadas en esta causa.

Actuación de las autoridades judiciales en el hábeas corpus de Carlos P.

248. En el caso del señor Carlos P., a pesar de los hechos alegados por el accionante que habría comprometido gravemente su integridad física y sexual, la Corte Provincial de Loja negó la acción de hábeas corpus. Sin embargo, de manera contradictoria dispuso el traslado del accionante al Centro de Detención Provisional, con la finalidad de evitar represalias, por cuanto habría interpuesto la denuncia penal en contra de sus agresores. Y también, dispuso oficiar a la Fiscalía para que se investigue el delito de violación y otras agresiones.

249. Esta contradicción en la que incurrió la Corte Provincial de Loja deja ver que los jueces tenían una duda razonable sobre los hechos alegados por el accionante y sobre las vulneraciones a su integridad física y sexual. Y que, además, estimaron que el accionante se encontraba aún en riesgo de ser vejado nuevamente, razón por la cual, ordenaron las medidas, cuando lo que correspondía era aceptar la acción, declarar la vulneración de derechos y disponer todas las medidas para proteger su integridad física, sexual e incluso mental provocadas por los hechos ocurridos en el centro de privación de libertad. Así como también tomar medidas efectivas para que los hechos no sucedan. En virtud de lo señalado, esta Corte reprocha las decisiones adoptadas en esta causa.

Actuación de las autoridades judiciales en el hábeas corpus de Eduardo M.

250. El juez Juan Carlos López Quishpi, de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, en su comparecencia en la audiencia celebrada por esta Corte Constitucional señaló que los vejámenes habrían sido realizados por terceros y que esto no fue probado por el accionante:

“En cuanto tratos crueles, inhumanos. Se nos ha relatado que aquellos vejámenes provienen del rol de un tercero y no propiamente de la administración como tal, lo cual no pudo ser justificado. Además, la persona privada de libertad manifestó que se encontraba en una celda aparte y con custodia policial, lo cual contradecía su pretensión”.¹²⁴

251. De la cita se desprende que los jueces fundamentan su decisión en el sentido de que la agresión vino por un tercero y no de los agentes estatales. Esta Corte enfatiza que es también deber del Estado prevenir que terceros agredan a las personas privadas de la libertad, al ser el Estado garante de los derechos de estas personas, y al hallarse bajo su custodia. El Tribunal al no haber considerado este deber estatal para aceptar la acción de hábeas corpus, incurre en la omisión de la protección a la integridad personal. De forma general, el Estado tiene el deber constitucional de mantener el control de los centros de privación de libertad, de forma que pueda garantizar en ellos los derechos a la vida e integridad personal.

¹²⁴ Comparecencia del juez Juan Carlos López Quishpi en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

252.En este caso según lo analizado, a las y los juzgadores que conocieron la acción de hábeas corpus, no les correspondía identificar con certeza a quienes participaron de las agresiones, sino dictar medidas en forma inmediata para proteger la vida e integridad personal del señor Edmundo M. Además, según lo analizado debían remitir el expediente a Fiscalía a fin de que se investigue y sancione a los perpetradores, como garantía de no repetición. Sin que los referidos jueces y juezas lo hayan hecho, incumpliendo con esta obligación.

253.Tal como se ha verificado en párrafos anteriores, los jueces que conocieron y negaron esta acción de hábeas corpus, tanto en primera como en segunda instancia, no consideraron los parámetros constitucionales ni los contemplados en la LOGJCC para la protección de la integridad física, sexual y psíquica del señor Edmundo M frente a la gravedad de los hechos alegados. En virtud de lo señalado, esta Corte reprocha las decisiones adoptadas en esta causa.

d) Competencia, resolución y adopción de medidas de protección de la acción de hábeas corpus.

Competencia en el conocimiento de la acción de hábeas de corpus

254.Con la finalidad de esclarecer la competencia en el conocimiento de la garantía jurisdiccional de hábeas corpus, la Corte Constitucional en la sentencia 17-18-SEP-CC¹²⁵ realizó una interpretación conforme y condicionada de la disposición contenida en el artículo 44 de la LOGJCC, en el que determinó que, “...cuando no existe proceso penal, o a su vez, cuando el mismo hubiese concluido sin resolución de un recurso pendiente, es decir se encuentre en ejecución la sentencia, se entenderá que es competente para el conocimiento del referido hábeas corpus, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “cualquier jueza o juez del lugar donde se presuma está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez del domicilio del accionante”.

255.Si bien en dicha sentencia, para aclarar la competencia de las y los juzgadores, se distinguió la etapa del procedimiento penal que concluye con sentencia ejecutoriada, de la etapa de ejecución de la sentencia, determinando que la autoridad competente para conocer el hábeas corpus por hechos ocurridos durante la fase de ejecución penal es la judicatura de primera instancia, esta Corte estima necesario sustituir parcialmente el precedente formulado en la sentencia Nro 17-18-SEP-CC, por el razonamiento que se desarrolla a continuación.¹²⁶

¹²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 17-18-SEP-CC de 10 de enero de 2018, p. 120-1.

¹²⁶ Artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC: “Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia.”

256.El artículo 89 de la Constitución de la República establece que “Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal, **[la acción de hábeas corpus] se interpondrá ante la Corte Provincial de Justicia**” (el énfasis es propio). Asimismo, el artículo 44 de la LOGJCC en el numeral 1 dispone:

Trámite.- La acción de hábeas corpus, en lo que no fueren aplicables las normas generales, seguirá el siguiente trámite: 1. La acción puede ser interpuesta ante cualquier jueza o juez del lugar donde se presume está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez del domicilio del accionante. Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal, la acción se interpondrá ante la Corte Provincial de Justicia; de haber más de una sala, se sorteará entre ellas. (el énfasis es propio)

257.De la norma citada, esta Corte entiende que cuando el artículo 44, numeral 1 de la LOGJCC y 89 de la Constitución, señalan que los jueces provinciales son competentes para conocer el hábeas corpus cuando “*la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal*”, se refiere a la detención y prisión preventiva ordenadas dentro del procedimiento penal sin que incluya a la condena, pues se trata de una etapa anterior a la ejecución de la sentencia penal. Para el efecto, se incluyen las detenciones ocurridas en la fase preprocesal de investigación previa, si a consecuencia de ellas, deviene un proceso penal. En estos casos, la acción se interpondrá ante la Corte Provincial de Justicia.

258.Ahora bien, el artículo 230 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) dispone:

*“Competencia de las juezas y jueces de garantías penitenciarias.- En las localidades donde exista un centro de rehabilitación social habrá, al menos, una o un juez de garantías penitenciarias. Las y los jueces de garantías penitenciarias tendrán competencia para la sustanciación de derechos y garantías de personas privadas de libertad con sentencia condenatoria, en las siguientes situaciones jurídicas: 1. Todas las garantías jurisdiccionales, salvo la acción extraordinaria de protección”.*¹²⁷

¹²⁷ Antes de que estos jueces fueran designados, la Resolución No. 018-2014 emitida por el Consejo de la Judicatura, amplió la competencia en razón de la materia a los jueces de garantías penales, para conocer los asuntos previstos en el artículo 230 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ). Una vez designadas las y los jueces de garantías penitenciarios, en la Resolución No. 166-2019 de fecha 24 de octubre de 2019, el Consejo de la Judicatura resolvió sustituir el art. 1 de la Resolución No. 018-2014 y ampliar la competencia en razón de la materia de las y los jueces de garantías penales de primer nivel cuya unidad judicial se encuentre en una ciudad en donde exista un centro de rehabilitación social, centro de privación de libertad o centro de detención provisional para que conozcan los procesos en materia de garantías penitenciarias, siempre que en dicho cantón no existan jueces de garantías penitenciarios.

- 259.** Acorde con el artículo 230, numeral 1 del COFJ, en la etapa de ejecución de la sentencia, es decir, los casos en donde exista sentencia condenatoria ejecutoriada y la persona privada de la libertad se encuentre cumpliendo una pena, la acción de hábeas corpus se interpondrá ante las y los jueces de garantías penitenciarias.
- 260.** En esa línea, por mandato constitucional y legal, corresponde a las juezas y jueces de garantías penitenciarias, asegurar los derechos de las personas privadas de la libertad durante el cumplimiento de una pena,¹²⁸ así como ejercer control y supervisión sobre las decisiones de las autoridades penitenciarias.¹²⁹ Como una medida eficaz para prevenir la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, estos jueces y juezas deben realizar inspecciones a los centros de privación de libertad, por lo menos una vez al mes.¹³⁰ Así como también, deben cumplir con las disposiciones establecidas en el Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en lo que corresponda.¹³¹
- 261.** Todo ello hace que en virtud de su especialidad, estos juzgadores y juzgadoras tengan el conocimiento sobre la realidad de los centros penitenciarios y las herramientas adecuadas, que no tendrían las y los jueces de otras materias para dictar medidas eficaces cuando conocen las acciones de hábeas corpus en la etapa de la ejecución de la pena.
- 262.** El COIP dispone la existencia de al menos un juzgado de garantías penitenciarias en donde exista un centro de privación de libertad.¹³² De la información remitida por el Consejo de la Judicatura, a la fecha existen cuatro unidades judiciales de Garantías Penitenciarias en Latacunga (Cotopaxi), Cuenca (Azuay), Guayaquil (Guayas) y Portoviejo (Manabí), con un total de once jueces y juezas de garantías penitenciarias.¹³³ Adicional a ello, el Consejo de la Judicatura informó que con base en las Resoluciones No. 018-2014 y No. 166-2019, a la fecha existen 232 jueces y juezas de garantías penales y multicompetentes que también conocen y resuelven procesos en materia de garantías penitenciarias, conforme las disposiciones contenidas en el artículo 230 del COFJ, siempre y cuando en dicho cantón no existan juezas o jueces especializados en garantías penitenciarias.
- 263.** Es claro que, con la finalidad de asegurar un número suficiente de jueces y juezas de garantías penitenciarias, el Consejo de la Judicatura amplió las competencias de estos jueces a 232 jueces y juezas de garantías penales y multicompetentes. No obstante, esta medida debe ser considerada como transitoria pues es necesario que las judicaturas a cargo del régimen penitenciario cuenten con el grado de especialidad y

¹²⁸ Artículo 203 numeral 3 de la CRE y 230 del COFJ.

¹²⁹ Artículo 666, segundo inciso.

¹³⁰ Artículo 669 COIP.

¹³¹ Artículo 230, numeral 7 del COFJ.

¹³² Artículo 666, primer inciso del COIP.

¹³³ Se toma en cuenta la resolución No. 166-2019 de fecha 24 de octubre de 2019, ya citada.

las herramientas que le son propias para la protección efectiva de los derechos de las personas privadas de la libertad que se encuentran cumpliendo una pena.

264.De lo expuesto, mientras no existan suficientes juezas y jueces de garantías penitenciarias, los jueces y juezas de garantías penales y multicompetentes a quienes el Consejo de la Judicatura, en el marco de sus atribuciones, les ha asignado tales competencias son competentes para conocer la acción de hábeas corpus de las personas privadas de la libertad cumpliendo pena, respecto de las causas que se encuentran bajo su competencia en materia de garantías penitenciarias.

265.En conclusión, las Salas de la Corte Provincial de Justicia son competentes para conocer las acciones de hábeas corpus presentadas durante el proceso penal mientras no exista sentencia ejecutoriada. Durante la fase de ejecución de la sentencia, las y los jueces competentes son los de garantías penitenciarias, así como los jueces y juezas de garantías penales y multicompetentes a quienes el Consejo de la Judicatura, en el marco de sus atribuciones, les ha asignado tales competencias.

Resolución y medidas de protección a la integridad a personal en la acción de hábeas corpus

266.El artículo 45 (1) de la LOGJCC dispone que: *“En caso de verificarse cualquier forma de tortura se dispondrá la libertad de la víctima, su atención integral y especializada, y la imposición de medidas alternativas a la privación de la libertad”*.

267.En relación al artículo citado, esta Corte estima necesario aclarar que, al referirse a *“cualquier forma de tortura”*, debe entenderse formas graves de vulneraciones a la integridad personal sea física, psíquica, sexual o moral, independientemente de que puedan considerarse como tortura o como tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las juezas y jueces que conocen la acción de hábeas corpus deben examinar con detenimiento el impacto que las vejaciones provocan en la persona privada de libertad, dependiendo de la condición de la persona sobre la que se infringe y las circunstancias particulares del caso concreto.

268.La expresión *“dispondrá la libertad de la víctima...y la imposición de medidas alternativas a la privación de la libertad.”* contemplada en el artículo 45 (1) de la LOGJCC deberá aplicarse siguiendo los siguientes criterios:

Situaciones de privación de libertad bajo orden de prisión preventiva

1. *Violaciones a la integridad personal.*- Para el caso de las personas privadas de la libertad por detención que devenga en un proceso penal o una orden de prisión preventiva dictada en su contra que sea legítima y legal, si de la sustanciación de la acción de hábeas corpus se desprende que han existido violaciones a la integridad personal, la Sala de la Corte Provincial de Justicia ordenará las medidas que se requieran para la protección de la integridad personal, entre ellas, podrá ordenar la

libertad siempre que, luego de un examen detenido y con la debida fundamentación, se considere que es la medida adecuada para garantizar el derecho a la integridad personal. En este caso podrá disponer las medidas alternativas a la prisión preventiva, hasta que la o el juez que conoce la causa penal revoque o sustituya las mismas.

2. Privación ilegal, ilegítima y/o arbitraria de la libertad y violaciones a la integridad personal.- Para el caso de las personas privadas de la libertad por detención que devenga en un proceso penal o una orden de prisión preventiva que sea ilegítima, ilegal y/ o arbitraria, si de la sustanciación de la acción de hábeas corpus, además se desprende que han existido violaciones a la integridad personal, la Sala de la Corte Provincial de Justicia ordenará las medidas que se requieran para la protección de la integridad personal, entre ellas, podrá ordenar la libertad siempre que, luego de un examen detenido y con la debida fundamentación, se considere que es la medida adecuada para garantizar el derecho a la integridad personal. En este caso podrá disponer las medidas alternativas a la prisión preventiva, hasta que la o el juez que conoce la causa penal revoque o sustituya las mismas.

Situaciones de privación de libertad bajo sentencia ejecutoriada

3. Cuando la persona se encuentra legal y legítimamente privada de su libertad como consecuencia del cumplimiento de una pena, si de la sustanciación de la acción de hábeas corpus se desprende que han existido violaciones a la integridad personal, la jueza o juez de garantías penitenciarias o la jueza o juez de garantías penales y multicompetentes, que haga sus veces, deberá dictar inmediatamente todas las medidas necesarias para proteger la integridad personal, considerando que el hábeas corpus no es un mecanismo para la revisión de la pena.

i) En este caso, las medidas a las que se refiere el artículo 45 (1) de la LOGJCC deben ser aquellas para proteger integral y eficazmente la integridad de la persona privada de libertad. Entre otras medidas, el juez o jueza de hábeas corpus puede disponer la atención inmediata y permanencia en un centro de salud hasta su recuperación, el traslado a otro centro de privación de libertad, la custodia personal, protección a familiares, el requerimiento de informes pormenorizados, la investigación de los hechos, la prevención de represalias.

ii) Excepcionalmente en casos de personas privadas de la libertad con condenas por delitos que no revistan gravedad, no generen riesgos o potenciales daños a víctimas por violencia de género,¹³⁴ o no provoquen conmoción social,¹³⁵ la o el juez de

¹³⁴ Para efectos de la aplicación de esta excepción, se tomará como referencia la definición de violencia de género establecida en el artículo 4 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

¹³⁵ Estos parámetros fueron establecidos por la Corte Constitucional del Ecuador, en el dictamen 2-20-EE de 22 de mayo de 2020, relativo al estado de excepción por calamidad pública por la pandemia de la Covid-19, en relación con las personas privadas de la libertad: “Estas autoridades tendrán en cuenta al momento de tomar dichas decisiones particularmente a las personas adultas mayores, quienes padecen

garantías penitenciarias o el que haga sus veces según lo analizado, podrá disponer de conformidad con lo que prescribe el artículo 89 de la Constitución, medidas alternativas a la privación de la libertad en casos graves de indefensión, reiteración de las violaciones a la integridad personal o situaciones de vulnerabilidad, tales como adolescentes, personas con discapacidades, personas que padezcan enfermedades catastróficas, siempre atendiendo al caso en concreto y de forma motivada.

- 269.** En conclusión, las medidas que se adoptaron en esta decisión judicial favorecieron a la protección de la integridad personal del señor Francisco Carrasco Montaleza, pues en relación a la integridad personal el Tribunal analizó los elementos que causaron la afectación y dispuso medidas para su atención y protección. Sin embargo, el referido Tribunal no ordenó la libertad del accionante, sino que se limitó a analizar si la privación de libertad fue legal y legítima, respecto de lo cual observó que existía una orden de prisión preventiva dictada por juez competente. En este caso al tratarse de la medida cautelar de prisión preventiva, lo que correspondía, una vez verificada las graves violaciones a su integridad personal, era ordenar su libertad y disponer medidas alternativas a la prisión preventiva conjuntamente con las que se requerían para la protección de su integridad personal.
- 270.** En el caso de Jacinto José Lara Matamoros, como fue señalado al momento de la presentación del hábeas corpus el accionante había sido privado de su libertad como consecuencia del cumplimiento de una sentencia ejecutoriada. En este caso la Corte observa que el Tribunal que emitió la sentencia en apelación contaba con suficientes elementos para declarar vulnerado el derecho a la integridad personal de Jacinto José Lara Matamoros y disponer las medidas necesarias para su protección, que no solo implicaban la atención médica, sino también, valorar el traslado de centro de privación de libertad, adoptar medidas para prevenir represalias y disponer las investigaciones necesarias, entre otras.
- 271.** En el caso del señor Carlos P., al encontrarse privado de la libertad por la medida cautelar de prisión preventiva, lo que correspondía era aceptar la acción, declarar la vulneración de derechos y ordenar la libertad, disponiendo las medidas alternativas a la prisión preventiva conjuntamente con las que se requerían para la protección su integridad física, sexual e incluso mental provocadas por los hechos ocurridos en el centro de privación de libertad.
- 272.** En el caso del señor Edmundo M. según la información remitida por el SNAI, esta Corte observa que el accionante al momento en que sucedieron los hechos se encontraba privado de la libertad por una orden de prisión preventiva dictada en su contra. Por esta razón, lo que correspondía en ese momento al Tribunal que conoció el hábeas corpus, una vez verificada las graves violaciones a la integridad personal

enfermedades catastróficas y respiratorias, las mujeres embarazadas, las personas adolescentes, las privadas preventivamente de la libertad, siempre que se trate de personas con condenas por delitos que no revistan gravedad, no generen riesgos o potenciales daños a víctimas por violencia de género, o no provoquen conmoción social”.

del señor Edmundo M., era ordenar su libertad y disponer medidas alternativas a la prisión preventiva, conjuntamente con las medidas requeridas para la protección de su integridad personal.

