

Quito, 17 de marzo de 2021.

**CASO No. 751-15-EP**

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

**SENTENCIA No. 751-15-EP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva en el marco de una acción de protección en la que se alegó la vulneración de derechos constitucionales de la abogada Tania Valentina Vásquez Abad, ante la negativa del Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Sur Turi-Cuenca para permitir su ingreso al Centro, con fundamento en su forma de vestir. La Corte analiza el mérito de la acción, la acepta y declara la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a acceder a servicios públicos de calidad, así como a presentar quejas y recibir respuestas motivadas.

**Contenido**

<b>1. Antecedentes y procedimiento</b> .....	2
1.1. Hechos que dieron origen a la acción de protección.....	2
1.2. Antecedentes procesales .....	2
1.3. Trámite ante la Corte Constitucional .....	3
<b>2. Competencia</b> .....	4
<b>3. Alegaciones de las partes</b> .....	4
3.1. Fundamentos de la acción y pretensión .....	4
3.1.1. Sobre los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva.....	4
3.1.2. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación .....	5
3.1.3. Sobre los derechos a una vida libre de violencia, al libre desarrollo de la personalidad, a opinar y expresar el pensamiento, a la libertad de trabajo, a presentar quejas, a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, imagen y defensa .....	6
3.2. Posición de la autoridad judicial accionada .....	8
3.2.1. Juezas del voto de mayoría.....	8
3.2.2. Jueza del voto salvado .....	10
3.3. Posición de los terceros con interés .....	12

3.3.1. El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“SNAI”) y el CRS Turi .....	12
3.3.2. La Procuraduría General del Estado.....	13
<b>4. Análisis constitucional.....</b>	<b>14</b>
4.1. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación 14	
4.2. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva .....	18
4.3. Presupuestos y verificación de los requisitos para analizar el mérito del caso ...	20
<b>5. Acción de protección .....</b>	<b>22</b>
5.1. Hechos probados.....	22
5.2. Análisis constitucional del mérito de la acción de protección.....	22
5.3. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	23
5.4. Derecho al libre desarrollo de la personalidad.....	29
5.5. Derecho a presentar quejas y derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad.....	31
5.6. Libertad de trabajo .....	33
5.7. Derecho a la defensa .....	34
<b>6. Reparaciones .....</b>	<b>35</b>
<b>7. Decisión.....</b>	<b>37</b>

## 1. Antecedentes y procedimiento

### 1.1. Hechos que dieron origen a la acción de protección

1. El 2 de febrero de 2015, Tania Valentina Vásquez Abad, (“**la accionante**”), acudió al Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Sur Turi-Cuenca (“**CRS Turi**” o “**CRS**”), como abogada en libre ejercicio profesional, para prestar patrocinio legal a su cliente, Enma Jessica Ramírez. Su cliente se encontraba privada de libertad en el CRS Turi y debía rendir una versión ante la Fiscalía al siguiente día. Sin embargo, los guardias del CRS Turi, con fundamento en la existencia de un protocolo, impidieron el ingreso de la accionante al CRS, debido al vestido que llevaba puesto, lo que impidió que pueda reunirse con su cliente.

### 1.2. Antecedentes procesales

2. Al día siguiente, el 3 de febrero de 2015, la accionante presentó una acción de protección en contra del director del CRS Turi y del delegado regional del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (“**Ministerio de Justicia**”). La accionante alegó que la negativa de ingreso al CRS Turi con fundamento en su vestimenta vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a una vida libre de violencia, a opinar y expresar su pensamiento, a la libertad de trabajo, a

acceder a servicios públicos, a presentar quejas, a la imagen y a la defensa. El proceso se signó con el No. 01333-2015-0961.

3. El 11 de febrero de 2015, la jueza de la Unidad Judicial Civil de Cuenca (“**Unidad Judicial Civil**”) declaró sin lugar la acción propuesta, ya que consideró que no se vulneraron derechos constitucionales y que no le correspondía “*dejar sin efecto el Protocolo o Reglamento [en relación con el protocolo de visitas del CRS], ni pronunciarse sobre su validez*”. Contra esta decisión, el 13 de febrero de 2015, la accionante interpuso recurso de apelación.
4. El 10 de abril de 2015, la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala accionada**”), en voto de mayoría, resolvió confirmar la sentencia subida en grado. En lo principal, la Sala accionada no encontró que la accionante fue discriminada o que se hayan vulnerado sus derechos constitucionales. Frente a esta decisión, el 8 de mayo de 2015, la accionante presentó acción extraordinaria de protección.

### **1.3. Trámite ante la Corte Constitucional**

5. El 10 de julio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Marcelo Jaramillo Villa y la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, admitió a trámite la causa No. 751-15-EP.
6. El 22 de julio de 2015, se sorteó la causa para su sustanciación al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento y dispuso que las juezas de la Sala accionada emitan un informe de descargo debidamente motivado. La disposición fue atendida el 15 de enero de 2016 por la jueza provincial Catalina Mendoza Eskola y el 26 de enero de 2016 por las juezas provinciales del voto de mayoría, Sandra Cordero Gárate y Alexandra Vallejo Bazante.
7. El 20 de septiembre de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso al Ministerio de Justicia informar cómo se encuentra regulado el régimen de visitas en los CRS del país. En respuesta, el 12 de octubre de 2017, el subsecretario subrogante de rehabilitación social, reinserción y medidas cautelares para adultos de dicho ministerio indicó que, “[...] *la norma técnica que regula las visitas de las personas privadas de libertad [sic] son de aplicación general en todos los Centros [...] del país*”. A su vez, remitió copia del Protocolo de ingreso a los centros de privación de libertad<sup>1</sup>.
8. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional el 5 de febrero de 2019, la sustanciación de esta causa recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento el 14 de febrero de 2020. El 5 de marzo de 2020, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública, sin embargo, la diligencia fue suspendida ante la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19. El 22 de junio

---

<sup>1</sup> Aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 1355 de 1 de noviembre de 2016 por la ministra subrogante de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

de 2020, la jueza sustanciadora convocó nuevamente a audiencia pública, y ésta se celebró a través de medios telemáticos el 3 de julio de 2020. A la audiencia comparecieron las partes procesales en la presente acción, la contraparte en el proceso de origen y la Procuraduría General del Estado (“PGE”).

9. El 3 de agosto de 2020, la jueza sustanciadora dispuso que la jueza de la Unidad Judicial Civil presente un informe de descargo debidamente motivado, sin que se haya dado cumplimiento a este requerimiento.

## **2. Competencia**

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los Arts. 94, 429 y 437 de la Constitución de la República (“CRE”), y 58 y 191.2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Alegaciones de las partes<sup>2</sup>**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

11. La accionante menciona que el 2 de febrero de 2015, al intentar ingresar al CRS Turi fue interceptada por un policía, quien le dijo que no podía ingresar porque llevaba un vestido corto y le manifestó que en la entrada del CRS existían protocolos que debían cumplirse para permitir el ingreso. Al respecto, la accionante señala que por su “[...] *sola condición de mujer, fui sometida a un trato indigno, humillante, vejatorio [...] que me causó afección psicológica, por el trato discriminatorio [...]*”. Asimismo, indica que los supuestos protocolos se encontraban expuestos en un banner, el cual, sin ningún fundamento jurídico o técnico, establecía los elementos con los que se podía ingresar al CRS Turi, y que en dicho banner no constaba si se podía ingresar con un vestido corto o largo. A su vez, la accionante señala que se sintió como “*una persona indecente*”. A continuación, se exponen sus argumentos sobre los derechos constitucionales alegados como vulnerados.

#### **3.1.1. Sobre los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva**

12. En relación con la decisión judicial impugnada, la accionante indica que las juezas accionadas transcriben “*una cascada de derechos contenidos en instrumentos de derechos humanos y en nuestra [CRE], incluso invocan el Convenio Belem Do Pará [...] [pero] terminan diciendo algo parecido que lo que me dice la jueza [de primera instancia] [y] ni siquiera mencionan ya el vestido corto sino que [...] hablan de una vestimenta inadecuada*”.
13. La accionante cuestiona que las juezas accionadas se limitaron a citar una serie de instrumentos internacionales y no los relacionaron con los hechos del caso. En este

---

<sup>2</sup> En esta sección, la Corte realiza una síntesis de los argumentos vertidos por los intervinientes tanto de manera escrita en el proceso como de manera oral en la audiencia celebrada ante este Organismo.

sentido, alega que la decisión impugnada carece de motivación puesto que no se analiza la vulneración de los derechos constitucionales, *“sino que más interesa la aplicación de un protocolo [...]”*. Al respecto, indica que las juezas accionadas consideraron como protocolo *“al tríptico que presentaron en una audiencia y además hacían referencia a que en la parte de afuera consta un banner donde constan los elementos con los que se puede o no ingresar”*. La accionante sostiene que un tríptico o banner no constituyen ley positiva y que apenas en el año 2018 se expidió formalmente un protocolo.