C) Vulneración estructural y sistemática a la integridad personal en centros de privación de libertad

273.La Corte observa que los hechos de los casos que se revisan en esta sentencia no son aislados, sino que tienen lugar en el marco de una profunda crisis del sistema de rehabilitación social que tiene un carácter *estructural*, es decir, *“no se circunscribe a un hecho específico o coyuntural, sino que se sustenta en factores sociales, económicos, culturales o políticos que configuran una situación compleja de acciones y omisiones que se reproducen continuamente. Esta amenaza es provocada por la confluencia de varios actores y tiende a recaer sobre los derechos de un colectivo o grupo poblacional en situación de desventaja”*.¹³⁶

274.Los hechos violentos ocurridos en los centros de privación de libertad de Cotopaxi, Guayas y Azuay entre el 23 y 24 de febrero de 2021 a los que se hizo referencia en esta sentencia al referirse sobre el contexto del Sistema Nacional de Rehabilitación Social reflejan la profunda y compleja crisis por la que este sistema atraviesa. La falta de control estatal y la correlativa disputa violenta entre bandas delincuenciales por dicho control de los centros de privación de libertad, las dimensiones de estos centros, el reducido personal del SNRS, el hacinamiento, la sobrepoblación carcelaria, las deficiencias en servicios e infraestructura, son algunos de los factores que han contribuido al debilitamiento del control estatal de estos centros y ha traído como consecuencia serias vulneraciones a la integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad y la violación del derecho a la vida.

275.Una vulneración alcanza un carácter estructural cuando *“la institucionalidad encargada de la protección de los derechos, en lugar de superar o solventar los factores que provocan dicha amenaza, tiende a reproducirlos o incluso a empeorarlos, deviniendo así, en una posible vulneración estructural a los derechos”*.¹³⁷ En este sentido, la crisis de los centros de rehabilitación social en el país refleja la debilidad de la política pública y de la institucionalidad que no ha logrado prevenir situaciones como las de los casos analizados en esta sentencia y, por el contrario, ha derivado progresivamente en hechos de mayor gravedad.

276.Lo dicho ha sido constatado en el auto de verificación de cumplimiento del dictamen No. 4-20-EE/21, en el cual la Corte Constitucional reiteró que *“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*

¹³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 16-16-JC de 30 de septiembre de 2020, párr. 71.

¹³⁷ *Ibíd.*

*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”.*¹³⁸

277.En el mismo auto de verificación la Corte concluyó 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*”.¹³⁹

278.En suma, la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social deviene en una vulneración *estructural* por cuanto, los factores que la provocan y profundizan alcanzan una complejidad tal que ni la institucionalidad ni las políticas públicas logran superarla, de tal modo que su solución no radica en la respuesta a casos individuales, sino que debe buscarse un mejoramiento de todo el sistema. Asimismo, tiene un carácter *sistemático*, por cuanto se observa que las afectaciones a la integridad personal son recurrentes y no son aisladas o esporádicas, tal como se observa en los casos analizados en la sentencia y en los hechos que son de conocimiento público.

279.La Corte observa que la gravedad de esta problemática también es percibida tanto por las personas privadas de libertad, como por quienes forman parte de la institucionalidad. Así, Edmundo M afirmó que “[e]l sistema está infectado desde la raíz. Es una planta que está podrida y cada una de sus hojas y sus frutos no sirve para nada y solo apesta. Eso le puedo decir. De qué vale sacar a uno si todos están podridos. El sistema, el aire están contaminados”.¹⁴⁰ Mientras que, Francisco Carrasco Montaleza considera que “[h]ay que cambiar el sistema penitenciario, porque está podrido desde adentro. Porque adentro no hay jueces, no hay abogados, no hay una autoridad que le defienda y le escuche. Uno está con un montón de presos que hacen el papel de jueces”.¹⁴¹

280.Por su parte, los representantes del SNAI al referirse a esta problemática identificaron varios factores que han abonado a la crisis, tales como los cambios institucionales que se han realizado en los últimos años, lo que ha dado lugar a indefiniciones en el régimen jurídico aplicable a los agentes penitenciarios¹⁴², falta

¹³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de verificación de cumplimiento del dictamen 4-20-EE/21 y acumulados de 03 de marzo de 2021, párr. 8.

¹³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de verificación de cumplimiento del dictamen 4-20-EE/21 y acumulados de 03 de marzo de 2021.

¹⁴⁰ Comparecencia de Edmundo M en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

¹⁴¹ Comparecencia de Francisco Carrasco Montaleza en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

¹⁴² En la audiencia realizada el 18 de febrero de 2021, los representantes del SNAI aseveraron que: “Las soluciones no parten solo de la gestión de los centros, sino que dependen también del presupuesto, de dotación de personal, tanto administrativo como de seguridad. Estuvimos con agentes de seguridad penitenciaria vinculados bajo LOSEP y ahora vinculados al régimen bajo COESCOP. Esto ocasionó que en un período de transición de diciembre 2017 hasta julio 2019 no se puedan seguir sumarios administrativos, porque había un limbo jurídico pues no se sabía que régimen les aplicaba”.

de presupuesto, insuficiente personal administrativo y de seguridad. Asimismo, identificaron que la problemática no se centra únicamente en la gestión de una sola entidad estatal, sino que requiere de la coordinación con otros entes del Estado, como la administración de justicia, pues consideran que la privación de libertad no es empleada de manera excepcional, como señala la Constitución y esto provoca la sobrepoblación carcelaria.

281. En efecto, esta Corte a propósito de los estados de excepción que fueron declarados en el sistema de rehabilitación social, se pronunció sobre la urgente necesidad de contar con soluciones estructurales para superar esta problemática, más allá de adopción de medidas específicas y temporales, como los estados de excepción.¹⁴³ Al respecto, afirmó que:

*“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”.*¹⁴⁴

282. Estas políticas a las que reiteradamente ha hecho referencia la Corte, deben basarse en un enfoque de derechos y en cumplir cabalmente con las obligaciones que el Estado tiene de prevenir, investigar, sancionar y reparar toda forma de vulneración de la integridad personal que tenga lugar en los centros de privación de libertad y manejar adecuadamente la política penitenciaria.

283. Bajo estas consideraciones a continuación se desarrollan parámetros fundamentados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos para hacer frente a la problemática estructural que determina una sistemática vulneración al derecho a la integridad personal de las personas privadas de su libertad. Estos parámetros deberán entenderse como complementarios a aquellos emitidos por esta Corte, en el marco de los dictámenes sobre estados de excepción en el sistema nacional de rehabilitación social.¹⁴⁵

1. Fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional

284. Esta es una tarea de gran complejidad en la que confluyen las competencias de distintos órganos de las funciones del Estado; requiere de la decisión y actuación del Presidente de la República y del Directorio del organismo técnico del SNAI como

¹⁴³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-20-EE de 19 de agosto de 2020, lo propio se señaló también en el Dictamen 4-19-EE de 23 de julio de 2019.

¹⁴⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 6-20-EE de 19 de octubre de 2020, párr. 26.

¹⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen, 1-19-EE, 2-19-EE de 30 de mayo de 2019, Dictamen 6-20-EE, de 19 de octubre de 2019 y Auto de seguimiento Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado de 03 de marzo de 2021.

rector de la política penitenciaria, así como de diversos ministerios del ejecutivo y de otras funciones del Estado.¹⁴⁶

285. En este marco de obligaciones, el Ejecutivo, a través del SNAI debe diseñar, formular, ejecutar y evaluar permanentemente las políticas carcelarias, asegurando que incluyan acciones inmediatas y eficaces para prevenir la violencia en los centros de privación de libertad y las vulneraciones del derecho a la integridad personal, los actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. En este ámbito deben adoptar las medidas necesarias, los ministerios encargados de salud, seguridad e inclusión social, sin los cuales, la política no contaría con un enfoque integral.

286. Desde la Función Legislativa, la Asamblea Nacional y el Presidente de la República, como colegislador, debe emitir leyes destinadas a la prevención, investigación, sanción y reparación de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, incluyendo disposiciones específicas relativas a las personas privadas de libertad, así como a la protección de quienes integran el SNRS con estricta observancia de lo establecido en la Constitución, los tratados internacionales y los precedentes jurisprudenciales dictados por esta Corte. Asimismo, debe asegurar que la normativa cumpla con el principio de mínima intervención penal, evite el aumento desproporcionado de las penas, el exceso en la tipificación de conductas penales y en la aplicación de la prisión preventiva.

287. La Función Judicial debe cumplir un rol esencial. En esa línea cobra vital importancia la función tutelar de las y los jueces respecto al control judicial de las condiciones de la privación de libertad, así como de la ejecución de la pena, a través de distintos mecanismos y garantías para hacer efectivos los derechos de las personas privadas de la libertad, evitar la impunidad y nuevas violaciones a los derechos humanos. Estas garantías abarcan tanto a órganos como a mecanismos procesales accesibles, en el marco de los derechos y obligaciones entre las personas privadas de la libertad y las autoridades penitenciarias y judiciales, estableciendo y haciendo efectivos medios de defensa y recursos legales para las personas privadas de la libertad.¹⁴⁷

288. En esa medida, *“la intervención judicial durante el internamiento por parte de jueces distintos a los que determinan los cargos penales es concomitante al debido proceso; para que el interno pueda hacer valer las normas que le protegen frente a las autoridades penitenciarias negligentes o abusivas...Se trata de subordinar a la administración penitenciaria a instituciones que la controlen, con amplios poderes coactivos más allá de la atención a quejas o la supervisión, a cargo de los órganos*

¹⁴⁶ CIDH, Informe sobre las personas privadas de libertad en las Américas, párr. 58.

¹⁴⁷ Declaración provisional sobre el papel desempeñado por la revisión judicial y el debido proceso en la prevención de la tortura adoptado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes durante su 16° periodo de sesiones 20 a 24 de febrero de 2012. Párr. 12

administrativos”.¹⁴⁸ El Estado debe garantizar que las demandas y quejas puedan ser examinadas por un juez imparcial, en igualdad de armas frente a la administración penitenciaria, complementado con la asistencia técnica y gratuita de un defensor que garantice el acceso a la justicia y la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad.

289. En ese contexto, es obligación de todo juzgador o juzgadora que conoce la acción de hábeas corpus, tutelar los derechos de las personas privadas de la libertad ya sea por una medida cautelar o por el cumplimiento de una pena y corregir situaciones que generan vulneración de sus derechos durante la privación o restricción de la libertad.

290. Siguiendo con este razonamiento, también deben cumplir un rol esencial los órganos auxiliares de la Función Judicial, en particular la Fiscalía en cuanto a la investigación respecto de estos actos cometidos dentro de los centros de privación de libertad, para lo cual, las autoridades de los centros de privación de libertad deben permitir a las y los agentes fiscales la realización de todas las diligencias necesarias para la investigación. En tanto que, la Defensoría Pública debe prestar particular atención respecto de personas privadas de libertad que puedan ser posibles víctimas de tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, frente a lo cual, deben presentar oportunamente las acciones jurisdiccionales y administrativas correspondientes.

291. La Defensoría del Pueblo tiene entre sus atribuciones principales la protección y tutela de los derechos humanos y el patrocinio de oficio o a petición de parte de garantías jurisdiccionales. Adicionalmente, cuenta con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (MNPT) establecido por el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura. De tal manera que, en cumplimiento de sus competencias establecidas en la Constitución y en instrumentos internacionales, esta debe cumplir con el rol asignado a través del permanente monitoreo y visitas a los centros de privación de libertad, al igual que en la elaboración oportuna de informes y recomendaciones que deben ser atendidas por los demás órganos estatales. Además, conforme sus competencias constitucionales esta institución debe activar las garantías jurisdiccionales pertinentes para la protección de los derechos.

292. En el marco de sus competencias, estas instituciones tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir y sancionar las posibles represalias, es decir, actos u omisiones que pueden ser atribuibles a autoridades o funcionarios que realicen, permitan o toleren nuevas intimidaciones, agresiones o sanciones en contra de una persona u organización de la sociedad civil por haber realizado denuncias sobre hechos ocurridos dentro de los centros de privación de la libertad.¹⁴⁹

¹⁴⁸ *Ibíd.*, párr. 14.

¹⁴⁹ Subcomité de Naciones Unidas, para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, Política del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes sobre las represalias en relación con las visitas previstas en su mandato, párr. 1.

293. Finalmente, las políticas públicas destinadas a la protección de la integridad personal y al cumplimiento de las obligaciones estatales de prevenir, investigar, sancionar y reparar las vulneraciones a la integridad personal en centros de privación de libertad debe incorporar el enfoque de género, etaria e interseccional con el fin de identificar y responder adecuadamente a las formas diferenciadas en las que los distintos grupos poblacionales, y especialmente los grupos de atención prioritaria¹⁵⁰, pueden estar expuestos a estas vulneraciones.¹⁵¹

2. Reducción de la sobrepoblación carcelaria y del hacinamiento

294. Bajo las consideraciones expuestas, 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:

1. De conformidad con la Constitución, la aplicación de la privación de la libertad como una medida de última ratio evitando su abuso y la priorización de las medidas alternativas, por parte de juezas y jueces penales. Así como su solicitud exclusivamente cuando sea indispensable por parte de los y las fiscales.
2. 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.

3. Fortalecimiento de las capacidades de servidoras y servidores públicos del sistema nacional de rehabilitación

¹⁵⁰ El artículo 203 numeral 4 de la Constitución dispone medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de estos grupos.

¹⁵¹ En el Informe del Relator Especial que evalúa la aplicabilidad de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el derecho internacional a las experiencias propias de las mujeres, las niñas y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, se señaló: 13. Las mujeres, las niñas y las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero están particularmente expuestas a sufrir torturas y malos tratos en las situaciones de privación de libertad, tanto en los sistemas de justicia penal como en otros entornos ajenos a la esfera penal. Las carencias estructurales y sistémicas de tales sistemas tienen repercusiones particularmente negativas en los grupos marginados. Es necesario adoptar medidas para proteger y promover los derechos de las mujeres y personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero privadas de libertad y atender sus necesidades específicas, y dichas medidas no pueden considerarse discriminatorias.

295. Si bien en la sustanciación de esta causa el SNAI ha insistido en señalar que el personal de los centros de rehabilitación cuenta con capacitación y que existe la suficiente normativa para evitar la violencia y vejaciones, los hechos de los casos revisados, así como los acontecimientos suscitados entre el 23 y 24 de febrero de 2021, dan cuenta de debilidades institucionales que deben ser atendidas. En sentido se deben considerar, al menos los siguientes aspectos:

1. Iniciar los procesos administrativos necesarios para que los centros de privación de libertad cuenten con el personal suficiente que incluya no solo a agentes de seguridad penitenciarios, sino también psicólogos, trabajadores sociales y otros profesionales que se requieran para asegurar la rehabilitación social. El personal debe contar con el equipamiento necesario para el cumplimiento de sus funciones.
2. Adoptar las medidas necesarias para evitar que el personal a ser contratado así como aquel que forma parte de los centros de privación de libertad esté vinculado con grupos delictivos o incurra en dichos actos.
3. Establecer procesos de capacitación y sensibilización sostenidos al personal de los centros de privación de libertad, tanto en las áreas técnicas que les corresponden, como en el enfoque de derechos humanos de las personas privadas de libertad y el uso progresivo de la fuerza. Estos pueden llevarse a cabo en coordinación con la Defensoría del Pueblo, instituciones académicas u organismos de derechos humanos nacionales o internacionales.
4. Mejorar los niveles de coordinación entre la planta central de SNAI con los centros de privación de libertad, a fin de que exista un monitoreo efectivo del cumplimiento de normas y protocolos que permita adoptar los correctivos necesarios cuando existan vulneraciones de derechos e iniciar las investigaciones administrativas del caso.
5. Mejorar los niveles de seguridad e inteligencia interna destinadas a la prevención y alerta de situaciones que pongan en riesgo la vida e integridad personal, de tal manera que la actuación estatal haga énfasis en la prevención, antes que en la reacción y garantizar el control por parte de las autoridades estatales.

4. Mejoramiento de la infraestructura y el acceso a servicios básicos

296. Esto implica la dotación de los servicios básicos e insumos requeridos para garantizar condiciones dignas de habitabilidad de los centros de privación de libertad. Estos deben asegurar al menos, el acceso a agua potable, alimentación, vestimenta, medicamentos y otros necesarios. No podrá existir rehabilitación integral para esas personas, conforme el artículo 201 de la Constitución, si no están cubiertas sus necesidades básicas.¹⁵² La disminución del hacinamiento no obliga a la

¹⁵² El informe de la CIDH sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2011) ha señalado que: “La violencia carcelaria como tal, como vulneración de los derechos a

ampliación de las capacidades de los centros de privación de libertad, sino a su uso adecuado. Para tales efectos, 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.

5. Respeto de garantías básicas al interior de los centros de privación de libertad

297. En la sustanciación de esta causa se ha verificado que si bien existe normativa¹⁵³ destinada a prevenir la violencia y las vulneraciones de la integridad personal dentro de los centros de privación de libertad, en la práctica dichas disposiciones no serían cumplidas a cabalidad y tampoco existiría el suficiente control de su cumplimiento. Por este motivo, 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.

la vida e integridad personal, es una misma realidad, aunque en los hechos, la forma como se manifieste pueda variar dependiendo de las circunstancias específicas. Ésta comprende tanto las agresiones cometidas por los agentes del Estado contra las personas bajo su custodia, como los actos de violencia entre internos o cometidos por éstos contra los agentes del Estado o terceras personas”.

¹⁵³ Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Resolución Nro. SNAI-SNAI-2020-0031-R de 20 de julio de 2020, emitido por el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, (Reglas Mandela), UNDOC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

2. Posibilitar el acceso de las personas privadas de libertad a procesos de formación académica, profesional, cultural, deportiva, así como a 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.

6. Aseguramiento de recursos y presupuesto

- 298.** Con la finalidad de dar cumplimiento al fortalecimiento de la política pública 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.

V. CONCLUSIONES

299. En virtud de lo analizado, esta Corte reitera los principales parámetros de esta sentencia, los cuales deberán ser considerados por parte de las juezas y jueces que conocen las acciones de hábeas corpus presentadas para proteger la integridad personal de personas privadas de libertad, sin perjuicio del carácter vinculante del precedente constitucional:

1. El hábeas corpus es la garantía constitucional jurisdiccional idónea para la protección directa, inmediata y eficaz, del derecho a la integridad personal, y por tanto, es un medio para hacer efectiva la protección frente a la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes. El hábeas corpus correctivo, tiene como finalidad corregir situaciones que generan vulneración de derechos durante la privación o restricción de la libertad.
2. La jueza o el juez que considere ser incompetente para conocer una acción de hábeas corpus, deberá motivar suficientemente su incompetencia, pues la regla general según el artículo 7 de la LOGJCC prescribe que debe conocer la causa. En caso de ser incompetente en razón del territorio o los grados, deberá inadmitir la acción en su primera providencia, pero no podrá disponer al archivo, sino que remitirá en forma inmediata el expediente al juez competente.
3. Para la adopción de las medidas de reparación integral, en virtud del artículo 45 (1) de la LOGJCC, todo juzgador deberá distinguir si la privación de la libertad se origina por el cumplimiento de una medida cautelar o por el contrario se trata del cumplimiento de una pena. En el primer supuesto, la Sala de la Corte Provincial, ordenará las medidas que se requieran para la protección de la integridad personal, entre ellas, podrá ordenar la libertad siempre que, luego de un examen detenido y con la debida fundamentación, se considere que es la medida adecuada para garantizar el derecho a la integridad personal. En este caso podrá disponer las medidas alternativas a la prisión preventiva, hasta que la o el juez que conoce la causa penal revoque o sustituya las mismas. En el segundo supuesto, cuando la persona se encuentra legal y legítimamente privada de su libertad como consecuencia del cumplimiento de una pena, si de la sustanciación de la acción de hábeas corpus se desprende que han existido violaciones a la integridad personal, la jueza o juez de garantías penitenciarias o la jueza o juez de garantías penales y multicompetentes, que haga sus veces, deberá dictar inmediatamente todas las medidas necesarias para proteger la integridad personal, considerando que el hábeas corpus no es un mecanismo para la revisión de la pena.

En este caso, las medidas deben ser aquellas para proteger eficaz e integralmente la integridad de la persona privada de libertad. Entre otras medidas, el juez o jueza de hábeas corpus puede disponer la atención inmediata y permanencia en un centro de salud hasta su recuperación, el traslado a otro centro de privación de libertad, la custodia personal, protección a familiares, el requerimiento de

informes pormenorizados, la investigación de los hechos, la prevención de represalias.

Excepcionalmente, en casos de personas privadas de la libertad con condenas por delitos que no revistan gravedad, no generen riesgos o potenciales daños a víctimas por violencia de género, o no provoquen conmoción social, la o el juez de garantías penitenciarias o el que haga sus veces según lo analizado, podrá disponer de conformidad con lo que prescribe el artículo 89 de la Constitución, medidas alternativas a la privación de la libertad en casos graves de indefensión, reiteración de las violaciones a la integridad personal o situaciones de vulnerabilidad, tales como adolescentes, personas con discapacidades, personas que padezcan enfermedades catastróficas, siempre atendiendo al caso en concreto y de forma motivada.

4. La carga de la prueba recae sobre las entidades accionadas según lo dispuesto en el artículo 16 (4) de la LOGJCC. Es obligación del Estado dar una explicación satisfactoria y convincente de los hechos y aportar elementos probatorios adecuados y suficientes para desvirtuarlos. En caso de que incumpla esta obligación, el juzgador presumirá que el Estado, en razón de la inversión de la carga de la prueba y de tener bajo su custodia a las personas privadas de la libertad, es el responsable, para efectos del hábeas corpus, por las lesiones que exhiban estos últimos. Los exámenes médicos que den cuenta de las lesiones que presentan las personas privadas de la libertad cobrarán especial relevancia frente a otros elementos probatorios, al momento de determinar si se produjo cualquier forma de maltrato.
5. Es obligación de las juezas y jueces en la audiencia de hábeas corpus, verificar directamente la integridad personal del accionante y las condiciones de privación de libertad en la que se encuentra.¹⁵⁴ El juez al conocer un hábeas corpus deberá considerar la dificultad de la persona privada de la libertad, en la obtención de evidencias de la tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, debido a que se encuentra bajo custodia de las autoridades estatales. Ante la falta de prueba, la o el juzgador antes y durante la audiencia de hábeas corpus o en apelación, deberá solicitar prueba de oficio que estime necesaria para el esclarecimiento de los hechos.
6. La jueza o juez, en atención a los elementos fácticos de cada caso y frente a dudas razonables, ponderará la valoración del caso a favor de la víctima de tortura, trato cruel, inhumano o degradante. En caso de que las autoridades estatales no puedan probar lo contrario, la versión de la persona privada de libertad, a efectos de la acción de hábeas corpus, se presumirá cierta. El Estado ostenta la responsabilidad y carga probatoria al tener a las personas bajo su custodia.

¹⁵⁴ Al respecto la Corte Institucionaliza ha desarrollado este parámetro en la Sentencia 166-12-JH

7. En el caso de las personas privadas de libertad víctimas de agresiones sexuales, la falta de evidencia médica no disminuye la veracidad de la declaración de la presunta víctima. La declaración de la víctima de agresiones sexuales se convierte en una evidencia fundamental en este tipo de agresiones. Tratándose de agresiones sexuales, la o el juzgador deberá tener cuidado de no revictimizar a la víctima en la obtención de dicha evidencia.
8. Las juezas y jueces deben hacer respetar la prohibición absoluta de tortura, la cual, se extiende a los tratos crueles, inhumanos y degradantes. Ninguna acción realizada por el Estado para garantizar la seguridad y mantener el orden en los centros de privación de libertad, incluidas acciones para sofocar amotinamientos, riñas entre privados de libertad u otros eventos, podrá transgredir la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes en contra de las personas privadas de la libertad, mismas que están bajo su custodia. Toda intervención para controlar estos hechos se debe hacer observando el uso progresivo y proporcionado de la fuerza.
9. La jueza o juez verificará si las autoridades estatales cumplieron con su obligación de investigar con la debida diligencia e imparcialidad todos los actos de violencia denunciados o razonablemente inferidos, sea que provengan de las autoridades del centro penitenciario, policía o cualquier agente estatal, de terceros o de otros privados de la libertad, que han sido cometidos al interior de los centros penitenciarios, así como de obtener y asegurar todas las evidencias. De no existir una investigación en curso o no tener esas características, será considerado como un indicio de responsabilidad en contra del Estado. La jueza o juez ordenará la investigación de inmediato con independencia de que remita a la Fiscalía el expediente si considera que de los hechos materia de la acción de hábeas corpus, se desprende el cometimiento de infracciones penales.
10. La jueza o juez que conoce un hábeas corpus, a través de esta garantía de naturaleza tutelar, en caso de verificar las vulneraciones a la integridad personal, deberá en forma inmediata proteger al accionante privado de la libertad, de cualquier tipo de amenaza que ponga en riesgo su vida o integridad personal y reparar vulneraciones del derecho a la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos, y prevenir y proteger amenazas a estos derechos, sin que le corresponda esclarecer el contexto en el que se dieron los hechos o los actos de maltrato, que incluso pudieran configurar una infracción penal, ni la autoría de los responsables de los actos violentos. Lo que se protege en estos casos, es la integridad personal de las personas privadas de la libertad.
11. Como garantía de no repetición, la jueza o juez que conoce la acción de hábeas corpus podrá disponer, según las circunstancias del caso concreto, todas las medidas necesarias para evitar que futuros actos de violencia se repitan, así como para impedir que se genere impunidad. Esto puede incluir la referencia al

Mecanismo de Prevención contra la Tortura a cargo de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, a fin de que adopten los procedimientos que correspondan.

VI. REPARACIONES

300. Esta Corte en virtud del artículo 18 de la LOGJCC ha sostenido que la reparación integral constituye un derecho constitucional y un principio orientador que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos.¹⁵⁵ La reparación del daño ocasionado por la vulneración de un derecho constitucional, requiere, siempre que sea posible, la plena restitución, es decir el restablecimiento a la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en las causas revisadas, corresponde a esta Corte determinar medidas para garantizar los derechos vulnerados, reparar las consecuencias de las vulneraciones y reducir su impacto.

1. La Corte considera que en cuanto a las vulneraciones a la integridad personal que se declaran respecto de cada uno de los casos en revisión, esta sentencia constituye en sí misma una forma de reparación

Francisco Carrasco Montaleza (365-18-JH)

2. En la audiencia realizada por esta Corte se verificó que Francisco Carrasco Montaleza recuperó su libertad. El accionante expresó que las vulneraciones a su integridad personal han dejado secuelas físicas y psicológicas para él y su familia. Indicó que persiste el temor de que le ocurran nuevas agresiones incluso luego de haber recuperado su libertad. Señaló también que tuvo que cubrir el costo del tratamiento y la placa dental que necesitó para reponer las piezas perdidas como consecuencia de las vejaciones. Esto le habría implicado dificultades económicas pues debido a su permanencia en la cárcel no accedió a oportunidades laborales. Expresó también que sería importante contar con disculpas públicas por parte de las autoridades que no impidieron las vejaciones sufridas como una manera de poner en evidencia lo ocurrido.
3. En relación a la causa 365-18-JH, esta Corte confirma la decisión adoptada en la sentencia emitida por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores dentro de la acción de hábeas corpus No. 01283-2018-03441 presentada en favor del señor Francisco Benjamín Carrasco Montaleza.
4. Esta Corte estima pertinente que el Ministerio de Salud Pública brinde la atención en salud física y psicológica integral a Francisco Carrasco Montaleza y a su familia para tratar las secuelas que pueden derivarse de dichas vulneraciones. De igual manera, el Ministerio del Trabajo lo incluya en los programas de inserción laboral acorde a su formación y experiencia.

Joaquín Lara Matamoros (279-18-JH)

¹⁵⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020.

5. En la audiencia realizada por esta Corte, se verificó que Joaquín Lara Matamoros recuperó la libertad. No obstante, las afectaciones a la salud como consecuencia del disparo que recibió en el centro de privación de libertad de Los Ríos no han sido superadas, pues aún experimenta dolor y pérdida de fuerza en la pierna por la que habría salido el proyectil. Todavía requiere de tratamiento médico y posiblemente cirugía. Indicó también que él y su familia tuvieron que costear gastos de medicinas.
6. En relación a la causa No.279-18-JH, esta Corte concluye que los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos que conocieron el hábeas corpus No. 12203-2017-01405 no tutelaron adecuadamente los derechos alegados por el accionante y en tal virtud, declara la vulneración del derecho a la integridad personal y dispone las medidas de reparación que se precisan a continuación.
7. Esta Corte estima pertinente que el Ministerio de Salud Pública brinde la atención en salud física y psicológica integral a Joaquín Lara Matamoros para tratar las secuelas que puedan derivarse de dichas vulneraciones incluyendo la cirugía para superar las afectaciones del disparo recibido.

Carlos P. (Causa 398-19-JH)

8. Si bien Carlos P ni sus representantes concurrieron a la audiencia convocada por esta Corte de la información recabada se verifica que se encuentra en libertad. Así también, de los hechos del caso se observa que las vulneraciones a la integridad personal de las que fue objeto en el centro de privación de libertad de Loja incluyeron afectaciones la integridad física, psicológica y sexual.
9. En relación a la causa No.398-19-JH, esta Corte concluye que los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Loja que conocieron el **hábeas** corpus No.11111-2019-00048 no tutelaron adecuadamente los derechos alegados por el accionante y en tal virtud, declara la vulneración del derecho a la integridad personal, y dispone las medidas de reparación que se precisan a continuación.
10. Esta Corte estima pertinente que el Ministerio de Salud Pública brinde la atención en salud física y psicológica integral a Carlos P para tratar las secuelas que puedan derivarse de dichas vulneraciones.

Caso de Edmundo M (484-20-JH)

11. En la audiencia realizada se verificó que Edmundo M se encuentra todavía privado de libertad, por una medida cautelar en su contra en el CRS Turi, mismo centro en el cual ocurrieron los hechos que vulneraron su integridad personal. Según expresó en la audiencia aún siente temor de ser víctima de actos similares en su contra o incluso de su familia como represalia “[m]ás tarde llegará a

oídos de los internos y de los señores ASP y van a tomar represalias conmigo”.”.¹⁵⁶ Además, indicó que no ha recibido asistencia psicológica ni médica que le permita superar los hechos por los cuales presentó el hábeas corpus. Finalmente expresó “quisiera salir de este infierno. Sería suficiente”.¹⁵⁷

12. Esta Corte constató que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay y de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no tutelaron adecuadamente el derecho a la integridad personal del señor Edmundo M, por tanto deja sin efecto la sentencia de hábeas corpus No. 01123-2020-00009, declara la vulneración del derecho a la integridad personal, dispone su el traslado inmediato de Edmundo M al centro de privación de libertad de Azogues, atendiendo la cercanía al domicilio de su familia y abogados.

Investigación de los hechos y repetición

13. En los hechos de las cuatro causas revisadas se observó que existieron graves vulneraciones a la integridad personal, por tanto esta Corte estima necesario que la Fiscalía en el ámbito de su competencia inicie e impulse las investigaciones correspondientes.
14. Independientemente de las investigaciones realizadas por la Fiscalía, el SNAI deberá realizar las investigaciones internas correspondientes sobre los hechos de los casos que se analizan en esta sentencia, a fin de determinar responsabilidades de carácter administrativo y adoptar los correctivos institucionales necesarios.
15. En aquellos casos en que el Estado incurra en gastos económicos por la activación de mecanismos destinados a determinar su responsabilidad, deberá hacer efectivo su potestad de repetición de conformidad con el artículo 67 y siguientes de la LOGJCC.

Disculpas públicas

16. El SNAI debe ofrecer disculpas públicas a Francisco Carrasco Montaleza, Jacinto Lara Matamoros, Carlos P y Edmundo M por las vulneraciones a la integridad personal de las que fueron víctimas dentro de los centros de privación de libertad.

Medidas de no repetición

17. A efectos de impedir que hechos como los de las causas bajo análisis ocurran nuevamente esta Corte considera necesario que las entidades a las que se hace

¹⁵⁶ Comparecencia de Edmundo M en la audiencia de 18 de febrero de 2021.

¹⁵⁷ *Ibíd.*

referencia en la sección de esta sentencia que trata sobre la vulneración estructural y sistemática a la integridad personal en centros de privación de libertad cumplan con los parámetros señalados, así como con aquellos dictados en los dictámenes emitidos por esta Corte sobre las declaratorias de estado de excepción en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

18. El SNAI, el Consejo de la Judicatura y la Policía Nacional deben capacitar a su personal con el contenido de esta sentencia y adoptar las medidas que se disponen.

VII. DECISIÓN

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

1. En relación a la causa 365-18-JH, confirmar la decisión adoptada en la sentencia emitida por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay dentro de la acción de hábeas corpus No. 01283-2018-03441 presentada en favor del señor Francisco Benjamín Carrasco Montaleza. Adicionalmente, esta Corte dispone:
 - i) El Ministerio del Trabajo incluya a Francisco Benjamín Carrasco Montaleza en los programas de inserción laboral acorde a su formación y experiencia. El Ministerio de Trabajo informe en el plazo de 30 días sobre el cumplimiento de esta medida.
2. En las causas, 278-19-JH y 398-19-JH en las cuales esta Corte ha constatado que las juezas y jueces no tutelaron adecuadamente derechos de los señores Jacinto José Lara Matamoros y Carlos P, en estos casos esta Corte, deja sin efecto las sentencias revisadas, acepta las acciones de hábeas corpus y declara la vulneración del derecho a la integridad personal y dispone las medidas previstas en esta sentencia.
3. En relación a la causa 484-20-JH, esta Corte constató que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay y de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no tutelaron adecuadamente el derecho a la integridad personal del señor Edmundo M, por tanto, atendiendo la naturaleza del proceso de revisión y en atención al tiempo transcurrido desde los hechos que dieron lugar a esa causa:
 - i) Deja sin efecto la sentencia de hábeas corpus No. 01123-2020-00009 y declara la vulneración del derecho a la integridad personal.

- ii) Dispone el traslado inmediato de Edmundo M al centro de privación de libertad en Azogues, atendiendo la cercanía al domicilio de su familia y abogados. El SNAI informará a esta Corte en el término de 24 horas sobre la adopción de esta medida.
- 4. El Ministerio de Salud Pública preste de forma prioritaria e inmediata la atención en salud física y psicológica a Francisco Carrasco Montaleza, Joaquín Lara Matamoros, Carlos P y Edmundo M y a sus familiares, si así ellos lo requieren, respecto de los efectos provocados por los hechos ocurridos en los centros de privación de libertad e informe a esta Corte en el plazo de 30 días.
- 5. La Fiscalía inicie e impulse las investigaciones sobre los hechos en los que habrían estado comprometidos la integridad personal de los accionantes de las causas revisadas en esta sentencia, por actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes e informe a esta Corte sobre los avances de dichas investigaciones en el término de 30 días.
- 6. Remitir al Consejo de la Judicatura a fin de que proceda conforme el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial e informe a esta Corte en el término de 60 días, respecto de las siguientes causas:
 - i) Respecto a la actuación de los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay y de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia por la tramitación en la acción de hábeas corpus No. 01123-2020-00009.
 - ii) Respecto a la actuación del Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quevedo y de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos que conocieron la acción de hábeas corpus No. 12203-2017-01405.
 - iii) Respecto a la actuación de los Jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja que conocieron el hábeas corpus No. 11111-2019-00048.
- 7. Que el Consejo de la Judicatura efectúe una amplia y generalizada difusión del contenido de la presente sentencia mediante oficio dirigido a las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales. En el término de 45 días desde la notificación de la misma, informe documentadamente a este Organismo sobre el cumplimiento de esta medida.
- 8. Disponer al Consejo de la Judicatura que, la presente sentencia se incluya como parte del contenido de los programas de formación de la Escuela de la Función Judicial y del personal judicial que está relacionado con la tramitación de hábeas corpus. En el término máximo de 20 días, el representante de la Escuela de la

Función Judicial deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida.

9. Disponer al Consejo de la Judicatura que adopte un plan para la implementación de las Unidades Judiciales Especializadas de Garantías Penitenciarias acorde a la carga procesal, población carcelaria del país. En el término de 90 días, dicha institución informará a esta Corte sobre los avances en la formulación y ejecución del plan para su implementación.
10. En el término de 60 días, el SNAI difunda en todos los centros de privación de libertad las conclusiones y parte decisoria de esta sentencia en lugares visibles y de fácil acceso para las personas privadas de libertad y todos quienes forman parte de dichos centros, e informe a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida. De igual manera, incorpore el contenido de esta sentencia en los procesos de capacitación de agentes de seguridad penitenciaria, servidores administrativos encargados de la seguridad penitenciaria y abogados de los centros de privación de libertad, e informe a esta Corte en el término de 30 días.
11. Disponer a la Policía Nacional que incorpore el contenido de esta sentencia en los procesos de capacitación de los grupos policiales centros de privación de libertad e informe a esta Corte en el término de 30 días.
12. El SNAI, deberá ofrecer disculpas públicas mediante un comunicado publicado en un lugar visible del portal web de la institución con el siguiente contenido: *“El Servicio Nacional de Rehabilitación Social pide disculpas públicas a Francisco Carrasco Montaleza, Joaquín Lara Matamoros, Carlos P y Edmundo M por no haber garantizado su derecho a la integridad personal y por no haber cumplido con las disposiciones constitucionales que obligan a garantizar un trato digno y humano a todas las personas que se encuentran privadas de su libertad.”* Sobre el cumplimiento de esta disposición informará a esta Corte en el plazo de 30 días.
13. El SNAI deberá realizar las investigaciones internas correspondientes sobre los hechos de los casos que se analizan en esta sentencia a fin de determinar responsabilidades de carácter administrativo y adoptar los correctivos institucionales necesarios. Estas investigaciones se realizarán independientemente de aquellas que en el ámbito de sus competencias realice la Fiscalía. El SNAI informará a esta Corte sobre los avances en estas investigaciones en el término de 90 días.
14. La Defensoría del Pueblo en el marco de sus competencias observe los parámetros constitucionales determinados en esta sentencia, en particular en lo relacionado con la interposición del hábeas corpus en casos de personas privadas de libertad cuya integridad personal sea vulnerada.