14. Respecto a la tutela judicial efectiva, la accionante indica que las juezas accionadas dieron por hecho que el vestido era corto únicamente porque así lo afirmó el funcionario que le impidió ingresar al CRS. La accionante indica que conforme al banner colocado en la entrada del CRS Turi, se debe ingresar al centro, por ejemplo, con zapatos planos, lo cual a su juicio es comprensible porque se les había informado que en zapatos con plataformas se puede ingresar sustancias sujetas a fiscalización. Además, la accionante afirma que su pretensión no versó sobre dejar sin efecto un acto normativo sino sobre la vulneración de derechos cometida en su contra.
15. Respecto a la sentencia de primera instancia, la accionante señala que la jueza decidió tutelar su pudor con fundamento en la situación en la que se encuentran los reclusos, sin explicar cuál era esta situación a la que se debía proteger de un vestido corto. *“[A]l puro estilo del [...] populismo penal simplemente anuncia y dice que la situación en la que están las personas privadas de libertad [...] en ¿cuál?”* y sobre esto afirma *“el pudor me lo cuidó yo misma”*.
16. Asimismo, menciona que si bien la sentencia de primera instancia reconoció que una persona puede utilizar la vestimenta que desee, señaló que esto tiene un límite al momento de ingresar al CRS Turi con la finalidad de proteger su propia integridad, evitando ser blanco de insultos, improperios, vejaciones verbales y visuales por parte de los reclusos. A juicio de la accionante, aquella sentencia es *“retrógrada”*, tiene *“base machista”* y se fundamenta en el desconocimiento de la jueza. Al respecto, la accionante afirma *“me trata como la mujer malvada que despierto el deseo insano de las personas privadas de libertad”* y que *“las mujeres necesitamos igualdad de condiciones que los hombres y no por llevar un vestido levantamos el deseo de las personas privadas de libertad”*.
17. Por último, la accionante menciona que, en la tramitación de la acción de protección, las entidades accionadas tenían la obligación de rebatir los hechos y el único discurso que tuvieron fue que *“se tuteló mi pudor, mi indecencia porque como ahí hay personas privadas de libertad [...] entonces yo debo agachar la cabeza, y ponerme un vestido conforme al [...] policía que esté de acuerdo, para que yo pueda ingresar”*.

### 3.1.2. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación

18. Respecto a la alegada vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, la accionante manifiesta que, *“el sólo hecho de no haberme permitido ingresar porque llevaba puesto un vestido, fue un acto discriminatorio, con respecto a las demás personas, hombres y mujeres que no llevaban un vestido [...]”*. Al respecto, cuestiona

quién es la persona calificada para establecer que el vestido era o no corto. “¿[E]s que acaso el Ministerio [...], y los administradores carceleros, me van a obligar a vestir un pantalón para poder ingresar al centro, cumpliendo un protocolo?”. La accionante indica que fue discriminada por el solo hecho de ser mujer y por llevar un vestido corto, a diferencia del resto de las personas que lograron ingresar al CRS.

**3.1.3. Sobre los derechos a una vida libre de violencia, al libre desarrollo de la personalidad, a opinar y expresar el pensamiento, a la libertad de trabajo, a presentar quejas, a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, imagen y defensa**

19. Sobre la alegada vulneración a su derecho a una vida libre de violencia, la accionante indica,

*toda vez que se me impidió, ingresar a ejercer mi trabajo como abogada, por llevar puesta [sic] un vestido, que a criterio de los guardias, no cumplía con el protocolo impuesto por el director del [CRS] [...] este acto en efecto constituye violencia psicológica, porque me sentí humillada, afectada en lo más hondo de mi dignidad humana, toda vez que por ser mujer, por llevar puesta [sic] un vestido, no pude ingresar al centro a patrocinar a una procesada [...]. Violencia psicológica, sin lugar a dudas, que me hizo sentir en inferioridad de condiciones con respecto a las demás personas que sí podían ingresar, quizá porque su vestimenta sí cumplía con los protocolos impuestos.*

20. La accionante cuestiona que el uso de vestidos cortos sea una regla para la buena organización penitenciaria y sostiene que aquel razonamiento es contrario a su dignidad y que promueve la violencia en su contra y en contra de las mujeres que desean ingresar al centro con un vestido.

21. Respecto a la supuesta vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la accionante sostiene que las juezas que conocieron la acción de protección no están en posición de tutelar su pudor. En este sentido, explica que “*como ser humano libre y digno, decido qué vestir y cómo vestir. Mientras no afecte derechos de otras personas, no se puede imponer reglas a pretexto de un protocolo. Soy una mujer, digna, libre y decido cómo vestir [...]*”<sup>3</sup>. La accionante agrega que, de acuerdo con su personalidad y como mujer, su opción “*ha sido siempre de usar vestido, es mi identificación como género femenino y con esa vestimenta me identifico como tal*”. La accionante menciona que salió del CRS con bochorno y que se sentía “*impúdica porque delante de toda la gente me habían dicho que mi vestido es corto*”. Al respecto, la accionante indica:

*me daba más vergüenza [...], lo que yo sentía no le importaba a nadie y me ponía en el plano del resto de mujeres que han tenido que luchar para que precisamente se hagan valer sus derechos para que la sociedad cuencana y ecuatoriana entienda,*

<sup>3</sup> En la audiencia de 3 de julio de 2020, la accionante expresó que el abogado defensor del CRS Turi le manifestó que era un capricho suyo, sin embargo, la accionante sostuvo: “*yo soy una mujer que utiliza vestido, de esa forma creo que me siento cómoda y además creo que expreso parte de mi sentir, género femenino y de mi feminidad*”.



*que nosotras tenemos libertad de desarrollarnos, libertad de ponernos la vestimenta que nosotras decidamos pero que la jueza me había sancionado, [...] me sentí como material pornográfico que cuando yo iba a entrar al centro, los hombres que estaban ahí privados de libertad inmediatamente me iban a atacar y que era yo prácticamente la que estaba ocasionado todo ese tipo de esas sensaciones malsanas, [...] cómo es posible que en un Estado constitucional de derechos y de justicia, [...] que los derechos son de directa aplicación [...] la jueza siendo mujer no haya escuchado lo que yo he sentido.*

22. Además, la accionante señala que las entidades accionadas comparecen al proceso de acción de protección y “*dan un discurso completamente machista [que el acto se realizó] para proteger mi pudor y que [así] es el nuevo modelo de gestión penitenciaria y que se deben cumplir los protocolos*”.
23. En relación con la alegada vulneración del derecho a la libertad de expresión, la accionante indica que la vestimenta es una forma de expresar su pensamiento y afirma que la definición de vestido corto, “*no nació de un perito, de un técnico del director del [CRS] Turi ni del Ministerio sino de un policía que custodia el ingreso al [CRS]*”.
24. Por otra parte, con relación a la supuesta vulneración a la libertad de trabajo, la accionante indica que se vio impedida de ejercer su profesión de abogada en libre ejercicio y que “*no iba de paseo sino que iba por el encargo de mi patrocinada*”. A su vez, la accionante alega que como consecuencia de lo anterior se afectó asimismo su derecho de libertad que incluye “*Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley*”, conforme el artículo 66.29 literal d) de la CRE.
25. Respecto a la alegada vulneración del derecho a dirigir quejas y peticiones individuales, la accionante señala que ante su queja oral presentada al director del CRS Turi<sup>4</sup>, este se limitó a responder, “*haga lo que quiera*” y le dijo “*que debía estar agradecida porque no tuvo que someterse al cacheo que se hace para ingresar al [CRS] para determinar que no se lleven cosas en las cavidades*”. La accionante señala que funcionarios del Ministerio le pidieron que consigne su correo electrónico para enviarle el protocolo de visitas, pero indica que “*hasta el día de hoy no he recibido los protocolos que aparentemente existían y debía cumplir*”. En consecuencia, considera que no ha recibido ninguna respuesta jurídica respecto a dicha queja.
26. En relación con la supuesta vulneración del derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad con eficiencia y buen trato, la accionante considera que se le impidió el acceso al servicio público que ofrece el CRS y no tuvo un buen trato ni información adecuada acerca del ingreso al mismo<sup>5</sup>. La accionante cuestiona que, “*las*

<sup>4</sup> En la audiencia celebrada ante esta Corte, la accionante señaló: “*en el momento en el que, el policía me indica que yo no puedo ingresar porque mi vestido es corto, le digo por favor, quien es el representante del centro para que me ayude con el ingreso y decir si mi vestido es o no es corto y si cumplo con los protocolos y reglamentos del CRS Turi. Es así que bajó el director del CRS Turi acompañado del abogado defensor y lo único que me supo decir es ‘arréglese como pueda que usted me da problema’*”.