15. Instar a la Defensoría del Pueblo a que adopte acciones e incremente los esfuerzos para que el Mecanismo para la Prevención contra la Tortura cumpla adecuadamente con sus objetivos, en particular intensifique la observancia a los centros de privación de la libertad y la elaboración y emisión de los informes correspondientes de manera oportuna. En el plazo de un año, la Defensoría del Pueblo presentará un informe a esta Corte sobre las acciones emprendidas por el Mecanismo para prevenir las vulneraciones a la integridad personal de las personas privadas de libertad, en el marco de sus competencias.
16. La Defensoría Pública en el marco de sus competencias efectúe una amplia y generalizada difusión de la presente sentencia con la finalidad de que los parámetros constitucionales determinados en esta sentencia sean tomados en cuenta en lo relacionado con el patrocinio de las causas a su cargo. La Defensoría Pública presentará un informe a esta Corte sobre la aplicación de los criterios desarrollados en esta sentencia en el plazo de un año.
17. A efectos de la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en los dictámenes de las declaratorias de estado de excepción 4-20-EE y acumulados, entiéndase integrados a dichos parámetros lo señalado en la sección de esta sentencia que trata sobre la vulneración estructural y sistemática a la integridad personal en centros de privación de libertad.
18. A efectos de la verificación del cumplimiento de esta sentencia la Corte podrá convocar a audiencias de seguimiento y solicitar informes de ejecución de la sentencia.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.03.29 10:39:12
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 24 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 365-18-JH/21**Revisión de garantía de hábeas corpus (JH)****VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Me permito razonar mi voto concurrente a la sentencia, con ponencia del juez Agustín Grijalva, para resaltar la importancia del caso y el avance jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado al aprobar, por unanimidad, el fallo.
2. El voto lo dividiré en seis partes: (1) el valor del voto razonado, (2) el contexto y la importancia del caso, (3) la sentencia estructural, (4) los avances jurisprudenciales, (5) el camino a recorrer, y (6) el futuro de las cárceles.

(1) El valor del voto razonado

3. La jurisprudencia es una fuente del derecho que no siempre puede ser interpretada de la misma manera como sucede con la legislación. El valor de un precedente puede tener diversas apreciaciones, dependiendo de cómo se lo aprobó. El precedente aprobado por unanimidad refleja un criterio (*ratio*) más consolidado que uno que se aprueba con pocos votos y muchos de ellos concurrentes. Esto no sucede con la ley. No importa si una ley fue aprobada con la mayoría mínima requerida por el sistema jurídico o si fue aprobado por todas las personas que conforman el parlamento. La ley tiene la misma fuerza vinculante.

4. Los votos razonados, que pueden ser salvados o concurrentes, reflejan la deliberación que se tiene en el seno de una corte o tribunal. En su caso, los votos salvados transparentan las motivaciones de quien no está de acuerdo con los argumentos ni con la decisión de un proyecto. Los concurrentes, por su parte, pueden reflejar dos situaciones. El juez o jueza está de acuerdo con la decisión, pero no con los argumentos que llevaron a la decisión; en este caso, de alguna manera, se refleja que la *ratio* es discutible, por lo que el caso permitiría otras posibilidades argumentales.

5. Otro tipo de voto concurrente es aquel en el que se comparte tanto la decisión como también los argumentos que la sustentaron. La justificación de un concurrente, en estos casos, permite resaltar aspectos de la sentencia, profundizar argumentos, destacar la importancia del precedente que se aprueba, manifestar las posibilidades que se abran con el fallo y señalar el camino a recorrer, que, en otros casos y con otros hechos, se podrían explorar. El valor de un concurrente de este tipo, desde mi criterio, tiene que ser

leído como un voto que fortalece el precedente establecido por el fallo. Este voto concurrente va en esta línea.

6. Por otro lado, el voto razonado es un ejercicio del derecho a la libertad de expresión que tiene todo juez o jueza. Esta libertad de expresión se expresa, además, en otros momentos en el ejercicio de la judicatura, como en la decisión sobre el contenido y la forma que tiene un proyecto de sentencia, en los espacios y el tiempo para deliberar oralmente, incluso en la forma de conducir una audiencia y hacer preguntas a las partes procesales.¹ Esta libertad de expresión debe ser celosamente precautelada. La jurisprudencia se torna más profunda y con mayor calidad cuando los espacios en sede judicial permiten y facilitan la expresión de las ideas y concepciones del derecho que tiene un juez o jueza. Una corte o tribunal en la que no se permita la libertad de expresión, sin duda, acabará produciendo sentencias de poca calidad o que responden a intereses ajenos al derecho.

7. Una sentencia que aborda una problemática compleja, como la presente, y que se aprueba por unanimidad, es fruto de varias reuniones de deliberación, de múltiples proyectos anteriores, de cesiones para conseguir la mayor cantidad de votos. El voto razonado puede reflejar algunos de los debates y también algunas de las posturas iniciales que tuvo la sentencia, que tuvieron que salir por el desacuerdo de algún juez o jueza. El voto razonado, entonces, puede recuperar la idea que se sacrificó por el consenso.

8. Además, el voto razonado permite visibilizar los argumentos que tuvo el juez o jueza a lo largo de la deliberación para un caso y también transparenta su visión sobre el derecho y los hechos del caso.

9. En el voto razonado no existen las mismas limitaciones que tiene el juez o jueza ponente cuando presenta un proyecto de sentencia. Esos límites están relacionados con los hechos del caso, el derecho aplicable, incluso con las formas y retóricas que son admisibles para la mayoría de miembros de la corte o tribunal. En cambio, el voto razonado permite más flexibilidad y el juez o jueza podría considerar hechos análogos, derivaciones o discrepancias con el derecho aplicable, innovaciones en las formas y retóricas e, incluso, adelantarse a futuras interpretaciones del derecho o implicaciones del caso.

10. El voto razonado tiene valor doctrinario. Como toda doctrina, puede suceder que la opinión del juez o jueza se convierta, en otras circunstancias, en un precedente, o que

¹ Corte IDH, Resolución de 17 de marzo de 2021 en recusación presentada por Colombia contra varios jueces de la Corte en Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia, párrafo 26: “*si bien el incidente promovido tiene la aparente intención de perseguir el resguardo de la imparcialidad de este Tribunal, su efecto sería precisamente el contrario: silenciar a los Jueces y a la Jueza **coartándolos en el ejercicio de su libertad expresión** en el marco de su ejercicio jurisdiccional, de modo que su actuar se amolde al parecer o interés de una de las partes, minar la independencia judicial²¹ de la Corte, y en suma, debilitar al Tribunal Interamericano y obstaculizar el acceso a la justicia de las presuntas víctimas de este caso*” (resaltado añadido).

sea una opinión irrelevante para el derecho. Cualquiera sea el valor que llegue a tener el voto razonado, lo importante es que, por sí mismo, constituye el ejercicio de una libertad que podría contribuir al desarrollo y consolidación de la jurisprudencia.

(2) El contexto y la importancia de la sentencia

11. La sentencia ubica como un hecho contextual lo sucedido en las cárceles ecuatorianas el 23 de febrero de 2021.² Ese día, en varias cárceles del país, murieron 79 personas y decenas de personas resultaron heridas. Las formas en que murieron esas personas privadas de libertad pudieron ser vistas por miles de personas. Las escenas, que reflejan una violencia brutal y despiadada, circularon por redes sociales. Cuerpos cercenados y quemados, decapitaciones, linchamiento masivo, un corazón en una mano. Sangre. Horror. Violencia sin límite.

12. La violencia sucedida aquel día en las cárceles de Ecuador no es un fenómeno aislado en el espacio ni puntual en el tiempo. Esa violencia es el resultado de una cadena de hechos que se han ido visibilizando a lo largo de los últimos años. El Estado lo ha conocido al punto de haber declarado varias veces el estado de excepción. Los medios de comunicación han ido narrando las centenas de muertes que han ido ocurriendo los últimos años. La Corte Constitucional lo plasmó en varios de sus dictámenes al pedido de estado de excepción.

13. Las causas de las muertes son múltiples como muchas son las instituciones y personas responsables.

14. Tres factores deben ser tomados en cuenta al momento de analizar los hechos ocurridos, comprender las causas y los efectos, encontrar responsables: las personas, las situaciones y el sistema. Si el análisis se centra y se agota en las personas que participan en la violencia, sin duda no se atenderán las causas estructurales del problema y los hechos violentos lamentablemente se repetirán. *La persona* podría tener tendencia a cometer actos violentos o a evitarlos, pero, en cualquier caso, responderá a las situaciones y al sistema. *La situación* es el contexto inmediato que tiene el poder para determinar, en un momento dado, el rol y el estatus de una persona. *El sistema* es el conjunto de instituciones que crean las normas, producen los actores, tiene valores y el poder para crear el escenario en el que se produce la situación y se desenvuelve la persona.³

15. El *sistema*, en el caso, es la cárcel. La autorización, la legitimación, la producción de normas que se respetan o inobservan, las autoridades que se designan y los requisitos para ingresar a la cárcel es creada por la Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial. La *situación*, la masacre, la violencia, las violaciones graves a los derechos humanos, la tortura, el calabozo, es una manifestación de un sistema creado. La *persona* es la

² Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 55, 56, 273, 294.

³ Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect. Understanding How Good People Turn Evil* (New York: Random House, 2008), página 445.

privada de libertad que si quiere sobrevivir, tiene que aprender a vivir con las situaciones y el sistema. No tiene control para determinar o cambiar, por sí sola, la situación ni el sistema.

16. Para prevenir hechos de violencia, en consecuencia, hay que cambiar profundamente el sistema que permite las situaciones violentas.

17. Consecuentemente, la erradicación y prevención de violencia en las cárceles no es un asunto de las personas privadas de libertad, tampoco es un asunto exclusivamente de las autoridades competentes de la Función Ejecutiva. Todo el Estado tiene parte de responsabilidad.

18. La Función Legislativa tiene gran parte de responsabilidad cuando, por las leyes con motivación política y punitivista, multiplica indiscriminadamente los tipos penales, aumenta desproporcionadamente las penas y restringe la posibilidad de obtener medidas alternativas a la privación de la libertad, haciendo que la cárcel y las penas prolongadas sean la regla general. Por otro lado, cuando crea procedimientos penales que disminuyen las garantías a tal punto que podría considerarse que se dictan sentencias sin juicio (cuando la sola admisión de responsabilidad permite la condena a cambio de penas más reducidas). El legislativo ha diseñado mecanismos que permiten que vaya más gente más rápido a la cárcel.

19. La Función Judicial, en la que entran tanto fiscales como jueces, también tiene responsabilidad cuando, como dice la sentencia⁴, se usa la prisión preventiva como regla y cuando dictan penas severas. También cuando los jueces y juezas que ejercen la función en la ejecución de penas burocratizan los trámites y no permiten los beneficios para la libertad (prelibertad). Finalmente, cuando los jueces y juezas de *hábeas corpus* no resuelven de forma adecuada la garantía jurisdiccional.

20. El resultado de esta combinación de leyes y prácticas (fiscales y judiciales) punitivistas genera que tengamos más hechos por los que se puede ingresar a la cárcel, más personas privadas de libertad y personas presas por más tiempo. Es decir, el resultado inevitable es hacinamiento.⁵

21. El hacinamiento, cuando se tienen pocos guías penitenciarios y no se ofrecen condiciones dignificantes para las personas, acaban generando múltiples violaciones a derechos y, peor aún, violencia como las que suceden cotidianamente en las cárceles ecuatorianas.

22. La violencia es el resultado de las condiciones carcelarias y no, como bien afirma la sentencia, una cuestión de bandas criminales organizadas dentro de la cárcel.⁶

⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 52, 53 y 54.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 51, 52, 53, 54, 274, 275 y 276.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 55.

23. Un problema de esta dimensión requiere una solución compleja. Esa solución no puede provenir de un caso de *hábeas corpus* presentado a favor de una persona privada de libertad. Un juez o jueza tiene múltiples limitaciones por los hechos y las circunstancias particulares de un caso. Sin embargo, cuando se tienen varios hechos y se acumulan varias causas, se puede tener un panorama más completo y abordar la complejidad del caso.

24. La Corte Constitucional precisamente en este caso ha podido, acumulando causas y con información oficial, comprender y abordar la complejidad de la situación.

25. La sentencia se aprueba exactamente al mes de la peor masacre sucedida en una cárcel en la historia republicana del Ecuador. La sentencia es, pues, oportuna y afronta una realidad dolorosa en Ecuador.

26. La sentencia refleja la sensibilidad y el compromiso de la Corte con relación a personas que están en particular situación de vulnerabilidad y que son, de acuerdo con la Constitución, personas y grupos de atención prioritaria.⁷

27. En el caso no se resuelve solamente la situación de las personas que plantearon la garantía de *hábeas corpus* sino que, y esto es quizá lo más importante y que es una característica propia de los precedentes que generan jurisprudencia obligatoria (revisión de garantías), establece parámetros para una solución estructural al problema del sistema penitenciario en el Ecuador.

28. La cárcel ha sido considerada, como los hechos demuestran, como un simple lugar de depósito de personas. Las personas privadas de libertad han sufrido el abandono por parte de todas las funciones del Estado y han estado sometidas a la fuerza bruta de las personas que trabajan con privados de libertad y además de las propias personas privadas de libertad.

29. La Corte no comparte, no participa, no es una institución estatal más, que es indiferente a la situación que generan graves, reiteradas, sistemáticas y generalizadas violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad.

30. Esta sentencia contribuye a dar soluciones claras y específicas para que hechos como los que hemos visto muchas personas en el Ecuador no se vuelvan a repetir.

(3) La sentencia estructural

31. En el acápite que se denomina “*Vulneración estructural y sistemática a la integridad personal en centros de privación de libertad*” la Corte realiza un aporte fundamental a la jurisprudencia ecuatoriana en doble sentido: i) crea un concepto que permite conocer violaciones que responden a un patrón y ii) desarrolla las posibilidades para aplicar el principio reparatorio de *no repetición*.

⁷ Constitución, artículo 35.

i. *La vulneración de derechos estructural y sistemática*

32. Los mecanismos de exigibilidad de derechos están generalmente limitados a resolver casos individuales. En países como el Ecuador que tiene problemas estructurales, como la pobreza extrema, la desnutrición infantil, la mortalidad materno-infantil, el alcance de esas garantías no suelen ser suficientes para superar la brecha entre la universalidad de derechos reconocidos en la Constitución (“*todas las personas tienen derecho a...*”) y la realidad de millones de personas que tienen problemas comunes que pueden ser traducidos en violación de derechos.

33. Si bien las soluciones a esos problemas estructurales se resuelven a través de políticas públicas, que corresponden a la Función Ejecutiva, cuando las políticas públicas no tienen enfoques de derechos y más bien propician violaciones, o cuando existen omisiones estatales (no hay políticas, no hay leyes, no hay planes), la justicia constitucional tiene mecanismos para, desde la óptica de derechos y a partir de hechos violatorios de derechos, promover la existencia de políticas públicas o para corregir cuando dichas políticas generan violación de derechos.

34. La Corte establece una categoría que permite mirar la problemática carcelaria no como la suma de pocos casos individuales sino como un problema estructural. Las víctimas de los casos son quienes presentaron las garantías constitucionales y también quienes, en lo cotidiano, están sufriendo violaciones a sus derechos y no han tenido posibilidad de plantear una garantía constitucional. Esa es la virtud de esta sentencia: protege no solo a las personas accionantes sino también a todas las personas que están siendo privadas de libertad.

35. La Corte desarrolla dos conceptos que, en conjunto, equivaldrían (con algunos matices de diferencia) a lo que la Corte Constitucional Colombiana ha denominado “*estado de cosas inconstitucional*” (concepto que lo aplicó, entre otros, al problema carcelario⁸): la violación estructural y la violación sistemática.

36. La Corte considera que hay una violación *estructural* “*cuando los factores que la provocan y profundizan alcanzan una complejidad tal que ni la institucionalidad ni las políticas públicas logran superarla, de tal modo que su solución no radica en la respuesta a casos individuales, sino que debe buscarse un mejoramiento de todo el sistema.*”⁹

37. En cuanto a la violación *sistemática*, la Corte considera que es aquella en la que “*las afectaciones... son recurrentes y no son aisladas o esporádicas.*”¹⁰

⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-153.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafo 278.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafo 278.

38. Como se puede apreciar, la categoría *estructural* implica el reconocimiento de una política pública insuficiente y que, además, no puede resolverse con la solución individual de casos. El sistema, si no se altera, seguirá produciendo violaciones de derechos. La categoría *sistemática* atiende a los resultados de la estructura, que se refleja en el número de personas víctimas a la violación de derechos.

39. En otras palabras, lo *estructural* pone el acento en la estructura o institucionalidad que provoca, por acción u omisión, la violación de derechos; lo *sistemático* atiende a los efectos tangibles que produce la insuficiente o deficiente institucionalidad.

40. Estos conceptos innovadores se pueden aplicar a otros derechos reconocidos constitucionalmente. Por ejemplo, piénsese en una política de vacunación, de nutrición infantil o de alfabetización. Por un lado, si las políticas públicas no comprenden a ciertos sectores de la población por fallas estructurales (no políticas con enfoques de derechos, no institucionalidad adecuada, ineficacia en la estructura, falta de recursos, discriminatoria distribución de vacunas, alimentos o textos escolares); o, por otro, hay miles de personas con atención prioritaria no vacunadas (habiendo vacunas), miles de niños y niñas que mueren o padecen por desnutrición crónica o la tasa de deserción escolar ha aumentado), entonces hay violaciones al derecho a la salud, alimentación y educación de carácter estructural y/o sistemático.

ii. *La no repetición*

41. Las medidas de *no repetición* son una de las formas de reparación que se pueden tomar en una garantía constitucional.

42. El objetivo de la *no repetición* es alterar las causas que provocaron la violación de derechos. Cuando esto es posible, se espera que la violación de derechos que tiene el juez o jueza en sus manos sea la última que sucede. Este loable objetivo no siempre es posible. El juez o jueza no tiene una varita mágica ni tampoco tiene necesariamente las capacidades y posibilidades para atender las causas que provocan una violación.

43. La sentencia tiene un acápite en el que desarrolla algunos mecanismos para provocar una solución estructural al caso y promover la *no repetición* de hechos como los atendidos por la Corte.

44. Las medidas aprobadas son seis: el fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional,¹¹ reducción de la sobrepoblación carcelaria y del hacinamiento,¹² fortalecimiento de las capacidades de servidoras y servidores públicos del sistema nacional de rehabilitación,¹³ mejoramiento de la infraestructura y el acceso a

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 284 al 293.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 294.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 295.

servicios básicos,¹⁴ respeto de garantías básicas al interior de los centros de privación de libertad,¹⁵ aseguramiento de recursos y presupuesto.¹⁶

45. La Corte, como no puede ser de otra forma, no reemplaza a quienes tienen la competencia y la obligación de implementar y aplicar las políticas públicas correspondientes. Lo que hace es hacer notar la deficiencia, señalar a quienes tienen responsabilidad de cumplir la Constitución y, muy importante, puede hacer seguimiento para garantizar que efectivamente actúen como manda la norma suprema.

46. En otras palabras, la Corte, con la Constitución en mano, empuja a las autoridades correspondientes para que cumplan con los derechos establecidos en la Constitución.

(4) Los avances jurisprudenciales

47. La sentencia, como se ha apreciado, ha realizado avances jurisprudenciales importantes, como la creación de la categoría de violaciones estructurales y sistemáticas. También ha fortalecido, en otros contextos, precedentes jurisprudenciales anteriores. Me permito señalar algunos ejemplificativamente:

- 1.** Desarrolla el contenido del derecho y las dimensiones la integridad personal. La sentencia define y aplica en los casos el derecho a la integridad física, psicológica, moral y sexual.
- 2.** Conceptualiza, con instrumentos internacionales de derechos humanos, doctrina y con jurisprudencia internacional, el concepto de tortura, trato cruel inhumano y degradante, contribuyendo a la configuración de nuestro bloque de constitucionalidad.
- 3.** Aclara la responsabilidad del Estado en violaciones de derechos humanos y distingue esta responsabilidad de la administrativa, penal y civil.
- 4.** Regula la reparación y el rol de los jueces y juezas cuando se producen violaciones de derechos durante la privación de libertad, distinguiendo cuando se trata de prisión preventiva o del cumplimiento de una pena.
- 5.** Fortalece la comprensión de la prohibición constitucional del aislamiento durante la privación de libertad. El aislamiento no puede ser una sanción disciplinaria y, llámesela como se llame, es un calabozo. Tampoco importa si la excusa oficial es la protección de la persona privada de libertad. En el caso le llaman el “área X1” y no es otra cosa que un lugar de aislamiento en el que, además, se produjo una violación y un trato cruel por parte del agente de autoridad.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 296.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 297.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 365-18-JH y acumulados, párrafos 298.

6. Contextualiza y precisa el uso progresivo de la fuerza en centros de privación de libertad por parte de los agentes de autoridad, y establece principios claros para su uso.
7. Refuerza el concepto de “posición especial de garante” por parte del Estado cuando se trata de personas privadas de libertad y excluye la excusa de que la violencia entre privados de libertad es responsabilidad privada.
8. Reconoce la doble vulnerabilidad de las personas privadas de libertad. No tienen autonomía para tomar decisiones sobre la vida dentro de una privación de libertad y están expuestas a situaciones imprevistas de violencia.
9. Establece que el hacinamiento carcelario tiene relación estrecha con la violencia y con la vulneración a los derechos que se ejercen durante la privación de libertad.
10. Determina medidas concretas para superar la violencia carcelaria.
11. Establece parámetros claros y guías para la valoración de las pruebas. En particular destaco la invocación al principio de la “desigualdad de armas entre las partes procesales”. Efectivamente, cuando la persona privada de la libertad está a merced de las autoridades estatales, es la persona “débil” en la relación jurídica. De ahí que se debe presumir que, si el Estado, que tiene en su poder la prueba (maneja las cámaras, hace los informes, controla el acceso al médico y más), no demuestra efectivamente, se presumirá la veracidad de la versión de los hechos relatados por la víctima que denuncia vulneración de derechos.
12. Esclarece el rol de los jueces y juezas cuando conoce *hábeas corpus* para proteger los derechos a la libertad y en privación de libertad.
13. Fortalece la doctrina del *hábeas corpus* correctivo (para proteger los derechos en privación de libertad).
14. Promueve el fortalecimiento de los jueces y juezas de garantías penitenciarias y establece parámetros de funcionamiento mientras existan jueces y juezas penales con competencia para conocer y resolver garantías penitenciarias.

(5) El camino a recorrer

48. La sentencia abre puertas. Por circunstancias propias de las deliberaciones y de las posiciones de los jueces y juezas, las puertas que se abren no siempre se atraviesan. El temor de fomentar litigios, de crear situaciones en las que se pueden provocar abusos o mal usos, de no tener la posibilidad de prever las consecuencias de una decisión, de provocar situaciones indeseables y más, hacen que a veces la jurisprudencia avance con pies de plomo, vaya pasito a pasito o que a veces se detenga. Comprensible. Me permito

señalar dos aspectos sobre lo dicho: i) la orden de libertad cuando hay violación de derechos y ii) la reparación económica.

i. *La libertad como medida de reparación*

49. La Constitución establece que “[e]n caso de privación ilegítima o arbitraria se dispondrá la libertad. La resolución que ordene la libertad se cumplirá de forma inmediata.”¹⁷ Semejante disposición tiene la ley.¹⁸

50. La Constitución no distingue si la persona privada de libertad está en prisión preventiva o bajo condena. En consecuencia, por la prohibición constitucional que establece que “[s]erá inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”¹⁹, mal haría la jurisprudencia en regular de forma restrictiva este derecho.

51. La sentencia distingue la situación de una persona preventivamente privada de libertad y de una condenada. Las situaciones jurídicas son distintas. En el primer caso existe una presunción de inocencia y la obligación de tratar a la persona procesada como inocente.²⁰ En el otro, en cambio, existe una condena, que implica que se ha demostrado un hecho delictivo y la responsabilidad penal de una persona.

52. El problema jurídico que existe en estos casos tiene que ver con la competencia del juez o jueza de garantías constitucionales y con la del juez o jueza penal. Un juez de garantías no puede alterar situaciones jurídicas que tienen que ver con otros hechos, otro derecho y otras competencias. Esto está claro. La sentencia no evade el problema y plantea parámetros para resolver esta situación.

53. La sentencia establece con claridad que, en casos de prisión preventiva, cuando hay una violación de derechos, se puede disponer la libertad como medida reparatoria. En cambio, en casos de condena no es tan explícita esa competencia. La sentencia tampoco impide la posibilidad. Hay que entender, entonces, por la interpretación más favorable a los derechos, que puede haber casos en los que tanto en prisión preventiva como en condena procede, como medida de reparación, la libertad de las personas.

54. Quisiera poner algunos ejemplos. Si una persona condenada por una infracción de tránsito a un mes de privación de libertad le sucede, como aconteció a una de las personas en el caso, una violación sexual. Sin duda alguna la afectación de derechos sufrida en privación de libertad amerita, aun cuando hay condena, la libertad. Lo mismo podría suponerse en casos relacionados con cuestiones patrimoniales o cuyos bienes jurídicos no tienen que ver con delitos considerados graves. El daño que provoca la

¹⁷ Constitución, artículo 89.

¹⁸ LOGJCC, artículo 45.

¹⁹ Constitución, artículo 11 (8).

²⁰ Constitución, artículo 76 (2).

intervención estatal nunca puede ser mayor al daño cometido por la persona responsable de un delito. No es proporcional. No es justo. No es legítimo.

55. Pongo otro ejemplo. Si la persona que ha sido víctima de violaciones graves a sus derechos y ha realizado una denuncia o a planteado una garantía constitucional, y eso ha provocado que su situación haya intensificado su vulnerabilidad, la mejor forma de proteger la vida y la integridad de esa persona podría ser, aun cuando tuviere condena, el cumplimiento de la pena no estando privada de libertad. La Corte, en el caso de la persona que sufrió una violación y sufre constantes amenazas a su vida por “soplón”, me parece que debió haber ordenado la libertad de la persona.

ii. La reparación económica

56. La Constitución establece como regla general, aplicable a todo tipo de garantías, que cuando un juez o jueza declara la violación de derechos, tiene derecho a la reparación integral.²¹ La ley establece, ejemplificativamente, varios mecanismos de reparación.²² Uno de esos mecanismos es la reparación económica, que puede incluir la valoración de daños materiales e inmateriales.

57. Si bien no dudo que se podrían presentar abusos sobre el uso de la garantía para obtener beneficios económicos, incluso que podría fomentar un litigio en este sentido dadas las violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos en las cárceles, creo que el potencial abuso de un derecho no puede ser una razón para limitar una garantía.

58. Estoy convencido que, si la finalidad de acudir a una garantía es exclusivamente la obtención de una reparación económica, se debe desalentar una práctica de este tipo. Sin embargo, en muchos casos, como ya lo ha hecho la Corte cuando ha reconocido por equidad una reparación económica, puede contribuir a reconocer simbólicamente el dolor sufrido y también puede prevenir otras violaciones semejantes.

59. El daño inmaterial es muy difícil de valorar económicamente. En algunos de los casos se puede escuchar el sentir de las víctimas: dolor, vergüenza, trauma, afectación a la identidad, humillación, discapacidad. Una sentencia que diga que hubo violación, el establecer medidas de no repetición y más podría no ser suficiente. Ahí es cuando un reconocimiento material puede contribuir en algo para que la reparación sea tangible y apreciable.

60. Una reparación económica podría tener efectos preventivos si se utiliza el mecanismo de *repetición*. La *repetición* está regulada en la ley.²³ Por la *repetición*, la persona funcionaria que provocó la responsabilidad del Estado y la consiguiente reparación económica, tiene la obligación de pagar por esa erogación fiscal. Es decir, cada vez que se provoca una vulneración de derechos y hay una reparación económica,

²¹ Constitución, artículo 86 (3).

²² LOGJCC, artículo 18.

²³ LOGJCC, artículo 20.

los ecuatorianos y ecuatorianas deberíamos tener la certeza que esa reparación no sale de los impuestos sino del bolsillo de quien provocó la violación.

61. Si se garantizaría que hay *repetición* efectiva, estoy seguro que quien tortura, maltrate o provoque cualquier violación de derechos, lo va a pensar dos veces. Ahí encuentro el efecto preventivo tanto de la reparación económica como de la repetición.

62. Comentario aparte como parte de caminos que se podrían recorrer. En un par de casos (acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, y mujeres trabajadoras embarazadas en el sector público²⁴) la Corte ya ha incursionado en establecer el mecanismo de indicadores de derechos. Este mecanismo tiene mucho sentido en casos en los que hay violaciones estructurales. Por un lado, permite establecer datos numéricos para saber la situación actual y promueve el acceso a la información y la transparencia; por otro, permite verificar la progresividad y no regresividad de derechos. Si bien aún está por verse la eficacia de los indicadores en los casos enunciados, casos como el presente eran adecuados para determinar indicadores y facilitar el seguimiento de la sentencia con datos concretos.

63. Sin duda la sentencia es un gran avance y es un motivo de esperanza. El reto que tiene la Corte es doble: hacer efectiva la sentencia y seguir avanzando en el desarrollo jurisprudencial.

(6) El futuro de las cárceles

64. Soy un promotor del pensamiento utópico. Creo que la utopía nos permite establecer objetivos a alcanzar, obliga a caminar hacia esos objetivos y, sobre todo, permite transformar una realidad que se considera inaceptable.

65. La cárcel, como medida cautelar, pena, medida de protección o como quiera llamarse, es una institución inaceptable y una falacia en cuanto a su supuesta eficacia y función rehabilitadora. La modernidad nos ha permitido múltiples avances como humanidad, entre ellos el avance de la ciencia y tecnología (la vacuna, la penicilina, los medios de comunicación, la posibilidad de contar con alimentos para afrontar hambrunas y más), y también nos ha proporcionado problemas que han producido dolores profundos, muerte y destrucción, como los medios para la guerra, el cambio climático y la cárcel.

66. Para muestra de la inaceptabilidad de la cárcel, los testimonios que recoge la sentencia:

...ha perdido piezas dentales, aplastaron su cabeza contra el piso, recibió descargas eléctricas y toletazos en la pierna derecha, golpes de puño en el rostro y nariz.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 679-18-JP/20 y acumulados; y, Sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados.

...un guía penitenciario me envió a un área interna de la cárcel denominada calabozo... me violaron... con un palo de escoba... tenía desgarros en el área anal y una infección grave... desde aquella fecha tengo estas dolencias y malestar, pero por temor a represalias no había contado a nadie.”

...me agarró del brazo y me lanzó al piso, quedando yo de rodillas, tras lo cual me propinó una fuerte patada en la espalda, producto de este golpe caí al piso y el guía con la ayuda de una manguera negra me propinó golpes en las piernas y torso...

Todos estos hechos no los he hecho públicos, debido a que me siento avergonzado por todo lo ocurrido, ya que no deseaba que mi madre, mi familia y mis hijos se enteren; además de las múltiples advertencias y amenazas por parte de guías penitenciarios y reos, los cuales me decían que si yo abría la boca me iba a ir peor, por lo tanto por el temor que sentía por el grave riesgo contra mi integridad y vida, decidí callar estos hechos.

...siguió siendo víctima de torturas, tales como sacarle la ropa y metido en un tanque grande de plástico donde le han sumergido en agua con sal, ha sido atado contra las escaleras de una litera con una sábana y amordazado con un trapo en su boca siendo golpeado...

...Y me dejaron una semana entera, sin comida, encerrado. No son casos aislados. Le pasa a muchos presos. La gente tiene miedo de contar estas cosas. Uno a veces pierde el miedo a que le maten porque después de todo esto se tiene que saber.

...Cuando estuve en el piso pensé que eso era todo. Pero el mismo policía me piso la cabeza con fuerza. Escupí mis dientes. Me levantaron y me vieron que estaba con un montón de sangre.

...Ahí nos lanzaron gas por una ventana y por la puerta. Unos se metieron en la cisterna, otros lanzaron periódico para que no nos pegue el gas.

...Que te pongan un cable en la sien y pierda el conocimiento. Eso me hicieron a mí. Me agredieron sexualmente entre siete personas.

67. Si todos los presos se atreverían a hablar, si todas las personas tuviéramos la capacidad para escuchar sus testimonios y evitar sus padecimientos, si los políticos supieran que podrían terminar en la cárcel y experimentar en propia piel los horrores que suceden en estos lugares (como ya ha sucedido en Ecuador con muchos ex presidentes y con políticos que han ocupado altos cargos en el Estado), se abandonaría el punitivismo penal y posiblemente tendríamos otras leyes penales y otro tipo de cárceles.

68. La máxima para quienes por acción u omisión acaban tomando decisiones sobre las cárceles sería algo así: “*diseña las penas (las cárceles) de tal forma cómo te gustaría*

que te sancionen a ti si cometieras un delito.” Y la verdad sea dicha, toda persona en algún momento de sus (nuestras) vidas podemos llegar a cometer un delito y acabar en una cárcel.

69. El derecho penal tiene una capacidad única para crear ficciones jurídicas, que son tan alejadas de la realidad: las penas rehabilitan, la privación preventiva de libertad es una medida cautelar y respeta la presunción de inocencia, los privados de libertad tienen derechos especiales y son población prioritaria, los delincuentes están presos (y no importa lo que les pase porque algo han de estar pagando) y las personas inocentes están fuera.

70. La cárcel es uno de los indicadores de cómo funciona una democracia y cómo funciona una sociedad. La violencia que ha sucedido en las cárceles nos desnuda como sociedad de cuerpo entero (si es que tenemos el valor de reconocerlo). La cárcel refleja una sociedad que discrimina (exclusión social), que es vengativa, que es insensible, que es violenta, que tiene incapacidad para resolver los peores problemas que aquejan a la sociedad.

71. Los problemas de violencia nos indican el funcionamiento del sistema penal y es reflejo de nuestra sociedad. El punitivismo y la venganza son sentimientos que lo refuerzan los políticos, quienes creen que los peores conflictos sociales serán resueltos con la creación de más delitos y penas más severas. El caso y las muertes producidas en masa el mes de febrero de 2021 nos grita que así no se resuelve la violencia.

72. El dicho popular afirma que “*la cárcel es la escuela del crimen*”. Si esto es cierto, y se podría demostrar con los índices de reincidencia (que son el fracaso del sistema penal y no de un individuo), por qué seguir apostando a la cárcel. Es una necedad. La criminología ha demostrado con múltiples estudios que la cárcel constituye un factor que promueve la violencia y genera patrones de conducta que son inaceptables en sociedad. En la cárcel si no se aprende a ser violento, posiblemente no se sobreviva o se sobrevive con vulneraciones reiteradas a los derechos. A más tiempo privado de libertad, menos posibilidades de aprender a convivir fuera de la cárcel.

73. El futuro de la cárcel tiene tres posibilidades: empeorar y fortalecer su uso y abuso, que es lo que promueve el *punitivismo penal*; reducir los daños que se producen en la cárcel, utilizando la privación de libertad como excepción, que es lo que promueve el *garantismo* y el minimalismo penal; desaparecer y buscar otras formas de resolver los problemas que se consideran graves, que es lo que promueve el *abolicionismo penal*.

74. De las opciones enumeradas, la Constitución del Ecuador se inscribe en el garantismo penal y en el minimalismo penal, como se recuerda más adelante.

75. El marco jurídico constitucional es claro. Sin embargo, ha podido más el fomento falaz de la cárcel como una solución a los conflictos que se consideran delitos.

76. Los datos que la sentencia recoge nos alertan del problema y de quienes provocan el problema. Por ejemplo, existe una sobrepoblación carcelaria y tenemos una explosión de personas presas: 38.966 personas presas; de cada 100 personas, 38 son personas preventivamente privadas de libertad; hay centros, como el de Ibarra, que alcanzó el 345% de sobrepoblación.

77. El criminólogo Máximo Sozzo, en una charla académica²⁵, se preguntaba con razón qué es lo que había pasado en Ecuador que podía vivir en el año 2009 con una tasa de 73 personas presas por cada 100.000 habitantes y que, años más tarde, tiene una tasa de 224 personas presas por cada 100.000 habitantes. Las cifras reflejan un nivel de intolerancia hacia el delito, que ha sido promovido por quienes han acogido el punitivismo penal.

78. El hacinamiento es causa y efecto de la violencia. Debe ser un problema que se tome en serio para reducir la población carcelaria y de este modo prevenir las violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos.

79. Algunas medidas, además de las establecidas en la sentencia, se deben tomar: i) recordar las normas constitucionales que establecen el marco jurídico a observar, ii) la participación de las personas privadas de libertad en las decisiones, iii) la toma de medidas corto plazo y, iv) la toma de medidas a largo plazo.

i. El marco constitucional

80. La Constitución reconoce derechos de las personas privadas de libertad (y un derecho reconocido siempre implica un límite y un vínculo al poder), establece un proceso penal que es acusatorio y adversarial con garantías del debido proceso y la tutela efectiva de derechos, determina que la finalidad de la penas es la prevención especial positiva (la rehabilitación y el desarrollo de capacidades para ejercer derechos), orienta a la fiscalía hacia el derecho penal mínimo, establece que los jueces y juezas deben ser garantes de derechos y reconoce una garantía específica (*el hábeas corpus*) y una institución (Defensoría del Pueblo) para que los derechos no queden en el papel.

81. El reconocimiento de derechos y los mecanismos establecidos para hacer efectivos los derechos no han funcionado. Si la eficacia se mira por los resultados, el rol de los legisladores para adecuar las leyes a la Constitución, de los fiscales para aplicar el derecho penal mínimo, de los jueces para ser garantes de derechos y de la Defensoría del Pueblo para que opere el mecanismo nacional de prevención de la tortura, no han sido eficaces.

ii. La participación de las personas privadas de libertad en decisiones que les afectan

²⁵ Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, “Crisis penitenciaria en Ecuador: materiales para la crítica y la acción”, 24 de marzo de 2021.

82. Además de las medidas establecidas en la sentencia para caminar hacia soluciones estructurales, la Constitución establece que las políticas públicas son una garantía de derechos. Para que esto suceda, se debe observar el artículo 85 de la Constitución. Destaco de ese artículo la disposición normativa que establece: “[e]n la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará **la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades**” (énfasis añadido).

83. El antídoto para no caer en la tentación del punitivismo penal, que quizá ofrezca réditos políticos pero que provoca sufrimientos inesperados, es promover la participación de las personas en toda decisión estatal, sea esta legislativa, de políticas públicas, administrativas o jurisdiccionales.