<sup>5</sup> La accionante afirma: “*el abogado del [CRS] me dijo vea doctora, no haga problema, vaya cámbiese y nosotros le esperamos*”. La accionante indica que no podía cambiarse de ropa porque existía una

*juezas [suponen que yo debo conocer el protocolo de visita], sin embargo, en la audiencia ante la jueza de primera instancia, sostuve que en la parte de afuera de la cárcel [...] no consta que no puedo ingresar con vestido, ni corto ni largo”.*

27. Por último, la accionante alega la vulneración de los derechos a la imagen y a la defensa. En relación con el primero, indica que su vestimenta e imagen deben ser respetadas por el Estado. Respecto al segundo, menciona “*si se nos limita el ingreso por llevar vestido, [...] no se cuenta con los medios adecuados y con el tiempo suficiente para preparar la defensa*”. Asimismo, señala “*ese día una ciudadana que iba a ser juzgada el día siguiente con el procedimiento directo no pudo rendir versión con la [abogada de confianza] [...] y por tanto dicha ciudadana [...] quedó en la indefensión*”.
28. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se acepte la presente acción. A su criterio, esta acción es relevante para “*saber que las mujeres podemos transitar libremente como queramos y no que provocamos a los hombres*”, “*para saber que las mujeres vivimos en un estado constitucional de derechos*”, en el cual “*podamos transitar libremente, [...] trabajar libremente, [...] desarrollarnos como nosotras hayamos decidido, con vestido o con pantalón corto o largo y que todavía no se nos tenga como en la santa inquisición que éramos nosotras con nuestra vestimenta y nuestro arreglo las que provocábamos a los hombres, eso quiero que se elimine del Estado ecuatoriano*”.

### 3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

#### 3.2.1. Juezas del voto de mayoría

29. Las juezas del voto de mayoría, Sandra Cordero Gárate y Alexandra Vallejo Bazante (“**las juezas**” o “**juezas accionadas**”), en lo principal, exponen que la pretensión de la accionante no fue clara ya que en principio la accionante alegó la vulneración de derechos y luego solicitó que se deje sin efecto cualquier protocolo o reglamento promulgado por el Ministerio y el CRS Turi que restrinja derechos para el ejercicio de su profesión. A criterio de las juezas accionadas, no se podía declarar la inconstitucionalidad de un protocolo o reglamento a través de una acción de protección.
30. Respecto de la discriminación alegada por la accionante, las juezas sostienen que existen elementos esenciales para la buena organización penitenciaria en concordancia con el Manual de Buena Práctica Penitenciaria para la Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. A su vez, sobre la base de los artículos 11.2, 201, 202 y 203 de la CRE, en conjunto con el Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador, (“**Modelo de Gestión**”), indican que, “[...] *los funcionarios encargados de la seguridad al interior del [CRS] estaban cumpliendo con la indicada norma a través de la información clara a las visitas en lugares visibles del [CRS]*”. Con relación a este punto, las juezas señalan que el modelo de visitas,

---

diligencia prevista y que al acudir al Ministerio de Justicia pidió los protocolos para calificar a un vestido como corto y le dijeron que estaba “*haciendo problema, [...], entonces me retiré, fui tratada de mala manera.*”



*no comportaba en esencia una política pública que genere discriminación entre iguales (familiares y profesionales de asistencia técnica) [...]. En el caso, la situación de privación de libertad y el ambiente en el que [...] [se] desarrollan estos sistemas exigen adoptar políticas o manuales de gestión que permitan garantizar no solo la seguridad de quienes acceden en calidad de visitantes al Centro de Rehabilitación sino de las mismas personas privadas de libertad más allá de los factores que motivaron su permanencia en estos lugares.*

31. Las juezas mencionan que la sentencia hace un análisis sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pero a su vez reconoce que existe un ordenamiento al que, tanto hombres y mujeres, están sometidos a través de estos reglamentos y eso no genera una práctica discriminatoria. Para las juezas, la prohibición de ingreso con base en el vestido corto no se trató de una medida dirigida exclusivamente a la accionante, sino a cualquier mujer que quiera asistir al CRS, con el fin de garantizar la seguridad de las personas privadas de libertad (“PPL”), así como de todos y todas las profesionales en derecho.
32. Asimismo, señalan que en ningún momento el voto de mayoría mencionó que el vestido que usó la accionante fue impúdico, sino que se limitó a reconocer que existen normas para todas las personas respecto del ingreso a los CRS. Las juezas indican que existen estereotipos de género, que junto a un prejuicio causan discriminación, pero esto no fue probado porque las normas están establecidas para el cumplimiento de todas las personas.
33. Respecto al derecho a la igualdad, las juezas señalan que en “[...] *todos los casos que son de nuestro conocimiento, [...] hemos garantizado el acceso a la justicia de las mujeres, [...] y hemos cuidado que se evite su victimización secundaria [...]*”. Con relación al derecho al trabajo, las juezas accionadas indican que la accionante, “*al igual que todas las [personas], que acuden al [CRS Turi] deben respetar la NORMATIVA existente para el ingreso; pues esta ha sido generada con el objeto de proteger su integridad personal como la de las mujeres y los hombres privados de libertad; a quienes el Estado debe una atención primordial pues se constituyen en Grupos de atención Prioritaria [sic] [...]*”. En ese sentido, las juezas consideran que la accionante conocía que no debía utilizar zapatos de taco y, por ende, debía conocer que no podía ingresar con

*vestido corto, shorts, minifaldas, escotes, chompas, abrigos, vestimenta sobrepuesta, pañoletas, telas, mantos, ropa de color oscura, uniformes o prendas y distintivos parecidos a los de uso de la FFAA, Policía Nacional, Guías penitenciarios, etc, artículos para la cabeza como gorras, pelucas, etc. [...] normas además que, como se ha dicho no son específicas o dirigidas en contra de la doctora Vásquez, o de su imagen, por ser mujer, sino que deben ser respetadas por todas las mujeres y hombres que acuden al [CRS].*

34. Además, las juezas afirman que “*el uso del lenguaje dentro de políticas públicas deber [sic] ser incluyente y no generador de estereotipos, en el caso, el vestido corto, es privativo de aquellas personas que se identifican con el género femenino más allá de ser o no mujeres*”. Las juezas sostienen que, “*el incumplir normas que conocen o deben*

*conocer (ignorancia de la ley no excusa a persona alguna), no atenta contra el derecho al trabajo de la accionante o constituye discriminación por sus circunstancias particulares”.*

35. Con relación al derecho de petición, las juezas argumentan que la accionante recibió una respuesta coherente *“cuando, la misma actora ha indicado que en el Ministerio [...] se le informó que el no haberla dejado entrar al [CRS Turi] con la vestimenta que pretendía hacerlo, respondía a un protocolo de seguridad, el cual ha sido socializado en el mismo [CRS] y [...] conocido por ella cuando aseveró que sabía que no se debía asistir con zapatos de tacón alto”.*
36. Respecto a la alegación de la accionante según la cual se ha vulnerado el derecho a la defensa de su defendida, las juezas accionadas indican que no era competencia de dicho tribunal pronunciarse al respecto, *“pues no existía en el proceso circunstancia alguna que diera cuenta, de que en efecto ese derecho de un tercero hubiese sido vulnerado”.*
37. En definitiva, las juezas accionadas concluyen que con la decisión impugnada garantizaron la seguridad jurídica. Con base en los argumentos expuestos, solicitan que se deseche la demanda.