84. La Constitución establece como un derecho el ser escuchado u oído cuando se tomen decisiones que le afecten.²⁶ Cuando se aumentan penas, se crean tipos penales, se endurecen las condiciones de privación de libertad, las autoridades no cumplen con sus competencias, incluso hasta cuando se decide abandonar a las personas a su suerte (cuando esto sucede sobrevive siempre la persona más fuerte), las personas privadas de libertad deberían tener el espacio para ser escuchadas. Esto pasa porque se deben crear mecanismos de organización y de participación. Las personas privadas deberían tener una persona que represente sus intereses y debería el Estado permitir su participación. Mecanismos como la silla vacía, el intervenir en los entes colegiados que toman decisiones, el participar en las garantías con voz propia, el poder presentar quejas sin temor a las represalias y que estas quejas sean respondidas y más.

85. La participación de otros actores también es importante. Cuando los políticos actúan solos, tienden al punitivismo penal. Personas académicas, organizaciones interesadas en la protección de derechos en general y en particular preocupadas por la situación carcelaria, organizaciones internacionales y más, deberían ser tomadas en cuenta y ser escuchadas.

iii. Medidas a corto plazo

86. La reducción de la violencia, entre otras causas, pasa por la reducción de las personas privadas de libertad.

87. El ejecutivo y el legislativo tienen el indulto como un mecanismo efectivo para lograrlo.

88. Ecuador tuvo ya un antecedente importante cuando indultó a miles de personas que estaban condenadas por transporte de sustancias sujetas a control (mulas) y a personas que se consideró que eran defensoras de derechos humanos que se utilizó el sistema penal para criminalizarlas.

²⁶ Constitución, artículo 76.

89. Las personas a quienes se les podría beneficiar con indulto podrían ser aquellas que tienen penas por delitos que no se consideran graves, que tienen enfermedades catastróficas o son de la tercera edad, que no tienen antecedentes penales, que han cumplido una parte considerable de la pena, que tienen cargas familiares que hace que puedan cumplir roles sociales de importancia fuera de la cárcel.

iv. Medidas a mediano y largo plazo

90. Si solo se toman medidas de corto plazo, el problema volverá. De ahí la necesidad de establecer compromisos de política legislativa y judicial.

91. En lo legislativo se debe pensar en delitos que podrían descriminalizarse porque la cárcel constituye una afectación desproporcionada a los bienes contra los que se atentó, como el tráfico de ciertas drogas (la represión a las drogas ha generado violencia organizada y corrupción) o ciertos delitos que tienen por objeto bienes patrimoniales (cuando no hay violencia, como el hurto). También se podría pensar en rebajar aquellas penas desproporcionadas, creadas fruto del populismo penal, y promover el uso de medidas no privativas de la libertad como regla general, sobre todo en aquellos delitos que no se consideran graves.

92. En lo judicial, tanto fiscales como jueces y juezas deben adoptar, como política jurisdiccional, la reducción del uso de privación de libertad como medida cautelar y como penal. Si bien tanto fiscales como operadores judiciales tienen el derecho a la independencia judicial y tienen que resolver caso por caso. Se pueden difundir y promover criterios de actuación. Cuando, por ejemplo, se alienta como evaluación positiva el número de privados de libertad, el número de juicios abreviados o directos, el número acusaciones fiscales o el número de condenas, lo que se está promoviendo es una política judicial punitivista.

93. La capacitación y la difusión tanto de los derechos como de la realidad carcelaria también puede contribuir a tener conciencia sobre la necesidad de un sistema garantista. Si un juez o jueza sabe que, mediante una prisión preventiva, podría estar exponiendo a una persona a que atenten contra su integridad física, sexual, la vida o a una carrera criminal, quizá opte por una medida o pena no privativa de libertad.

94. El rol en la definición y aplicación de las políticas penitenciarias por parte de la función ejecutiva no es menor. El ejecutivo debe dejar de tener esa visión restrictiva de la cárcel que considera que solo hay que control y brindar seguridad. El ejecutivo debe revertir el abandono en las cárceles y comenzar a promover el ejercicio de derechos. Experiencias carcelarias que brindan posibilidades de dignificación de la vida en la cárcel existen. Hay que resaltarlas, promoverlas y expandirlas.

95. Finalmente, la Defensoría del Pueblo tiene un rol importante. El mecanismo de prevención de la tortura debe realizar la visita constante a centros de privación de libertad, producir información, alertar a la opinión pública sobre los problemas

existentes, promover a la solución a los problemas carcelarios, generar el respeto de derechos y facilitar y fomentar la participación de las personas privadas de libertad en las decisiones que les afectan.

96. La sentencia de la Corte aporta de forma clara y decidida para dar soluciones a los graves y profundos problemas carcelarios, que se traducen en violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos de las personas privadas de libertad. Corresponde a la Corte dar seguimiento a esta sentencia y garantizar su cabal ejecución.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.03.29 10:57:38
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 365-18-JH, fue presentado en Secretaría General el 25 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 11:45; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 365-18-JH Y ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día lunes veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Dictamen No. 2-21-EE/21

Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 28 de abril de 2021

CASO No. 2-21-EE**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE EL SIGUIENTE****DICTAMEN**

Tema: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.1291 de 21 de abril de 2021, relativo al estado de excepción por calamidad pública en 16 provincias del país desde el 23 de abril de 2021 hasta el 20 de mayo de 2021, bajo la observancia de ciertos parámetros y precisiones.

I. Antecedentes

1. El 21 de abril de 2021, el Presidente de la República, Lenín Moreno Garcés (“el Presidente”), expidió el Decreto Ejecutivo N° 1291 (“el Decreto”) relativo al estado de excepción por calamidad pública y grave conmoción interna¹, en 16 provincias del país, *“por el contagio acelerado y afectación a grupos de atención prioritaria, que producen las nuevas variantes de la COVID...la saturación del sistema de salud y desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos necesarios para la atención emergente de la enfermedad...a fin de mitigar y reducir la velocidad de contagio y descongestionar el sistema de salud pública respecto de atenciones por COVID-19...”*.²

2. El 22 de abril de 2021 mediante sorteo correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el mismo día y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales.³ La Presidencia de la República remitió la constancia de dichas notificaciones.⁴

3. El 23 de abril de 2021, la Presidencia de la República entregó los anexos del Decreto.⁵

¹ Si bien el Decreto en ocasiones emplea erróneamente la expresión “conmoción interna” o “conmoción social” en el artículo 1 y en los párrafos 34 y 35, se entiende que está aludiendo a la causal denominada “grave conmoción interna”, prevista en el artículo 164 de la Constitución.

² Decreto, artículo 1.

³ Constitución, artículo 166.

⁴ Presidencia de la República, escrito de 22 de abril de 2021 en el que se adjunta: i) Oficio No.T.577-SGJ-21-0166 con que se realizó la notificación a la Asamblea Nacional; ii) Oficio No.T.577-SGJ-21-0168 con que se realizó la notificación a la Organización de las Naciones Unidas (ONU); iii) Oficio No.T.577-SGJ-20-0169 con que se realizó la notificación a la Organización de Estados Americanos (OEA) sede Ecuador; y, iv) notificación a la OEA mediante correo electrónico.

⁵ Los anexos son: i) Oficio Nro-SNGRE-SNGRE-2021-0598-O, mediante el cual el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias remitió a la Presidencia de la República la Resolución del Comité de

II. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para conocer y dictaminar sobre la constitucionalidad del Decreto de estado de excepción.⁶

III. Control formal de constitucionalidad del Decreto

5. En lo formal, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos establecidos en la ley⁷: i) identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; ii) justificación de la declaratoria; iii) ámbito territorial y temporal de la declaratoria; iv) derechos que sean susceptibles de limitación; v) notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos; vi) ordenar el estado de excepción mediante decreto; y, vii) estar enmarcado dentro de competencias de los estados de excepción.

6. El Decreto identifica como hechos “*el contagio acelerado y afectación a grupos de atención prioritaria, que producen las nuevas variantes de la COVID*” y “*la saturación del sistema de salud y desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos necesarios para la atención emergente de la enfermedad*”. Invoca como causales la “*calamidad pública*” y la “*grave conmoción interna*”.⁸

7. El Decreto justifica la declaratoria del estado de excepción con informes y recomendaciones.⁹

8. Con relación al ámbito territorial y temporal, el Decreto señala que el estado de excepción regirá en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos, durante veinte y ocho días.¹⁰

Operaciones de Emergencias Nacional de fecha 21 de abril de 2021, mediante la cual recomendó la declaratoria de estado de excepción; ii) Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (“COE Nacional”) de fecha 21 de abril de 2021; iii) Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19; iv) Proyecto de “Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia” presentada el día 22 de abril de 2021 en la Asamblea Nacional; y v) un enlace web con documentación adicional.

⁶ Constitución, artículos 166 y 436 (8); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 119 al 125.

⁷ LOGJCC, artículos 120 y 122.

⁸ Decreto, artículo 1.

⁹ Los considerandos vigésimo quinto al trigésimo séptimo del Decreto describen información proporcionada por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Salud Pública mediante el “Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19”, y el Comité de Operaciones de Emergencias Nacional a través de la Resolución de fecha 21 de abril de 2021.

¹⁰ Decreto, artículo 1.

9. En cuanto a los derechos susceptibles de limitación, el Decreto precisa que se “*suspende*” el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito, de asociación y reunión, y la inviolabilidad de domicilio.¹¹

10. Con respecto a las notificaciones exigidas por el sistema jurídico, el Decreto notifica a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.¹²

11. El estado de excepción, en cuanto a la forma jurídica, se lo ordena mediante decreto ejecutivo.

12. Finalmente, el Decreto se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

13. En consecuencia, el Decreto cumple con los requisitos formales exigidos por la ley.

IV. Control material de constitucionalidad del Decreto

14. La Corte debe realizar control material del decreto y de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.

(1) Control material del decreto

15. La Corte verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos establecidos en la ley¹³: i) la real ocurrencia de los hechos; ii) los hechos configuran la causal de calamidad pública y grave conmoción interna; iii) los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario; iv) límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.

i. Real ocurrencia de los hechos que configuran la causal

16. De acuerdo con la información proveída por el Decreto, en Ecuador existe un aumento importante de casos confirmados de COVID-19,¹⁴ el contagio —según el análisis por estratos de edad— está presente en grupos de atención prioritaria, incluso en niños, niñas y adolescentes,¹⁵ los fines de semana se suscitan eventos que aumentan la probabilidad de propagación,¹⁶ ciertas provincias registran mayor hospitalización y casos de nuevas variantes de la enfermedad,¹⁷ el número de fallecidos en tales

¹¹ Decreto, artículo 3.

¹² Decreto, artículo 16. Se notificó mediante los Oficios No. T. 577-SGJ-21-0166 (Asamblea Nacional), T. 577-SGJ-21-0167 (Corte Constitucional), T. 577-SGJ-21-0168 (ONU), T. 577-SGJ-21-0169 y mediante correo electrónico de 22 de abril de 2021 (OEA).

¹³ LOGJCC, artículo 121.

¹⁴ Decreto, Considerando vigésimo sexto, hasta el 18 de abril 360.456 casos confirmados.

¹⁵ Decreto, Considerando vigésimo noveno.

¹⁶ Decreto, Considerando trigésimo.

¹⁷ Decreto, Considerando trigésimo tercero.

provincias es superior al 50% con relación a períodos pasados,¹⁸ el sistema de salud sufre de desabastecimiento de medicamentos¹⁹ y el congestionamiento impacta en el acceso a camas de cuidados intensivos.²⁰

17. En consecuencia, la real ocurrencia de estas circunstancias, respaldadas por los documentos públicos que informaron al Decreto (constantes en sus anexos), se encuentra verificada.

ii. Los hechos configuran las causales invocadas en el Decreto

18. El Decreto invoca dos causales constitucionales: calamidad pública y grave conmoción interna.

19. Con relación a la causal “*calamidad pública*”, la Corte ha señalado que “*es toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas, que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza.*”²¹

20. El gobierno afirma que las 16 provincias donde se dictó el estado de excepción sufren una serie de hechos *sobrevinientes* que generan una grave conmoción interna. Estos hechos han causado un importante aumento de contagios, que a su vez causan que el sistema de salud llegue al máximo de su capacidad hospitalaria, que empiecen a escasear determinados medicamentos e insumos médicos, que aumenten las muertes relacionadas con la COVID-19.

21. La *sobreviniencia* exige que los hechos invocados tengan un carácter inesperado, imprevisto o anormal. Después de un año de la pandemia, los hechos que se suscitan como consecuencia de ésta no son inesperados, imprevistos o que se puedan considerar anormales dentro de las circunstancias propias de una pandemia.

22. Sin embargo, sí puede ser una situación sobreviniente, como lo ha dicho esta Corte, cuando “*el efecto de los contagios de estas variantes y la subsecuente saturación y desborde del sistema de salud pública, agravada por el incremento de aglomeraciones.*”²²

23. El sistema de salud de Ecuador, que ha tenido deficiencias estructurales desde antes de la pandemia, se ha visto drásticamente agravado por las circunstancias descritas en el Decreto, en particular cuando se afirma, basado en datos del MSP, que “*la situación es crítica*” por el aumento acelerado de contagios, que “*se necesitan la implementación de*

¹⁸ Decreto, Considerando trigésimo tercero.

¹⁹ Decreto, Considerando trigésimo quinto.

²⁰ Decreto, Considerando cuadragésimo.

²¹ Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20.

²² Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20, párrafos 30 y 31.

medidas de contención de forma urgente”²³, que la demanda de medicamentos e insumos “*se ha incrementado de forma exponencial sin existir posibilidad real de prever el incremento de la demanda de los mismos*”²⁴, que se ha afectado a personas de atención prioritaria como niños, niñas y adolescentes y que el sistema de salud está congestionado al límite de sus capacidades. En este sentido, se justifica la existencia de hechos sobrevinientes que han producido la calamidad pública invocada por el Presidente.

24. Con relación a la causal “grave conmoción interna”, la Corte ha señalado que, “[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. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación.”²⁵ Esta causal ha sido aplicada con relación a la crisis carcelaria que ha sufrido el Ecuador.²⁶

25. Con relación a la causal “calamidad pública”, si bien se puede invocar más de una causal en un decreto, cada causal debe estar adecuadamente justificada. En el Decreto no existe una justificación propia sobre la intensidad, el atentado de los hechos a otros derechos que no sean los relacionados a la pandemia, la estabilidad institucional, seguridad o convivencia normal que no sea la generada por la propia pandemia.

26. El Decreto, con los hechos y argumentos que constan en su texto, ha configurado la causal de “calamidad pública”.

iii. Los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario

27. La Corte ha establecido que el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados pueden tomar, de acuerdo con sus competencias, en el régimen ordinario una serie de medidas, tales como la regulación de los horarios de atención y aforos en locales, centros comerciales, lugares públicos, parques; la restricción del expendio de bebidas alcohólicas; un plan de restricción vehicular; la suspensión de espectáculos públicos. También ha reconocido el deber de autocuidado que tiene la ciudadanía y que las medidas no solo dependen de las autoridades públicas y del Presidente.²⁷

28. En el Decreto se establece, con base a los informes técnicos remitidos por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos, que la solución a los hechos sobrevinientes “no depende únicamente del ejercicio de las atribuciones y competencias ordinarias del

²³ Decreto, página 8; MSP, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID.

²⁴ Decreto, página 9.

²⁵ Corte Constitucional, Dictamen 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, párrafo 21.

²⁶ Corte Constitucional, Dictamen N. 6-20-EE.

²⁷ Corte Constitucional, Dictamen N. 7-20.EE/20, párrafos 35 al 37.

Estado, sino de circunstancias ajenas al control e incidencia del Estado...”; que, mediante el estado de excepción, se “permita el despliegue de medidas emergentes que contengan el contagio acelerado y con esto, se reduzca la demanda de medicamentos e insumos médicos”²⁸; que el estado de excepción es el “único mecanismo que permite un despliegue de medidas restrictivas inmediatas...”²⁹.

29. De este modo, la Corte encuentra que el Decreto justifica la necesidad de tomar las medidas dispuestas, como el confinamiento selectivo a ciertas actividades y en el tiempo, para reducir el contagio acelerado y poder disponer de medicamentos e insumos suficientes para la atención de personas contagiadas, y que no se puede superar con el régimen constitucional ordinario.

iv. Límites temporales y espaciales

30. La Corte ha señalado que, *“para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”³⁰.*

31. Respecto a los límites espaciales, el Decreto establece el estado de excepción en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos.³¹

32. En el Decreto se justifica la focalización territorial basado en que en las 16 provincias señaladas: a) Registran mayor ocupación y demanda de camas UCI/hospitalización; b) Presentan mayor tasa de incidencia acumulada; c) Porcentaje de positividad y casos confirmados de las nuevas variantes de la COVID-19; d) Mayor número de fallecidos (excesos de un 50% en comparación con periodos pasados); e) Mayor número de incidentes relacionados con orden público y emergencias (eventos suspendidos, autorización de establecimientos de diversión, aglomeraciones, fiestas clandestinas y escándalos).³² Dichos indicadores son considerados por esta Corte como parámetros objetivos y concordantes, que justifican estrictamente la priorización de las medidas extraordinarias en una parte del territorio nacional.³³

²⁸ Decreto, página 10.

²⁹ Decreto, página 10.

³⁰ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020.

³¹ Decreto, artículo 1.

³² Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19. Contiene información con corte al 18 de abril que efectúa un cuadro comparativo con datos del Ministerio de Salud Pública, el Registro Civil, el Ministerio de Gobierno y el Sistema Integrado de Seguridad.

³³ Constitución de la República, artículo 164 y Decreto, artículo 1.

33. Respecto a los límites temporales, el Decreto establece el estado de excepción desde las 20h00 del 23 de abril de 2021 hasta las 23h59 del 20 de mayo de 2021.³⁴

34. En el Decreto se justifica la temporalidad de acuerdo a las recomendaciones del Ministerio de Salud y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con base en las fases de incubación del virus: *“por un periodo de al menos 28 días, que representa dos fases de incubación del virus en la población, como única alternativa para tratar de aplanar la curva epidemiológica, y por cuanto, las adopciones de las medidas excepcionales por un periodo más corto han resultado infructuosas. De igual manera, el Ministerio de Salud recomienda que estas medidas se tomen con un confinamiento parcial y focalizado en las provincias más afectadas”*³⁵.

35. Los 28 días de duración del estado de excepción constituyen el mínimo requerido de acuerdo a su criterio técnico, con base a la incubación del virus, y se enmarcan en los límites establecidos en la propia Constitución.³⁶

36. Respecto a la medida de toque de queda, esta Corte ha señalado que *“particularmente sobre el toque de queda y la prohibición de eventos de afluencia y congregación masiva, diversas entidades como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, han afirmado y probado de manera científica que las medidas de aislamiento social dirigidas a limitar el movimiento de las personas, limitar reuniones masivas y reducir el hacinamiento en lugares públicos son adecuadas para disminuir la tasa de contagiosidad de la COVID-19 y consecuentemente, para reducir la saturación del sistema de salud pública”*³⁷.

37. En cuanto a la justificación del horario indica que *“los días de mayor conflicto ... que aumentan el contagio son los días viernes, sábado y domingo, en los horarios comprendidos entre las 10:00 de la mañana hasta las 05:00 de la mañana del día siguiente.”*³⁸ En consecuencia, en el presente Decreto se ha justificado elementos objetivos y concordantes con los horarios de toque de queda.

38. El Decreto señala que el toque de queda regirá a partir del 23 de abril de 2021, de lunes a jueves iniciará a las 20h00 y finalizará a las 05h00, los viernes, sábado y domingo será ininterrumpido e iniciará a las 20h00 del viernes y finalizará a las 05h00 del lunes.³⁹

³⁴ Decreto, artículo 1.

³⁵ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19; y, Comité de Operaciones de Emergencias Nacional, Resolución de 21 de abril de 2021.

³⁶ Constitución de la República, artículo 166.

³⁷ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-EE/21.

³⁸ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Oficio No. SNGRE-SNGRE-2021-0598-O. Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19.

³⁹ Decreto, artículo 5.

39. Esta Corte advierte que el no identificar claramente los horarios puede generar confusión en la ciudadanía. En ese sentido, para cumplir con los propósitos de esta medida, el toque de queda se entenderá que rige de lunes a viernes de 20h00 a 05h00. El día viernes iniciará a las 20h00 y continuará de manera ininterrumpida hasta las 05h00 del lunes.

40. Por todas estas razones y con las precisiones realizadas, el Decreto cumple con el control material conforme la Constitución y en la ley.

(2) Control material de las medidas

41. La Corte verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley⁴⁰ por cada uno de los derechos afectados y revisará determinados puntos relevantes del articulado del Decreto: i) libertad de tránsito y sanciones por incumplimiento; ii) libertad de asociación y reunión; iii) inviolabilidad del domicilio; iv) “delegaciones” al COE Nacional; v) la suspensión y restricción; vi) requisiciones; vii) movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

i. Libertad de tránsito y sanciones

42. El Decreto restringe la libertad de tránsito en las provincias donde se ha determinado que existe una calamidad pública.⁴¹ El Presidente argumenta que la limitación de la libertad de tránsito es necesaria porque se ha comprobado el aumento de los contagios por la continua movilidad en los fines de semana. Esta movilidad produce aglomeraciones, fiestas, consumo de bebidas alcohólicas en espacios públicos, eventos que, según el reporte citado por el Presidente, se han incrementado hasta en un 50% en las semanas posteriores al 19 de marzo de 2021.

43. La restricción de la libertad de tránsito busca garantizar el distanciamiento social y fomentar el aislamiento, procurando de esta manera que los contagios y emergencias por COVID-19 disminuyan.

44. El Decreto establece que “*la suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito se realizará únicamente con la finalidad específica de mantener el distanciamiento para reducir la propagación acelerada del virus...*”⁴².

⁴⁰ LOGJCC, artículos 123: “1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.”

⁴¹ Decreto, artículo 3.

⁴² Decreto, artículo 4.

45. La restricción de la libertad de tránsito, en los términos y horarios establecidos en el Decreto, se justifica para controlar y enfrentar la propagación de la COVID-19, garantizar el derecho a la salud de todas las personas y precautelar que el sistema de salud no sea sobrepasado. Por las mismas consideraciones se considera justificado el toque de queda establecido en el Decreto.⁴³

46. El Decreto establece que la “*inobservancia conllevará la aplicación de sanciones por la autoridad correspondiente.*”⁴⁴ La Corte ya ha expresado que “[l]a Constitución determina que, en cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se debe asegurar el debido proceso. La presunción de inocencia es una garantía básica de este derecho y, por tanto, no puede asumirse, en ningún caso, una presunción respecto al cometimiento de alguna infracción, aún en estado de excepción. El tratamiento de las personas, a la luz de esta garantía, debe presumir y tratar a las personas como inocentes hasta que se demuestre su culpabilidad mediante un debido proceso y una sentencia condenatoria ejecutoriada.”⁴⁵

47. La Corte deja en claro que en toda sanción se debe garantizar el debido proceso de las personas y que la sanción debe estar contemplada en la ley. De igual modo, en casos de flagrancia se respetarán los procedimientos legales correspondientes. En este sentido, no se puede imponer sanciones, como disponer realizar ejercicios o propinar cualquier tipo de maltrato a pretexto de quebrantar alguna medida del estado de excepción.

ii. Libertad de asociación y libertad de reunión

48. El Decreto determina la “*suspensión*” del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y a la libertad de reunión.

49. Los derechos a la asociación y reunión están reconocidos en la Constitución.⁴⁶ 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.

50. Si bien las personas y los miembros de una asociación pueden ejercer el derecho de asociación de múltiples formas, tales como crear o disolver asociaciones, coordinar acciones de forma telemática, definir sus fines, no podrán ejercer el derecho a reunirse presencialmente los días de confinamiento y de toque de queda.

⁴³ Decreto, artículo 5.

⁴⁴ Decreto, artículo 4.

⁴⁵ Dictamen No. 2-20-EE/20, párrafo 16.

⁴⁶ Constitución, artículo 66 (13).

51. Cuando el Decreto establece que se restringen estos derechos “*únicamente con la finalidad de evitar reuniones y aglomeraciones que provocan un contagio acelerado*”⁴⁷, se está refiriendo exclusivamente al derecho de reunión, pertenezcan o no a una asociación.

52. El Decreto prohíbe la realización de todo evento de afluencia y concurrencia masiva en las provincias donde se focaliza el estado de excepción. La justificación de la restricción de este derecho se da en virtud de las mismas consideraciones que llevan a limitar la libertad de tránsito. En el Decreto se argumenta que las aglomeraciones y reuniones han provocado un incremento en los niveles de contagio, razón por la cual evitar esto, suspendiendo este derecho y regulándolo, por el tiempo establecido en el Decreto, ayudará a reducir los contagios y en consecuencia las emergencias causadas por la COVID-19.

53. La Corte, como ya lo ha determinado en dictámenes anteriores, considera que esta medida es idónea, necesaria y proporcional.⁴⁸ De igual manera la Corte establece que el COE Nacional debe determinar el aforo en entidades públicas o servicios prestados por privados, para efectos de comercio o para la atención al público, y que son los GADs los que supervisarán el cumplimiento de esta disposición. Esta Corte considera que el derecho a la ciudad⁴⁹ implica una gestión democrática de la misma, por lo que el COE Nacional deberá coordinar los respectivos aforos con los COE cantonales y provinciales, y con base en esto tomar las decisiones para cada una de las 16 provincias.

54. La Corte encuentra justificación para suspender, durante el toque de queda, el derecho de reunión los días lunes a viernes de 20h00 a 05h00, y desde los viernes a las 20h00 hasta el lunes a las 05h00 ininterrumpidamente. Fuera de estos horarios, los COE aplicarán las regulaciones para la limitación de aforo y otras medidas encaminadas a evitar aglomeraciones.

ii. Inviolabilidad del domicilio

55. La Constitución reconoce el derecho a la inviolabilidad del domicilio y dispone que “*No se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley.*”⁵⁰

56. El Decreto limita el derecho a la inviolabilidad de domicilio.⁵¹ Sobre el alcance de la medida, se establece que su aplicación debe darse exclusivamente durante el toque de

⁴⁷ Decreto, artículo 10.

⁴⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20, párrafos 44 al 70; Dictamen No. 1-20A-EE/20, párrafos 20 al 36.

⁴⁹ Constitución, artículo 31.

⁵⁰ Constitución, artículo 66 (22)

⁵¹ Decreto, artículo 3.

queda y a efectos de controlar “*incidentes de aglomeraciones y fiestas clandestinas en propiedad privada*”.⁵²

57. La medida está orientada a evitar actividades que, según los informes, inciden en el aumento de contagios. Para no ser arbitraria y evitar intromisiones abusivas en la intimidad de las personas, la medida requiere que los supuestos sobre los cuales las autoridades pueden operar sean claros.

58. El primero de los dos presupuestos, “*incidentes de aglomeraciones*”, es un término indefinido. No se sabe, por ejemplo, el número de personas que supone un incidente de aglomeración en una propiedad privada, no distingue a las personas que integran un conjunto habitacional o a los miembros de una familia que habitan en un lugar.

59. Para efectos del Decreto, se entenderá por “*incidente de aglomeración*” cuando exista una reunión de personas que no pertenecen a una unidad familiar. Eventos en espacios privados tales como ceremonias religiosas, práctica de deportes en equipo, presentaciones artísticas, serán consideradas un “*incidente de aglomeración*.”

60. El segundo presupuesto, “*fiestas clandestinas en propiedad privada*”, que implica la celebración oculta de reuniones que no tienen que ver con el ámbito íntimo y familiar de las personas, y atañe a la esfera social, debe ser analizada desde la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad.

61. El Decreto afirma que las fiestas se han incrementado en las semanas posteriores al 19 de marzo y que este hecho ha incrementado los contagios.⁵³ Muchas de las fiestas se realizan en ámbitos privados. La limitación a la inviolabilidad del domicilio por la realización de *fiestas clandestinas*, entonces, es un medio idóneo para evitar que la gente se agrupe en una fiesta y pueda contagiarse.

62. En cuanto a la necesidad, previo a un allanamiento de domicilio, la fuerza pública acudirá a otros medios menos lesivos, tales como el “*diálogo y el ejercicio de la atribución de inspección inherente al procedimiento administrativo sancionatorio*.”⁵⁴. En casos de resistencia o de violencia, se recurrirá al uso progresivo de la fuerza. En cuanto a la proporcionalidad propiamente dicha, siempre que se respete al máximo el derecho a la privacidad, el uso de la fuerza sólo cuando fuere estrictamente necesario, se entenderá que evitar los contagios, con los posibles riesgos para la salud y vida, justificaría la restricción excepcional a la inviolabilidad del domicilio.

⁵² Decreto, artículo 13.

⁵³ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe resumen para la focalización de acciones en el marco de la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19. Contiene información con corte al 18 de abril que efectúa un cuadro comparativo con datos del Ministerio de Salud Pública, el Registro Civil, el Ministerio de Gobierno y el Sistema Integrado de Seguridad.

⁵⁴ Agencia Metropolitana de Control, Oficio N. GADDMQ-AMC-SMC-2021-0611-O, 25 de abril de 2021, página 2.

63. En consecuencia, para evitar abusos y excesos en la limitación al derecho a la inviolabilidad del domicilio, la medida procederá respetando al máximo la privacidad, la propiedad privada y más derechos relacionados, recurriendo al diálogo y a medios no lesivos y, cuando fuere necesario, al uso progresivo de la fuerza, con la finalidad de dispersar a las personas reunidas para cumplir los objetivos del confinamiento y el toque de queda. Al respecto, es necesario recalcar que nuestra norma constitucional establece que “[l]as 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.”⁵⁵

iv. “Delegaciones” al COE Nacional

64. El Decreto estatuye varias menciones a las funciones del COE Nacional:

- a. Establecer los mecanismos complementarios para la implementación y control de las restricciones al ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión e inviolabilidad de domicilio.⁵⁶
- b. Determinar los documentos necesarios para acogerse al catálogo de excepciones previsto en el Decreto.⁵⁷
- c. Disponer las reglas de aforo que guardan relación con la restricción a la
- d. asociación y reunión.⁵⁸
- e. Establecer los mecanismos y reglas para el desplazamiento hacia puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.⁵⁹
- f. Desarrollar medidas para garantizar la logística de la vacunación.⁶⁰
- g. Implementar medidas necesarias para el desarrollo de los procesos de posesión de nuevas autoridades.⁶¹

65. La Corte reitera que solo el Presidente tiene la facultad para disponer las medidas necesarias para la ejecución de los estados de excepción.

66. El COE, según la norma que regula su funcionamiento, es una instancia de coordinación que tiene la competencia para “*coordinar acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.*”⁶² La Corte ha manifestado que el COE es una entidad técnica para afrontar situaciones de crisis y que está obligada “*a desarrollar estrategias técnicas para el control, respuesta, recuperación y mitigación de la crisis en conjuntos con las autoridades del Estado central y seccionales.*”⁶³

⁵⁵ Constitución, artículo 166.

⁵⁶ Decreto, artículo 3.

⁵⁷ Decreto, artículo 5.

⁵⁸ Decreto, artículo 6.

⁵⁹ Decreto, artículo 6.

⁶⁰ Decreto, artículo 11.

⁶¹ Decreto, artículo 12.

⁶² Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 24.

⁶³ Corte Constitucional, Dictamen 5-20-EE/20, párrafos 120 a 124.

67. Con relación a las funciones determinadas en el Decreto al COE (párrafo 64), se entenderá que son acciones propias para reducir los riesgos de la pandemia y recuperar en situaciones de emergencia como las que está afrontando el estado de excepción, sin que esto implique, en caso alguno, una delegación de competencias en el estado de excepción que son privativas del Presidente de la República.

68. En consecuencia, dentro de un estado de excepción, el COE Nacional está impedido de dictar disposiciones que suspendan o limiten derechos. Sus disposiciones serán meramente instrumentales para lograr el contenido de los mandatos normativos previstos en el Decreto.⁶⁴ Sus resoluciones no pueden alterar los términos de la restricción de los derechos, fijados en el decreto por la Presidencia de la República. Si el COE requiriera una medida restrictiva de derechos, podrá solicitarla al Presidente de la República para emitir el decreto ejecutivo que corresponde, si lo creyere necesario.

v. *La suspensión y la limitación de derechos*

69. La Constitución establece que el Presidente “podrá suspender o limitar” ciertos derechos.⁶⁵

70. La Presidencia de la República a lo largo de todo el Decreto utiliza indistintamente *suspensión* y *limitación* de derechos. La *suspensión* de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La *limitación* de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra “restringir”⁶⁶, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos.⁶⁷

71. El Decreto dispone medidas que suspenden y que limitan derechos. Las medidas que establecen el confinamiento y el toque de queda suspenden las libertades de tránsito y de reunión. El resto de medidas limitan derechos. Por ejemplo, la inviolabilidad del domicilio está garantizada y se limita cuando se realizan actividades sociales como fiestas.

⁶⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-21-EE/21, párrafo 48.

⁶⁵ Constitución, artículo 95.

⁶⁶ Constitución, artículos 11 (4): “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías”; 442: “La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías Constitucionales...”.

⁶⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-8/87, “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías”, párrafo 18: “Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una “suspensión de garantías” en sentido absoluto, ni de la “suspensión de los derechos” ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio. La Corte estima útil tener presente esas diferencias terminológicas a fin de esclarecer los fundamentos conceptuales sobre los cuales responde la presente consulta, sin perjuicio de las cuales la Corte utilizará la expresión empleada por la Convención de “suspensión de garantías”.

72. La falta de precisión en el uso de los términos en el Decreto no afecta la validez de las medidas y deberán entenderse conforme el presente dictamen.

vi. *Requisiciones*

73. La Constitución establece que el Presidente podrá disponer las requisiciones que sean necesarias.⁶⁸ El Presidente establece que las requisiciones servirán para *“poder superar el desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos que la Autoridad Sanitaria Nacional considere urgentes para la atención de la emergencia sanitaria.”*⁶⁹ De igual manera el Presidente establece que las mismas se harán en casos de extrema necesidad y garantizando el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

74. El Presidente argumenta que, según el MSP, *“al momento se registra el porcentaje más alto de ocupación registrado durante la emergencia sanitaria.”*⁷⁰ Esto ha sido recogido varias veces por los medios de comunicación, quienes reportan que no existe espacio en hospitales públicos ni privados, y además se reportan los altos costos en clínicas privadas.⁷¹ El Presidente presenta datos recogidos del sistema de salud pública, donde se establece que, *“[c]onforme al monitoreo semanal que se realiza a los hospitales con UCI, se puede evidenciar que los principales medicamentos para sedo-analgesia se encuentra en ruptura y próxima ruptura de stock debido al creciente consumo que se ha dado desde inicios del mes de febrero.”*⁷²

75. La Corte ha manifestado que las requisiciones deberán hacerse respetando los derechos constitucionales y lo establecido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.⁷³

76. Las requisiciones sobre bienes o prestación de servicios⁷⁴ serán constitucionales si es que tienen como objetivo *“superar el desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos”*. La autoridad competente deberá justificar en cada caso el cumplimiento de esta finalidad.

vii. *La suspensión de términos y plazos en procesos judiciales y administrativos*

77. El Decreto establece que *“todas las funciones del Estado, principalmente la Función Judicial mantendrán la respectiva COORDINACIÓN interinstitucional*

⁶⁸ Constitución, artículo 165, numeral 8.

⁶⁹ Decreto, artículo 14.

⁷⁰ Decreto, considerando trigésimo cuarto.

⁷¹ El Comercio. Pacientes críticos de covid-19 no hallan camas ni en las clínicas privadas en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja. <https://www.elcomercio.com/actualidad/clinicas-pacientes-uci-covid-pandemia.html>; y, El Telégrafo. Entre \$ 1.000 y \$ 5.000 diarios paga un paciente por su atención en una UCI de clínicas privadas. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/diarios-paga-paciente-atencion-uci>.

⁷² Decreto, considerando trigésimo quinto.

⁷³ Corte Constitucional. Dictamen 1-21-EE/21.

⁷⁴ Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 37.

durante la vigencia del estado de excepción... ”⁷⁵ y dispone la emisión por parte de todas las Funciones del Estado y organismos estatales de “las resoluciones que se consideren necesarias para que proceda la suspensión de términos y plazos a los que haya lugar, en procesos judiciales y administrativos... ”⁷⁶.

78. La intención del Presidente de coordinar acciones con otras funciones del Estado es loable. Sin embargo, la Presidencia de la República no puede ordenar emitir resoluciones por el respeto al principio de independencia de cada una de las funciones del Estado.

79. Las funciones del Estado deben adecuar, según sus competencias y necesidades, su funcionamiento a las circunstancias que impone el Decreto.

80. La Corte recuerda que las garantías constitucionales, que permiten controlar el ejercicio de poder y reparar cuando hay violación de derechos, no se pueden suspender durante los estados de excepción.

viii. Movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas

81. El Decreto dispone que la Policía Nacional se movilice para mantener el orden público y para vigilar el cumplimiento de las restricciones establecidas en el Decreto. Además, dispone *“la movilización de las Fuerzas Armadas, reafirmese que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado y que su participación específica estará relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas.”⁷⁷*

82. En dictámenes previos, esta Corte ya estableció que la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 era *“idónea y necesaria para el reestablecimiento del orden público, así como colaborar en el control de las limitaciones de derechos dispuestas”*, por cuanto ambas instituciones son las únicas que tienen la atribución constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público.⁷⁸

83. La Corte ha enfatizado en la necesidad de la limitación de la intervención de la fuerza pública y ha concluido que esta será considerada proporcional siempre que se respete irrestrictamente los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; se garantice el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; se proteja los derechos de la ciudadanía; se respete las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y

⁷⁵ Decreto, artículo 8.

⁷⁶ Decreto, artículo 9.

⁷⁷ Decreto, artículo 2.

⁷⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-21-EE/21.

la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza; y se respete los límites temporales, territoriales y materiales establecidos en el Decreto y Dictámenes de la Corte.⁷⁹

84. El Decreto establece los límites de la intervención de las Fuerzas Armadas: rol complementario y sin iniciativa propia, la finalidad restringida a las limitaciones a los derechos impuestos por el Decreto y este Dictamen. A estas limitaciones hay que agregar las dispuestas por la Corte en su jurisprudencia y en el sistema jurídico ecuatoriano.