### **3.2.2. Jueza del voto salvado**

38. Juanita Catalina Mendoza Eskola, quien en su momento era jueza y en tal calidad emitió el voto salvado<sup>6</sup>, indica que la accionante no demandó la inconstitucionalidad de un acto normativo o administrativo de carácter general. En este sentido, menciona que, si bien se adjuntaron trípticos como prueba por parte de las entidades accionadas y estas consideraron a aquellos como *“normativa”*, a su juicio, no se puede considerar a estos trípticos *“como actos normativos o administrativos de carácter general [...] no han sido dictados en ejercicio de la función legislativa o administrativa, ni producen efectos generales. [Son] meramente informativos [...], no tienen el carácter de obligatorios”.* La jueza del voto salvado afirma que no es claro en qué ley o reglamento estaba el requisito de no portar vestido, escote o minifalda.
39. Asimismo, la entonces jueza señala que existen ciertos aspectos de las personas que son atributos inviolables y que el Estado no tiene discreción absoluta para imponer cualquier tipo de medida que afecte a los mismos y conduzca a la violación de derechos de las personas.
40. A juicio de la entonces jueza, la acción de protección tenía por objeto determinar si se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación de la accionante cuando se le impidió el ingreso al CRS Turi por llevar un vestido corto, por la aplicación de una supuesta normativa que se encontraba recogida en trípticos o banners. Al respecto, considera que la prohibición de llevar minifaldas, vestidos cortos y escotes es una medida falsamente protectora ya que

---

<sup>6</sup> En la audiencia de 3 de julio de 2020, la jueza del voto de minoría, Juanita Catalina Mendoza Eskola manifestó que ya no se encuentra ejerciendo como jueza provincial.

*[...] a pesar de que se tomó con la finalidad de ‘proteger a la accionante’, en la práctica le supuso una diferencia de trato desfavorable. En el fondo esta práctica ‘paternalista’ es reflejo de creencias sociales que han mantenido a las mujeres en una posición de desventaja en el ámbito público. Está dirigida a mujeres ya que, a diferencia de los varones, son ellas quienes utilizan mini-faldas, vestidos cortos y escotes como expresión de la feminidad socialmente construida [...] el hecho de impedir el ingreso de la accionante al centro – por haber llevado vestido corto- con el argumento de que lo que se estaba protegiendo era su pudor, en realidad constituye un acto discriminatorio por motivos de género.*

- 41.** Por otra parte, la entonces jueza menciona que la prohibición de usar vestido corto tampoco se trata de una restricción legítima de derechos porque

*debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de un objetivo legítimo. [...] Más allá de las afirmaciones de las autoridades demandadas, éstas no han podido justificar la necesidad de la medida aplicada a la accionante. [...] los mismos accionados han reconocido que existen opciones alternativas menos restrictivas, que constituyen medios más razonables y eficientes para garantizar la seguridad interna del centro.*

- 42.** En este sentido, la jueza del voto salvado indica que al impedir “*el ingreso a la profesional del derecho por vestir de una determinada manera en efecto restringió su derecho al trabajo, pero al mismo tiempo limitó el derecho a la defensa de su cliente*”. A su vez, argumenta que, “[...] *a fin de prevenir la vulneración de los derechos humanos de las visitas, pueden emplearse mecanismos menos restrictivos de los derechos que la prohibición de visita de quienes lleven ‘mini-falda, vestidos cortos o escotes’.* [...] *Lo contrario significaría legitimar prácticas discriminatorias asentadas en creencias moralistas* [...]”.
- 43.** En relación con la actuación de los funcionarios del CRS Turi y la aplicación de la supuesta normativa, la entonces jueza señala que, en efecto, lo que se buscaba precautelar era el pudor de la accionante. Al respecto, indica que si bien en la decisión de primera instancia se reconoció que la accionante podía usar la vestimenta que desee, al mismo tiempo se señaló que esto tenía un límite cuando se trataba de ingresar al CRS para proteger la integridad de la accionante, evitando que sea víctima de insultos, vejaciones verbales y visuales por parte de las PPL. La entonces jueza considera que se debía hacer mención del concepto de discriminación indirecta y al de normas y prácticas paternalistas o falsamente protectoras de la mujer porque, a su criterio, la prohibición de llevar minifalda, vestido corto y/o escote, contenida en los trípticos que difundía el Ministerio de Justicia, es una medida paternalista falsamente protectora.
- 44.** A su vez, enfatiza que se debe considerar “*la categoría expresión de género que implica todos aquellos gestos, presentación estética, modales y otras formas de relacionamiento que cada persona exterioriza y que son percibidas socialmente como expresión de masculinidad o feminidad* [...]”. Asimismo, señala que “*la noción de ropa indecente ha sido históricamente invocada ante los tribunales para justificar la violación de los*

*derechos humanos de las mujeres [...], con base en criterios moralistas para los cuales llevar una minifalda implica buscar la mirada de los demás”.*

45. En definitiva, la entonces jueza considera que impedir el ingreso de la accionante al CRS por haber llevado un vestido corto constituyó un acto discriminatorio con base en su género.

### 3.3. Posición de los terceros con interés

#### 3.3.1. El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“SNAI”) y el CRS Turi

46. El director del CRS Turi y el SNAI<sup>7</sup>, a través de la abogada Sandra Daniela Cordero Espinoza, manifiestan que existe un protocolo de seguridad de vigilancia penitenciaria de los CRS, el cual en sus artículos 18 y 19 determina que ninguna persona, en el ingreso y permanencia en el CRS, puede ser discriminada y mucho menos por su forma de vestir. A pesar de ello, la abogada referida afirma que se deben cumplir ciertos protocolos establecidos para el ingreso a los CRS, para precautelar la integridad de las personas y explica que:

*[Existe] una silla en la cual estiramos las piernas, las abrimos, las volvemos a cerrar para que este detecte que no tengamos metales dentro de nuestro cuerpo, posteriormente a eso también pasamos por una cápsula que pasa como un radar y nos hace un escáner completo de nuestro cuerpo para ver si no tenemos introducido en nuestro cuerpo justamente algún objeto prohibido. Posterior a eso se procede por un cacheo por parte de personal policial y usted decide si quiere que sea hombre o mujer, lo cual tocan y cachean todo en nuestro cuerpo y justamente con ese fin para proteger y precautelar la integridad de la accionante es que se procedió y se le dijo que no ingrese sin determinar si la mini sea pequeña, sea alta, sea baja, en realidad no existe algo establecido eso en realidad simplemente fue como ella en ese momento quería ingresar al centro.*

47. El SNAI indica que no se afectó el derecho al libre desarrollo de la personalidad de la accionante porque *“ella puede vestirse como ella quiera donde ella quiera de la manera que desee”*, salvo en ciertos momentos como, por ejemplo, para ingresar a los centros de privación de libertad, porque las personas que ingresan saben que existen protocolos propios para tal efecto. Al respecto, señala que, en el texto de la demanda de acción de protección, la accionante manifestó que ya conocía ciertos protocolos de ingreso y que existían ciertas restricciones sobre determinadas prendas, más aun tratándose de un centro regional con un gran número de PPL.
48. A lo anterior, el SNAI agrega que no se limitaron los derechos de la accionante por su prenda de vestir. Además, afirma que los parámetros para ingresar a los distintos CRS están contenidos, por ejemplo, en el protocolo de seguridad y vigilancia penitenciaria,

<sup>7</sup> El SNAI reemplazó al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en sus competencias respecto de personas adultas privadas de libertad y adolescentes infractores en virtud del decreto presidencial No. 560 de 14 de noviembre de 2018. El SNAI compareció en la audiencia de 3 de julio de 2020.

emitido el 30 de agosto de 2018 mediante acuerdo ministerial suscrito por la entonces ministra de justicia Rosana Alvarado. También indica que los CRS, como administradores de las penas privativas de libertad, han trabajado siempre con reglamentos internos, los cuales son de conocimiento público, por lo que considera que la ignorancia de la ley no excusa a persona alguna de incumplir con dichas normas. La representante del SNAI reconoce que si bien al momento de los hechos se aplicaron reglamentos del Ministerio de Justicia que no estaban publicados en el Registro Oficial, estos se utilizaban como reglamentos internos de cada centro.

49. La representante del SNAI explica que en el área de locutorios ingresan de 6 a 8 PPL, y en ella se han suscitado algunos problemas, por lo que el CRS se ha visto obligado a asegurar que no haya contacto directo con las y los abogados, así como a establecer días y horarios para garantizar la integridad de todas las personas. Con relación a si existe alguna medida que proteja el pudor de los hombres, la representante del SNAI indica que existe una norma que de manera general establece que no se puede ingresar con corbatas, camuflados, ropa clara, cordones, moños, etc.
50. Asimismo, la representante del SNAI afirma que no se vulneró el derecho al trabajo porque *“nada tiene que ver cómo se viste o se pueda vestir una persona con el trabajo”* y que *“puede realizar cualquier actividad que desee, sin que el centro tenga la facultad o potestad de limitar sus derechos del trabajo [sic].”* En ese sentido, indica que lo único que el personal del CRS Turi hizo fue recordar a la accionante, como se hace con muchas otras personas, sobre el funcionamiento del protocolo de ingreso. Respecto de la alegada vulneración del derecho a la defensa, el SNAI considera que no existe una determinación de que la cliente de la accionante quedó en indefensión, que no haya sido asistida por la Defensoría Pública o que la diligencia haya sido declarada fallida.
51. Sobre la base de los argumentos expuestos, el SNAI solicita que se declare sin lugar la acción extraordinaria de protección porque no se han violado los derechos de la accionante.