V. Consideraciones adicionales y contexto del Decreto

85. La Corte considera necesario pronunciarse sobre algunas cuestiones fundamentales para comprender el contexto social y político que atraviesa el Ecuador y también las consideraciones que ha tenido en cuenta para realizar el presente dictamen: i) la desigualdad estructural del Ecuador; ii) la necesidad de atender, en la toma de decisiones, los principios de la democracia participativa; iii) la ley para la gestión de la pandemia que ha sido presentada a la Asamblea Nacional; iv) las deficiencias del decreto y las necesidades del país.

i. La desigualdad estructural

86. La pandemia de COVID-19 repercute en todos los órdenes de la vida y se hace sentir en todas las personas. Sin embargo, en sociedades como la ecuatoriana, atravesadas por la desigualdad estructural, las medidas genéricas adoptadas para paliar el nivel de contagio de la enfermedad afectan en niveles distintos a los diferentes grupos sociales. La mirada y el sentir de quienes piden, formulan y controlan el estado de excepción no es la misma de la que tienen las personas en situación de vulnerabilidad.

87. Las personas que viven en contextos de violencia intrafamiliar o pobreza, que sobreviven al día en la informalidad o viven en situación de calle, el aislamiento puede resultar una medida de restricción severa y que podría provocar mayor exclusión o mayor riesgo a la integridad y la vida.

88. El aislamiento, en este contexto, requiere considerar la situación de las personas peor situadas en la sociedad. La imposición del confinamiento y la distancia social para estas personas no puede ser rígida. Además, el Presidente debería acompañar a las medidas de restricción de derechos con otras que permitan aliviar sus necesidades urgentes de sobrevivencia, tales como formas de compensación, asistencia social y apoyo.

89. Las omisiones estatales pueden ser igual de graves que el accionar. No es posible seguir corriendo la vista del compromiso igualitario⁸⁰ que la Constitución asume en

⁷⁹ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-21-EE/21.

⁸⁰ La Constitución menciona 35 veces la palabra equidad y 45 veces la palabra igualdad.

favor de aquellas personas o grupos que se denominan de atención prioritaria, entre las que encontramos personas adultas mayores, en movilidad, personas con discapacidad, privadas de libertad, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, así como mujeres víctimas de violencia.⁸¹

90. Medidas extraordinarias requieren esfuerzos extraordinarios que pongan en el centro de la preocupación estatal a los menos favorecidos y a los más necesitados.

ii. La democracia participativa

91. La plurinacionalidad y la diversidad que caracterizan al Ecuador es un hecho social. Además, esta realidad goza de reconocimiento constitucional que caracteriza y define al Estado.⁸² El Estado tiene el mandato de fortalecer su unidad respetando tal diversidad.⁸³

92. Las decisiones colectivas que afectan a todos y todas, que son asuntos de interés público, del tipo discutir y aprobar una ley para la pandemia o decretar un estado de excepción, deben fomentar, siempre que sea posible, la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de democracia participativa (representativa, directa y comunitaria)⁸⁴ por varias razones.

93. Entre las razones para promover la participación ciudadana está el derecho a que todas las personas, colectivos, pueblos, nacionalidades indígenas, sean escuchados cuando se tomen decisiones que les afectan. Los asuntos públicos no merecen ser resueltos por pocos y se debe procurar la participación protagónica de todos los ciudadanos.⁸⁵ Las decisiones si no se tiene la mirada de las personas o grupos más vulnerables y de otros sectores como productivos, trabajadores, personal médico y de quienes se sientan afectadas con mayor intensidad por la crisis sanitaria, podrían no ser las más adecuadas. La diversidad de perspectivas enriquece la decisión y tiende a ser más certera.

94. Por esta razón, cuando la Función Ejecutiva, u otra rama del poder público, está a puertas de decidir alguna cuestión que afectará de manera tan diferente a circuitos de personas tan diversas, el presupuesto básico de la decisión es conocer los intereses y perspectivas de la mayor cantidad de personas involucradas. Todos pueden agregar información desde su propia realidad y, en definitiva, aportar conocimientos cruciales para la decisión.

95. Cuando el Ejecutivo, como en esta ocasión, toma medidas que alteran de manera repentina la vida ordinaria, debería implementar mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados.

⁸¹ Constitución, Capítulo Tercero, Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

⁸² Constitución, artículos 1 y 11 (2).

⁸³ Constitución, artículo 3 (3).

⁸⁴ Constitución, artículo 95.

⁸⁵ Constitución, artículo 95.

96. Aunque preservar la salud pública tiene la potencialidad de justificar la restricción de libertades individuales, los desacuerdos o necesidades de diversos grupos respecto a la medida pueden ayudar a pulirla y refinarla, y no solo a bloquearla. La inclusión y la discusión, junto con el saber técnico y la planificación, es el camino.

iii. La ley para la gestión de la pandemia

97. Desde que se dictó el primer estado de excepción a causa de la pandemia COVID-19, el 16 de marzo de 2020, hasta la fecha, ha pasado más de un año. Desde entonces el conocimiento sobre la COVID, su evolución y las estrategias para frenar y tratar de erradicar la pandemia han variado.

98. En Ecuador, a pesar que desde junio de 2020 se expresó la necesidad de preparar un proyecto de ley para ser discutido de manera prioritaria en la Asamblea, y de esta forma crear las herramientas adecuadas dentro del sistema jurídico ecuatoriano ordinario para que se pueda enfrentar esta crisis, recién el 22 de abril del presente año se entregó el proyecto de ley a la Asamblea por parte del Ejecutivo.⁸⁶

99. El estado de excepción históricamente ha constituido un dispositivo para acelerar la toma de decisiones y adopción de acciones en momentos en que los mecanismos ordinarios no son suficientes. Sin embargo, al decretarlo, el presidente de la República concentra poder de decisión que en situaciones normales está distribuido equitativamente con las demás funciones del Estado y los otros niveles de gobierno. Recurrir a la aplicación de este mecanismo termina por erosionar la institucionalidad y relajar la aplicación de los principios de juridicidad, separación de poderes, control y responsabilidad que caracterizan a un Estado de Derecho. Es por esta razón que la Corte ha insistido en que las medidas para gestionar la pandemia y la limitación proporcional a los derechos sean el resultado de un debate plural y democrático, que se logra de mejor manera por medio del procedimiento legislativo.

100. La Presidencia remitió a la Asamblea Nacional el proyecto denominado “*Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia.*” La Corte recomienda a la Función Legislativa que otorgue el tratamiento oportuno que exigen las circunstancias; que, durante el procedimiento legislativo, cuente con criterios técnicos de personas expertas e independientes; y que además exista la necesaria participación ciudadana, mediante representantes de distintas organizaciones sociales, pueblos y nacionalidades indígenas, y se enriquezca con el criterio de pluralidad de sectores, como se sugiere en el acápite anterior.

101. Además de las medidas que pueden tomarse en un régimen ordinario, como lo ha mencionado en otros dictámenes la Corte, el recurrir a la ley es una forma más de atender la crisis. Sin embargo, conviene aclarar que la ley no es un mecanismo para poder restringir derechos sin necesidad del control de constitucionalidad de un estado de excepción. La ley es la oportunidad de discutir objetivos, mecanismos, recursos que se

⁸⁶ Presidencia del República, documento anexo al Decreto.

requieren para afrontar la pandemia a largo plazo, de forma participativa y deliberativa, respetando y promoviendo derechos, estableciendo limitaciones razonables y proporcionales a los derechos, conforme lo dispuesto en la Constitución como una garantía normativa.⁸⁷

iv. Las deficiencias del Decreto y las necesidades del país

102. Conforme se desprende del análisis de esta Corte, el presente Decreto tiene múltiples deficiencias jurídicas. La Corte ha realizado un esfuerzo argumentativo para corregir y confirmar los aspectos principales del estado de excepción dictado. El Ejecutivo debe argumentar los estados de excepción de manera fehaciente y cumpliendo los parámetros establecidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corte.

103. La Corte, además, es sensible al clamor del personal de salud de todo el país, que ha demostrado su vocación y entrega a las personas que han sufrido y sufren las peores consecuencias de la pandemia, que han sido víctimas también del contagio y del deterioro a su salud mental al brindar atención a la ciudadanía, y que han pedido insistentemente medidas más severas para mitigar los efectos de la pandemia.

104. El Gobierno Nacional, durante este año de emergencia sanitaria, no ha demostrado ante esta Corte un esfuerzo por corregir los problemas estructurales del sistema de salud ecuatoriano de conformidad con las necesidades de la pandemia. Hechos como el número de ministros de Estado que han pasado por el MSP en el último año, la situación laboral y las condiciones de trabajo del personal sanitario de los hospitales públicos, los despidos del personal de salud, la falta y el no incremento de unidades de cuidado intensivo, la omisión de tomar medidas de prevención eficaces y hacer campañas masivas de información, la falta de regulación y control de precios para pruebas, tratamientos y hospitalización, la falta de insumos y herramientas para tratar la pandemia, la ausencia de programas para atender la salud mental del personal de salud de primera línea⁸⁸, la intromisión de autoridades públicas ajenas al sector salud en la ejecución del plan de vacunación, la falta de transparencia y los privilegios en la administración de la vacuna, demuestran que no se ha enfrentado de forma eficiente el manejo de esta crisis sanitaria.

105. Como la Corte lo ha mencionado en su jurisprudencia, la mejor forma de promover el derecho a la salud es la atención primaria de salud y la prevención, considerando los determinantes de la salud.⁸⁹ Cuestiones como los hábitos de higiene, los patrones de comportamiento social para el uso de mascarilla y distanciamiento, el fortalecimiento

⁸⁷ Constitución, artículo 84.

⁸⁸ OPS. Consideraciones psicosociales y de salud mental durante el brote de COVID-19 <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52571>; Naciones Unidas. La COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_covid_and_mental_health_spanish.pdf.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia N. 679-18-JP/20 y acumulados, Acápito (1) “El derecho a la salud, la promoción del derecho a la salud y la prevención de la enfermedad, párrafos 41 en adelante; Constitución, artículos 359, 360 y 363.

del sistema inmunitario, la provisión de agua potable en sectores carentes de este servicio, un plan de vacunación efectivo, no discriminatorio y universal, requieren de políticas públicas efectivas, con planificación y control permanente, por parte del gobierno que pueden hacer que en un estado de excepción no sea necesario para atender la crisis hospitalaria y la falta de insumos. La prevención es más efectiva y menos costosa que la atención hospitalaria.

106. Por su parte, no se puede desconocer el rol importante que tiene la ciudadanía para tomar medidas de autocuidado y practicar medidas básicas de higiene, uso de mascarilla, distanciamiento, autorrestricción social, respeto a las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades competentes. El estado de excepción es también una consecuencia de la falta de colaboración ciudadana para evitar la propagación de la epidemia. La eficacia para afrontar, con menos pérdidas de vida y mejor uso de los escasos recursos destinados a la salud pública, exigen no solo un gobierno eficiente sino también una ciudadanía responsable.

107. La garantía de los derechos viene acompañada ineludiblemente de la intervención estatal, la cual debe estar encaminada a cubrir ciertos mínimos indispensables para la vida digna y para la realización del *sumak kawsay*. La importancia de la inversión económica en los derechos del buen vivir (alimentación, salud, vivienda, educación, empleo, trabajo, seguridad social) debe ser considerada una prioridad y una obligación ineludible de lo público. Lo anterior, es particularmente relevante a más de un año de los primeros contagios en el país y de una pandemia cuyas consecuencias se extenderán en el tiempo y que no pueden seguir siendo enfrentadas mediante la ordinarización de mecanismos excepcionales y medidas no planificadas, no coordinadas, no transparentes y sin la participación de las personas y colectivos directamente afectados.

108. Ecuador se encuentra en un proceso de transición democrática. La Corte recoge el anhelo de muchos sectores de que el gobierno entrante tenga toda la información necesaria para conocer la situación de la salud pública, pueda enmendar las deficiencias de las políticas públicas en salud, se tomen en cuenta las recomendaciones realizadas por la Corte, formule las políticas públicas de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y con enfoque en los derechos reconocidos en ella.⁹⁰

VI. Dictamen

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. 1291 de 22 de abril de 2021, por calamidad pública, en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos, durante veinte y ocho días, la limitación a los derechos a la

⁹⁰ Constitución, artículo 85.

libertad de tránsito, libertad de reunión y la inviolabilidad de domicilio, de conformidad con las precisiones realizadas en este dictamen.

2. Ratificar los parámetros establecidos en los dictámenes 3-20-EE/20 5-20-EE/20 y 1-21-EE/21.
3. Disponer la apertura y acumulación de la fase de verificación del cumplimiento de este dictamen al caso No. 5-20-EE/20.
4. Disponer que el Presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.04.28 19:03:25 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen 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 28 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2-21-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles veintiocho de abril de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Dictamen No. 3-21-TI/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 28 de abril de 2021

CASO No. 3-21-TI

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

DICTAMEN No. 3-21-TI/21

Tema: Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa del “*Convenio de Cooperación entre los Estados Miembros de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en Materia de Equipos Conjuntos de Investigación*”.

1. Antecedentes

1. El 5 de abril de 2013, Diego Guarderas, subsecretario de justicia de la República del Ecuador, suscribió el “*Convenio de Cooperación entre los Estados Miembros de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en Materia de Equipos Conjuntos de Investigación*” (en adelante, “Convenio ECI”) en la ciudad de Viña del Mar, República de Chile.
2. Mediante oficio No. T.648-SGJ-21-0160 de 15 de abril de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República requirió a la Corte Constitucional efectuar el control de constitucionalidad del Convenio ECI.
3. El 16 de abril de 2021, el sorteo para la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de esta el 19 de abril de 2021.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar si el Convenio ECI requiere aprobación legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 419 y 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 107 numeral 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Consideraciones de la Corte

3.1. Contenido del Convenio

5. El Convenio ECI tiene por objeto establecer los requisitos y el régimen jurídico aplicable a la creación y funcionamiento de los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) entre los Estados miembros de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (artículo 1). Lo anterior con el fin de que las autoridades competentes a cargo de una investigación criminal puedan solicitar la creación de un ECI a las autoridades competentes de otro u otros Estados Parte, cuando esa investigación tenga por objeto conductas delictivas que por sus características requieran la actuación coordinada (artículo 2).
6. Para desarrollar los requisitos y régimen jurídico de los ECI, los artículos 3 a 21 del Convenio prescriben lo siguiente:
 1. El artículo 3 señala que el ECI tendrá capacidad para desarrollar sus investigaciones criminales dentro de los territorios de los Estados Parte que lo crearon, de conformidad con su legislación interna;
 2. El artículo 4 establece las definiciones aplicables al Convenio;
 3. Los artículos 5, 6, 7 y 8 desarrollan los requisitos de la solicitud de un ECI, su trámite, aceptación y rechazo;
 4. El artículo 9 desarrolla los instrumentos de cooperación técnica y su contenido y el artículo 10 señala que la dirección de la investigación es competencia de los jefes de equipo designados en el instrumento de cooperación técnica, a quienes se reconoce atribuciones para diseñar los lineamientos de la investigación, realizar diligencias y adoptar las medidas pertinentes, con arreglo a las normas de derecho procedimental penal de su propio Estado;
 5. El artículo 11 prevé la posibilidad de incorporar a los ECI a funcionarios de Estados ajenos;
 6. El artículo 12 señala que la responsabilidad civil y penal por las actuaciones que lleven a cabo los miembros del ECI estará sujeta a las normas del Estado en donde se desarrolle la actuación;
 7. El artículo 14 regula la utilización de la prueba obtenida por los ECI y la confidencialidad de la información; y,
 8. El artículo 15 exime de toda legalización a los documentos tramitados por los ECI.

7. Finalmente, en los artículos 16 a 23 se regula lo relativo a la designación de autoridades centrales y competentes, la relación con otras convenciones, la solución de controversias, la entrada en vigencia, enmiendas, reservas, denuncia y depósito del Convenio ECI.

3.2. Análisis del Convenio

8. En este primer momento, el objeto del pronunciamiento de la Corte se limita a establecer si el Convenio requiere aprobación legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 419 de la Constitución.
9. De conformidad con dicho artículo, la ratificación de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

- 1. Se refieran a materia territorial o de límites.*
- 2. Establezcan alianzas políticas o militares.*
- 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.*
- 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.*
- 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.*
- 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.*
- 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.*
- 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.*

10. Del contenido sintetizado en la sección anterior se desprende que las disposiciones del Convenio ECI no se refieren a materia territorial o de límites, ni establecen alianzas políticas o militares. Entre sus disposiciones no se encuentra compromiso alguno de expedir, modificar o derogar una ley, al contrario se verifica que las disposiciones del Convenio se aplicarán de acuerdo a la legislación interna de cada Estado Parte.
11. Tampoco se evidencian disposiciones que modifiquen el régimen de regulación de derechos o garantías establecidos en la Constitución, ni se observa que el Convenio ECI comprometa la política económica del Estado a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales o comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
12. Por otro lado, la Corte tampoco evidencia que el Convenio ECI atribuya competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. Esto en cuanto el Convenio señala que toda investigación criminal en el territorio ecuatoriano se realizará de conformidad con la legislación interna, por lo que las competencias propias del ordenamiento jurídico interno no se ven alteradas.

13. Finalmente, ninguna disposición del Convenio ECI compromete el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad o el patrimonio genético.

4. Dictamen

14. En virtud de las consideraciones expuestas, esta Corte dictamina que el “*Convenio de Cooperación entre los Estados Miembros de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en Materia de Equipos Conjuntos de Investigación*” no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República y, en consecuencia, no requiere aprobación legislativa.
15. De conformidad con el numeral 1 del artículo 82 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, se ordena la devolución del tratado a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.05.04
09:37:54 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen 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 28 de abril de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0003-21-TI

RAZÓN.- Siento por tal que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes cuatro de mayo de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 28-21-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de sala de admisión de 20 de mayo de 2021, y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad.

LEGITIMADOS ACTIVOS:

Zalia Catalina Estévez Escobar, María Del Carmen Brito Garcés, Mirian Filomena Mancero Viera, Yolanda Guiset Loya Conde, Rosa Herminia De Las Josefina Trejo Cabrera, Hernán Gustavo Verdezoto González, Manuel Patricio Aizaga, Jenny Elizabeth Rubio Mejía, Milton Aníbal Iturralde Suasnavas, Yolanda de los Ángeles Páez Enríquez, Cecilia Margoth Delgado Quinche, Clara Lucía Mosquera Checa, María Stella Estupiñán Maldonado, Nelly Teresa Andrango, Elvia Elisa Unda Carrera, Sandra Elizabeth Padilla Salas y Carmen Isabel Coello Sampedro.

CORREO ELECTRÓNICO:

pabloapd@hotmail.com.

LEGITIMADOS PASIVOS:

Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos 11, numeral 8; 76, numeral 1 y numeral 7, literales a), b), c), h), k), y m); 82; 84; 226; y 371 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 5, literal k) y artículo 26 de la Resolución CD-553 emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y suspender provisionalmente dichas normas impugnadas como inconstitucionales “dado que el IESS ya ha procedido en varias resoluciones administrativas emitidas por el Comité Nacional de Valuaciones, a suspender provisionalmente las jubilaciones por invalidez, especialmente desde el último cuatrimestre del año anterior.”

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito D.M., 27 de mayo del 2021.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
Secretaría General



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.