### 3.3.2. La Procuraduría General del Estado

52. La PGE, a través de la abogada Zobeida Robles Castillo, indica que no se puede permitir a la accionante irrespetar los protocolos establecidos para el ingreso en los distintos centros de rehabilitación social, puesto que se estaría afectando el derecho a la igualdad de los demás ciudadanos que han respetado la normativa correspondiente. Menciona que *“el sentir de [la accionante] es subjetivo [...] y se podría haber sentido así como no se podría haber sentido así”*.
53. Además, la PGE sostiene que el Ministerio de Justicia tenía la obligación de garantizar el ingreso de cualquier persona sin ningún tipo de discriminación respetando la integridad de quienes ingresen y de las PPL. A criterio de la PGE, no se privó a la accionante de realizar su trabajo por cuanto ella conocía los protocolos y reglamentos existentes para el ingreso, los cuales no fueron aplicados por el hecho de ser mujer o por llevar un vestido corto.



54. Por último, la PGE menciona que la acción de protección procede cuando se ha verificado una vulneración de derechos, lo cual no se verificó en primera ni en segunda instancia. A su juicio, las juezas en cuestión no podían resolver de otra forma el presente caso puesto que la pretensión de la accionante era dejar sin efecto un reglamento, facultad privativa de la Corte Constitucional. En consecuencia, la PGE solicita que se deseche la acción.

#### 4. Análisis constitucional

55. De conformidad con la sección 3.1.1. *ut supra*, esta Corte observa que la accionante alega que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76.7 letra l de la CRE) y a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE)<sup>8</sup>. A su vez, de acuerdo con las secciones 3.1.2. y 3.1.3. *ut supra*, esta Corte verifica que la accionante alega la vulneración de derechos constitucionales respecto a los hechos de origen de la acción de protección.
56. Al respecto, la Corte Constitucional considera necesario señalar que solo de forma excepcional y cuando se trate de acciones extraordinarias de protección que tengan origen en procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte puede ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional<sup>9</sup>. Por lo que, previo a pronunciarse sobre las alegadas vulneraciones referidas en las secciones 3.1.2. y 3.1.3. *ut supra*, la Corte procederá a determinar, en primer lugar, (i) la presunta vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva y, en segundo lugar, (ii) el cumplimiento de los presupuestos para analizar el mérito del caso.

##### 4.1. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación

57. La accionante alega que la decisión judicial impugnada carece de motivación puesto que se limita a citar normas sin relacionarlas con los hechos del caso. Asimismo, indica que las juezas accionadas concentraron su fundamentación en la existencia de una normativa que regulaba el ingreso al CRS y no analizaron las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda. Además, la accionante señala que las juezas accionadas dieron por hecho que su vestido era corto y que eso justificaba la prohibición de ingreso al CRS, sin ni siquiera determinar si dicha prohibición se encontraba efectivamente regulada en la normativa referida por el Ministerio de Justicia.
58. En relación con la garantía de motivación, el artículo 76.7 letra l de la CRE reconoce que:

---

<sup>8</sup> A pesar de que en la audiencia pública de 3 de julio de 2020, la accionante también cuestionó la decisión de primera instancia, esta Corte limitará su análisis constitucional a la decisión de apelación de la acción de protección puesto que en su demanda la accionante identificó dicha sentencia como la decisión judicial impugnada.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 62.

*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

**59.** Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que una decisión se encuentra motivada si esta da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de las decisiones de las autoridades públicas, en el entendido que precisamente en la justificación de sus resoluciones reposa la legitimidad de su autoridad<sup>10</sup>. En el caso de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha sido clara al determinar que para que una decisión se encuentre motivada, los jueces y juezas constitucionales, entre otras obligaciones, al menos, deben:

*i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto<sup>11</sup>.*

**60.** Para determinar si la sentencia impugnada cumplió con los parámetros mínimos de motivación referidos en el párrafo anterior, esta Corte debe, en primer lugar, observar el contenido principal de la decisión judicial impugnada. Así, en los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto de la sentencia en cuestión se hace referencia a la competencia del Tribunal, a los antecedentes de hecho y a los argumentos expuestos en la audiencia de segunda instancia.

**61.** A partir del considerando quinto, la judicatura accionada empieza con el análisis del caso. El Tribunal cita el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (tutela judicial efectiva), los artículos 1 (principios fundamentales del Estado ecuatoriano), 11.9 (deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos), 75 (tutela judicial efectiva), 86 (normas comunes en garantías jurisdiccionales), 88 (acción de protección) de la CRE, y 40 de la LOGJCC (procedencia de la acción de protección). Asimismo, utiliza doctrina sobre la naturaleza de la acción de protección.

**62.** Con base en las normas y doctrina transcritas, la judicatura accionada analiza “*los protocolos o manuales de gestión para el ingreso a los centros de rehabilitación*”. Para ello, hace mención a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y cita los artículos 201-203 (sistema de rehabilitación social) de la CRE. En dicha sección, se concluye que el Ministerio de Justicia ha trabajado en un protocolo que busca garantizar la seguridad de los centros de privación de libertad, llamado

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 609-11-EP de 28 de agosto de 2019, párr. 21.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33; No. 108-14-EP de 9 de junio de 2020, párr. 47; No. 1328-12-EP de 9 de junio de 2020, párr. 17; No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28; No. 16-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, (caso No. 1000-12-EP), págs. 18 y 19; y, No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, (caso No. 530-10-JP), págs. 23 y 24.

Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador<sup>12</sup>. La sentencia indica que los funcionarios del CRS aplican el Modelo de Gestión cuando comparten “*información clara a las visitas en lugares visibles*” y reconoce que “*a la entrada [de los CRS] existe un banner en el cual [...] se detallan cuáles son los objetos no autorizados para el ingreso*”.

63. Con fundamento en el protocolo referido, el Tribunal afirma que la accionante conocía las normas del CRS que le impedían ingresar con ciertos “*elementos*”, y que esta normativa no comporta una política pública discriminatoria. Cita además protocolos de seguridad utilizados en Chile y Perú, que reconocen “*artículos prohibidos*” para ingresar a centros de privación de libertad, como “*minifaldas*” o “*vestidos y faldas sobre la rodilla*”.
64. En relación con la alegada vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, la judicatura accionada cita los artículos 11.2 (principio de no discriminación) y 66.4 (derecho a la igualdad formal, material y no discriminación) de la CRE y señala que las personas “*deben respetar la [normativa] existente para el ingreso; pues esta ha sido generada con el objeto de proteger su integridad personal*”. En consecuencia, concluye que la accionante conocía que no podía ingresar al CRS con zapatos de taco y, como tal, también debía conocer que no podía ingresar con un vestido corto. En esta sección, la judicatura accionada asimismo se refiere a doctrina e instrumentos internacionales del sistema interamericano y del sistema universal de derechos humanos, y concluye que ha garantizado el acceso a la justicia de las mujeres y que se ha pronunciado frente a la necesidad de los administradores de justicia de actuar con la debida diligencia en estos casos.
65. Respecto a la supuesta vulneración al derecho al trabajo, el Tribunal reitera que “*la ignorancia de la ley no excusa a persona alguna*”, y agrega que los y las profesionales del derecho conocen las condiciones específicas de su empleo. Por otra parte, respecto a la alegada vulneración a dirigir quejas y a recibir respuestas motivadas, el Tribunal establece que a la accionante “*se le informó que el no haberla dejado a entrar al [CRS] con la vestimenta que pretendía hacerlo, respondía a un protocolo de seguridad*” y que aquello es una “*respuesta coherente de la administración*”.
66. En relación con la supuesta vulneración al derecho a la imagen, el Tribunal sostiene que el cumplimiento de normas para el ingreso a los CRS atañe a todas las personas y, tras citar el artículo 66.18 (el derecho al honor y buen nombre) de la CRE, señala que existe una limitación implícita de este derecho “*en el cumplimiento de normas de manejo del [CRS]*”. El Tribunal cita un extracto de la sentencia T-634 de la Corte Constitucional de Colombia sobre estereotipos de género y concluye que la accionante no ha sido víctima de los mismos. En cuanto a la supuesta violación del derecho a la defensa de la persona privada de libertad, la judicatura accionada indica que no existen elementos en el proceso que den cuenta de dicha vulneración.

---

<sup>12</sup> La sentencia agrega que dichos protocolos constan a fojas 15 del proceso y que además fueron entregados el día en que se desarrolló la audiencia ante este Tribunal.

67. Por último, en la sentencia se señala que la accionante ha pretendido impugnar los manuales de gestión del Ministerio de Justicia, lo cual no es procedente en una acción de protección sino a través de un “*control difuso*” de constitucionalidad, que es competencia privativa de la Corte Constitucional. La judicatura accionada concluye que la accionante no ha sido víctima de discriminación, ni de violencia, “*ni se ha atentado el derecho a su imagen, ni se ha estereotipado su conducta, simplemente [...] las [personas] deben acatar las normas*”, y confirma la sentencia subida en grado.
68. De la revisión integral de la decisión judicial impugnada y conforme lo referido en los párrs. 61 a 67 *ut supra*, esta Corte verifica que en la misma se enunciaron varias normas y principios en que se fundamentó la decisión. Por lo que se cumple con el primer requisito de motivación en garantías jurisdiccionales referido en el párr. 59 *ut supra*.
69. En relación con el segundo requisito, esto es explicar la pertinencia de la aplicación de las normas enunciadas a los hechos del caso, esta Corte observa que, en su mayoría, en la sentencia impugnada se justificó la aplicación de algunas de las normas enunciadas a los antecedentes de hecho, pronunciándose brevemente sobre el contenido de los derechos a la igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, trabajo e imagen.
70. Respecto al tercer requisito, esto es, el análisis sobre la existencia de vulneración o no de derechos constitucionales, esta Corte observa que si bien de conformidad con los párrs. 61-67 *ut supra*, la judicatura anuncia que va a realizar un análisis sobre las alegadas vulneraciones de derechos constitucionales, su análisis gira alrededor del argumento de que existe normativa para ingresar a los CRS y que la accionante conocía o debía conocer que no podía usar un vestido corto. A su vez, de la revisión integral de la decisión judicial impugnada, se verifica que la judicatura en cuestión en ningún momento analizó si la actuación de los servidores del CRS de impedir el ingreso de la accionante con fundamento en el largo de su vestido, más allá de estar o no previsto en una normativa, atentó contra los derechos constitucionales de la accionante.
71. La Corte también advierte que la judicatura accionada no estableció en la sentencia si la normativa a la que hizo referencia en su decisión – el Modelo de Gestión– contenía o no una prohibición expresa de ingresar con vestido corto al CRS. Se advierte así que, para la judicatura en cuestión, la sola existencia de una normativa fue suficiente para desestimar la acción de protección, sin que haya analizado si esa normativa era aplicable al caso concreto o si la aplicación de dicha normativa tuvo o no un efecto discriminatorio en el caso concreto. Esta Corte ya ha advertido que existen casos en los que, si bien a primera vista la norma aplicada al caso es neutral, su impacto en un grupo determinado podría generar una consecuencia discriminatoria, y ha advertido que la discriminación está prohibida tanto en las normas que apruebe un Estado como en su aplicación<sup>13</sup>. De allí que, ante la alegación de una vulneración de derechos, los jueces y juezas no pueden limitarse a verificar que la actuación de las autoridades accionadas esté prevista en una norma, sino que necesariamente deben analizar el alegado impacto de dicha actuación en los derechos cuya vulneración se alega.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 53.

72. A lo anterior debe agregarse que la judicatura accionada en ningún momento analizó o respondió los argumentos de la accionante, relativos a la vulneración de los derechos a una vida libre de violencia, al libre desarrollo de la personalidad, y a expresar su pensamiento. Tampoco el Tribunal explicó por qué consideró que las alegadas violaciones a esos derechos no consistían en argumentos relevantes, o justificó los motivos por los cuales el análisis de esos derechos alegados podía haberse subsumido en el análisis que realizó respecto de otros derechos, cuya vulneración se alegó con base en los mismos cargos. A juicio de esta Corte, en cumplimiento de la garantía de motivación los jueces deben contestar los argumentos relevantes de las partes, esto es, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del problema jurídico necesaria para la toma de la decisión. Realizar un análisis que permita verificar la existencia o no de la vulneración a los derechos que se alega, constituye un componente esencial del derecho a la motivación en el marco de las garantías jurisdiccionales. Las juezas y jueces constitucionales pueden responder a los argumentos de las partes analizando varios derechos en conjunto o reconduciendo los argumentos hacia otros derechos en uso del principio *iura novit curia*. Sin embargo, la omisión de las juezas y jueces constitucionales de considerar en su análisis las alegaciones principales planteadas en la acción de protección, o de explicar a los accionantes la manera en que responderá sus alegaciones, se traduce en la falta de congruencia frente a las partes y en la omisión de analizar posibles vulneraciones de derechos alegados por las y los accionantes<sup>14</sup>, como ocurrió en el caso bajo análisis.
73. Sobre la base de las razones expuestas, esta Corte concluye que la decisión impugnada no cumple con los estándares constitucionales mínimos establecidos en el artículo 76.7 letra l de la CRE, desarrollados por la jurisprudencia constitucional, y vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

#### 4.2. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

74. A criterio de la accionante, las juezas “*se quedaron en el vestido corto y no [en] los derechos que se vulneraron*”. A su juicio, las autoridades judiciales [...] *no necesitan tutelar el pudor de las mujeres, necesitan tutelar los derechos de las ciudadanas profesionales o no*”.
75. El artículo 75 de la CRE establece que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”. Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos: (i) el acceso a la administración de justicia; (ii) la observancia de las garantías del debido proceso; y (iii) la ejecución de la decisión<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Al respecto, véase: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1328-12-EP/20 de 9 de julio de 2020, párr. 26.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1943-12-EP/19 de 23 de diciembre de 2019, párr. 45 y sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.



76. Si bien la accionante no especifica el componente de la tutela judicial efectiva que considera vulnerado, se observa que sus argumentos se relacionan con el primer componente de este derecho. El primer componente, relativo al derecho de acceso a la administración de justicia, se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión. Al respecto, esta Corte ha reconocido que, dentro del acceso a la justicia, sin implicar una respuesta favorable a las pretensiones planteadas<sup>16</sup>, se debe velar porque la acción presentada surta los efectos para los que fue creada<sup>17</sup>. Cuando la acción no surte los efectos para los que fue creada, carece de eficacia y afecta el derecho de acceder a la administración de justicia<sup>18</sup>. Cabe enfatizar que el acceso a la justicia no implica que la respuesta judicial deba ser favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales, pero sí la posibilidad de ejercer la acción y de tener una respuesta a la pretensión. En ese sentido, esta Corte ha determinado que cuando la sentencia impugnada no se pronuncia sobre la existencia de la vulneración alegada, también se viola el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>19</sup>.
77. En el caso que nos ocupa, la judicatura accionada incumplió su deber de analizar la existencia o no de las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas, y se limitó a fundamentar su decisión en que la prohibición de ingresar con vestido corto al CRS se encontraba regulada en el Modelo de Gestión y en otros protocolos del Ministerio de Justicia que la accionante conocía o debía conocer. En particular, la respuesta de la Sala se limita a señalar que:

*la política dictada por el Ministerio de Justicia [...], a través de su 'Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador', ha sido concebida bajo los principios de titularidad de derechos y justicia, legalidad y proporcionalidad, normalidad, separación, individualización de tratamiento, voluntariedad y participación, así [sic] como, de administración única.*

78. Más allá de que la prohibición de usar vestido corto para ingresar al CRS, se encontraba en un tríptico emitido por el Ministerio que se titula “*Normativa de ingreso para visitas a los [CRS]*”<sup>20</sup>, y no en el Modelo de Gestión en el que las juezas fundamentaron su decisión de rechazar el recurso de apelación, respecto de la aplicación de dicha normativa al caso concreto, la Sala accionada refiere que

*[c]oncretamente en el caso que nos ocupa, y conforme se ha abundado en el análisis la Dra. Tania Valentina Vásquez, al igual que todas las mujeres y los hombres, que*

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1433-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 23 y No. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 31.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1851-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 33 y No. 283-14-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 51.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1851-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, No. 283-14-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, No. 879-11-JP/20, No. 3-19-JP/20 de 5 de agosto de 2020, No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, No. 679-18-JP/20 de 5 de agosto de 2020.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 621-12-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 27.

<sup>20</sup> A foja 15 del expediente del Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Cuenca consta el tríptico referido que, en lo principal, contiene una sección de “*objetos no autorizados*”, en la cual se puede verificar que se enlista una serie de objetos con los cuales no se podía ingresar al CRS como, por ejemplo: corto punzantes, parasoles, fósforos, sustancias químicas, carteras, mochilas, billeteras, fundas, shorts, bermudas, **vestidos cortos**, entre otros.

*acuden al Centro de Rehabilitación deben respetar la NORMATIVA existente para el ingreso; pues esta ha sido generada con el objeto de proteger su integridad personal como la de las mujeres y los hombres privados de libertad [...] y, por ende su seguridad al interior del Centro es la que debe ser cautelada por todos y todas [...].*

- 79.** De lo anterior se verifica que, en efecto, la decisión de la acción de protección estuvo dirigida a precautar la seguridad al interior del CRS respecto de la supuesta amenaza planteada por la vestimenta de la accionante, sin que la acción de protección haya sido eficaz para tutelar los derechos reclamados por la accionante. Esto ocurrió porque la Sala asumió que la sola existencia de normativa es suficiente para descartar vulneraciones de derechos, sin hacer un análisis individualizado de los derechos alegados y sin considerar los alegatos de la accionante relativos a que dicha normativa tendría su base en consideraciones morales y no objetivas. En ese orden de ideas, esta Corte debe señalar que si las juezas y jueces que conocen una acción de protección encuentran que la alegación de la parte se basa en la presunta inconstitucionalidad de la disposición que les fue aplicada -o la inconstitucionalidad de la aplicación de una norma que, en abstracto no es inconstitucional-, su respuesta no puede limitarse a negar de plano la protección. Esto pues la aplicación de la norma en cuestión puede ser en efecto el hecho que genera la vulneración; y, por lo tanto, constituye un argumento relevante a ser considerado en acciones de garantías jurisdiccionales<sup>21</sup>. A esto se suma el que, al no ofrecer respuesta alguna frente a la alegada vulneración de los derechos a una vida libre de violencia, al libre desarrollo de la personalidad, y a expresar su pensamiento, la acción de protección planteada no surtió el principal efecto para el cual fue creada, siendo esto el análisis de las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales conforme al artículo 88 de la CRE, afectando el acceso a la justicia de la accionante. De tal manera que, la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, se produce como consecuencia directa de la trasgresión de la garantía de motivación, ante la falta de respuesta a la accionante sobre el respectivo análisis de vulneración o no de derechos, conforme se advirtió en la sección previa.
- 80.** Estas omisiones de la judicatura accionada generaron que la acción de protección no sea eficaz e impidieron el acceso de la accionante a la anhelada protección judicial. Por lo expuesto, esta Corte declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 75 de la CRE.

#### **4.3. Presupuestos y verificación de los requisitos para analizar el mérito del caso**

- 81.** La Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las

---

<sup>21</sup> Las juezas y jueces, constitucionales o no, son partícipes del modelo de control constitucional existente en Ecuador, y como obligación mínima para tutelar adecuadamente los derechos, deben considerar los argumentos sobre la constitucionalidad de la disposición a efectos, sea de aplicar la norma constitucional de forma preferente, conforme la jerarquía normativa, sea de elevar la consulta a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la norma o su aplicación al caso puesto en su conocimiento, conforme el artículo 428 de la CRE. En el caso concreto, la Sala accionada se limitó a señalar que se trataba de un asunto referente al control constitucional de una disposición y que no les correspondía decidir.

garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la CRE, lo que podría exigir que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional. Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte para efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen es de carácter excepcional y requiere de la verificación de ciertos presupuestos<sup>22</sup>, esto es: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la persecución del juicio; **(ii)** que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, **(iv)** que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

- 82.** Con relación al **[i]** primer elemento, esta Corte determinó que, en la sentencia impugnada, la judicatura de apelación vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva, por lo que el primer requisito se encuentra satisfecho.
- 83.** Respecto del **[ii]** segundo requisito, en el caso en cuestión, se verifica *prima facie* que los hechos de origen de la acción de protección planteada podrían constituir una vulneración de derechos, en la medida en que estos hacen referencia, entre otros, al impedimento de ingreso al CRS de la accionante por parte de un servidor público con base en la vestimenta que ella portaba y, como se determinó previamente, las autoridades judiciales impugnadas incumplieron con su deber de analizar y por tanto de tutelar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales resultado de los hechos del proceso originario. Así, los presuntos derechos vulnerados serían: igualdad y no discriminación, vida libre de violencia, libre desarrollo de la personalidad, opinar y expresar el pensamiento, libertad de trabajo, presentar quejas, acceder a bienes y servicios públicos de calidad, imagen y defensa.
- 84.** Sobre el **[iii]** tercer requisito se ha verificado que el caso no ha sido seleccionado para su revisión por la Corte Constitucional<sup>23</sup>. Por lo que se entiende satisfecho.
- 85.** En relación con el **[iv]** cuarto requisito, se verifica la gravedad del caso por la condición del sujeto y el grado de invasión en la esfera de protección del derecho<sup>24</sup>. Así, en el caso concreto se habría impedido a la accionante, mujer abogada en libre ejercicio, ingresar al CRS porque portaba un vestido, que, a juicio del funcionario a cargo, era corto. De ahí que la condición de la accionante y su vestimenta implicaría una invasión en el ejercicio de varios de sus derechos. La gravedad se configura también por la posibilidad de que estereotipos, patrones y prejuicios basados en la forma de vestir de la accionante hayan ocasionado vulneraciones de derechos y que éstas no hayan sido tuteladas por las judicaturas de origen. Además por la posibilidad de que los estereotipos hayan llegado a

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

<sup>23</sup> Del sistema de búsqueda casos de la Corte Constitucional se constató que no se ha seleccionado el caso para su revisión. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaCausa.aspx?numcausa=0751-15-EP>.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 56 y 57 y sentencia No. 146-14-SEP-CC, caso No. 1773-11-EP de 1 de octubre de 2014, pág. 14.

comprometer “*la imparcialidad y la integridad del sistema de justicia, [lo] que a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia, incluida la revictimización [...]*”<sup>25</sup>. Asimismo, esta Corte considera que el presente caso cumple con el criterio de relevancia nacional<sup>26</sup>, pues puede incidir en otras mujeres que buscan ingresar a lugares públicos y, en general, a toda la esfera pública y social. Finalmente, debido a que no existe jurisprudencia al respecto, esta Corte considera que el caso cumple con el criterio de novedad. En consecuencia, el presente caso cumple con los presupuestos referidos<sup>27</sup>, y esta Corte procederá a analizar el mérito del mismo.

## **5. Acción de protección**

### **5.1. Hechos probados<sup>28</sup>**

- 86.** El 2 de febrero de 2015, la accionante acudió al CRS Turi, en calidad de abogada en libre ejercicio profesional. Sin embargo, un funcionario del CRS Turi impidió el ingreso de la accionante puesto que, a criterio de aquel funcionario, la accionante portaba un vestido corto. Sobre ese día, la accionante indica que salió del centro de rehabilitación con bochorno y que se sentía “*incluso impúdica porque delante de toda la gente me habían dicho que mi vestido es corto y por tanto no puedo ingresar*”. En este sentido expresa “*el sentimiento de indignación, de vergüenza, de humillación que sentí el día que pretendía de [sic] ingresar al CRS Turi a cumplir con mi trabajo en condición de abogada en libre ejercicio [...]*” y manifiesta que “[o]tras personas, que no llevaban vestido, entre ellas, los hombres, sí podían ingresar porque llevaban un pantalón, en tanto que yo, en mi condición de mujer, no podía ingresar por llevar un vestido”.
- 87.** La accionante presentó una queja de manera oral ante las entidades accionadas con respecto a la prohibición de ingreso por la vestimenta que portaba<sup>29</sup>.

### **5.2. Análisis constitucional del mérito de la acción de protección**

- 88.** Tanto en su demanda de acción de protección como en la acción extraordinaria de protección, la accionante alegó la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: (i) a la igualdad y no discriminación; (ii) a una vida libre de violencia; (iii) al libre desarrollo de la personalidad; (iv) a opinar y expresar el pensamiento; (v) a

---

<sup>25</sup> CEDAW, Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015. párr. 26.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 60.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párrs. 55 y 56.

<sup>28</sup> Expedientes de la acción de protección de origen (primera y segunda instancia) y testimonio de Tania Valentina Vásquez Abad en audiencia pública celebrada el 3 de julio de 2020 ante este Organismo.

<sup>29</sup> Si bien de los expedientes de origen, así como de la intervención oral de la accionante en la audiencia pública celebrada ante esta Corte, se desprende que la queja realizada por la accionante fue oral, se verifica que los hechos que fueron narrados por la accionante con relación a la prohibición de entrada al CRS Turi con base en la vestimenta que portaba, no han sido controvertidos por las autoridades accionadas tanto en primera como segunda instancia, así como en la tramitación de la acción extraordinaria de protección. De tal manera que esta Corte considera que los hechos antes mencionados han sido probados en la presente causa. Sobre la carga de la prueba en garantías jurisdiccionales véase, LOGJCC, art. 16.

la libertad de trabajo; (vi) a presentar quejas; (vii) a acceder a bienes y servicios públicos de calidad; (viii) a la imagen; y (ix) a la defensa.

89. Ahora bien, la Corte identifica que varios de los derechos cuya vulneración se alega se fundamentan en los mismos cargos y tienen lugar a raíz de los mismos actos de la autoridad pública accionada. Así, en consideración de la vinculación intrínseca entre violencia y discriminación<sup>30</sup>, esta Corte responderá los argumentos de la accionante relativos al derecho a una vida libre de violencia, en el marco del análisis del derecho a la igualdad y no discriminación.
90. Por su parte, la elección de vestimenta puede ser considerada como una manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad así como del derecho a expresarse libremente en todas las formas y manifestaciones<sup>31</sup>. Además, la forma de vestir hace parte del derecho a la propia imagen. De ahí que los argumentos de la accionante relativos al derecho a opinar y expresar el pensamiento, así como sus argumentos relativos al derecho a la propia imagen, serán respondidos en el marco del análisis del derecho al libre desarrollo de la personalidad.
91. Luego, la Corte analizará de manera conjunta las alegaciones relacionadas con el derecho a presentar quejas y el derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad. Y finalmente la Corte analizará la alegada vulneración de los derechos al trabajo y a la defensa.

### 5.3. Derecho a la igualdad y no discriminación

92. La accionante afirma que la actuación del CRS Turi fue discriminatoria al impedirle ingresar a dicho centro por utilizar un vestido que, según los agentes penitenciarios, era corto. En su demanda, la accionante señala: *“me sentí como material pornográfico que cuando yo iba a entrar al centro, los hombres que estaban ahí privados de libertad inmediatamente me iban a atacar y que era yo prácticamente la que estaba ocasionado todo ese tipo de esas sensaciones malsanas”*.
93. Al respecto, esta Corte procederá a verificar si la medida que dispuso impedir el ingreso de la accionante al CRS sobre la base del largo del vestido que portaba, comportó un trato discriminatorio o constituyó una distinción autorizada conforme a las normas constitucionales.
94. El artículo 3.1 de la CRE prescribe como uno de los deberes del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos, y el artículo 11.2 reconoce la prohibición de discriminación, en los siguientes términos:

---

<sup>30</sup> Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que, *“el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye: a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados y patrones de inferioridad o subordinación”*. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 45.

<sup>31</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General No. 34 de 29 de julio de 2011, párrs. 11 y 12. Véase también, Corte IDH, Roberto F. Caldas, voto parcialmente disidente dentro del caso Velásquez Paiz vs. Guatemala, párrs. 3, 4, 6, 9, 10, 13 y 22.



*Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La Ley sancionará toda forma de discriminación.*

95. El derecho a la igualdad está reconocido en el artículo 66.4 de la CRE que establece que, “*Se reconoce y garantizará a las personas: [...] [d]erecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación*”.
96. En el ámbito internacional, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“CEDAW”), entiende por discriminación contra la mujer:

*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*<sup>32</sup>.

97. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belém do Pará”, reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de toda forma de discriminación, y a ser valorada libre de patrones estereotipados de comportamiento, y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación<sup>33</sup>.
98. La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de **comparabilidad** entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que “[...] *dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]*”<sup>34</sup>. En segundo lugar, la **constatación** de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. En tercer lugar, la **verificación** del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina<sup>35</sup>. Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos,

<sup>32</sup> CEDAW, art. 1.

<sup>33</sup> Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, art. 6.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 429-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 y dictamen No. 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31, sentencias No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 18, No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos<sup>36</sup>.

**99.** Respecto al **primer elemento**, esta Corte ha señalado que, en principio, se podrá determinar la presencia de un trato discriminatorio si se evidencia que los individuos, sobre quienes recae la conducta que se reputa discriminatoria, están en semejantes o idénticas condiciones. Al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar a un trato diferenciado como discriminatorio, puesto que existirían diferencias que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable<sup>37</sup>. En el presente caso, los individuos sobre quienes recae la conducta que se reputa discriminatoria son las personas que desean ingresar al CRS. Entre ellos, se diferencia a quienes utilizan vestido de quienes utilizan otras prendas de vestir<sup>38</sup>.

**100.** En relación con el **segundo elemento**, es necesario constatar si el trato diferenciado se realiza con fundamento en una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. Al respecto, si bien el trato diferenciado podría no afectar a todas las mujeres que deseen ingresar al CRS, y podría no afectar exclusivamente a mujeres que deseen ingresar al CRS, para esta Corte es evidente que la medida afecta desproporcionadamente a las mujeres que desean ingresar al CRS, pues son las que mayoritariamente utilizarán vestido. Además, es necesario comprender que, como ha reconocido el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, (**“Comité DESC**), el concepto de sexo como categoría sospechosa de discriminación incluye tanto las características fisiológicas como la creación social de estereotipos, prejuicios y funciones basadas en el género que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos<sup>39</sup>. La forma de vestir constituye una manifestación externa del género de una persona. Esta Corte no puede desconocer que la noción de lo que constituyen las normas femeninas “correctas” de vestirse o expresarse ha sido fuente de discriminación y violencia, incluyendo a quienes no se ajustan a los modelos estereotípicos de lo femenino o de lo que las normas sociales consideran decente para el género femenino. De ahí que la vestimenta, como expresión de género, constituye una categoría con base en la cual se discrimina a las personas, particularmente cuando tal vestimenta no se ajusta a las expectativas o estereotipos sociales de lo que se considera apropiado para determinado género, lo que está fuertemente influenciado por la cultura patriarcal. Además, las normas femeninas “correctas” de vestirse o expresarse son subjetivas y dependen de la discrecionalidad de las personas, sus valores y fuero interno, lo cual es poco predecible y riesgoso.

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31 y sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 14-18-CN/20 de 15 de enero de 2020, párrs. 20 y 21 y sentencia No. 23-17-IN/20 de 14 de octubre de 2020, párrs. 24 y 25.

<sup>38</sup> El uso de vestido no siempre corresponderá a todas las personas del género femenino, puesto que, si bien por los patrones culturales las personas que utilicen vestido serán en su mayoría mujeres, las mujeres pueden optar por no utilizar vestido y personas de otro sexo podrían optar por utilizar vestido.

<sup>39</sup> Comité DESC, Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 20.

- 101.** Asimismo, esta Corte ha reconocido que, *“dada la pervivencia de patrones patriarcales en las instituciones y organizaciones públicas y privadas de nuestra sociedad, hay cierta propensión a generar normas formal o aparentemente igualitarias, pero que, al ser aplicadas, sea por su interpretación, por el contexto de su aplicación o por no considerar diferencias legítimas de sus destinatarios, generan discriminación contra las mujeres”*<sup>40</sup>. Tomando en cuenta que en este caso la vestimenta en cuestión era un vestido, y distinguir con base en esta prenda de vestir afecta desproporcionadamente a las mujeres, usando como referencia las categorías ejemplificativas contempladas en el artículo 11.2 de la CRE, la Corte concluye que en el presente caso la distinción se fundamentó en la categoría sexo.
- 102.** Con relación al **tercer elemento**, la consecuencia o resultado de la referida distinción es que el primer grupo, en el cual se encuentra la accionante, no podría ingresar al CRS Turi sobre la base de la vestimenta que porta, a diferencia del segundo grupo que no está sometido a dicha prohibición. En el presente caso, la distinción además tuvo como resultado menoscabar el ejercicio de otros derechos y libertades, tales como el libre ejercicio de su profesión de abogada el día de los hechos. Así también, la distinción pudo tener consecuencias respecto del derecho a la defensa de su defendida, aunque este análisis, como se explicará más adelante, excede el objeto de esta acción.
- 103.** Una vez verificado el resultado por el trato diferenciado, es necesario determinar si se trata de una diferencia justificada o una diferencia que discrimina, por lo que en este punto la Corte pasa a analizar si existe una justificación constitucional para realizar la distinción con base en la forma de vestir de las personas que buscan ingresar al CRS y si la medida es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad)<sup>41</sup>.
- 104.** Según el SNAI, el fin constitucionalmente válido de la medida de impedir el ingreso a un CRS a la accionante por portar un vestido que fue catalogado como corto, es la protección de la integridad de la accionante, así como la seguridad e integridad de las PPL. El SNAI afirma que esta medida busca principalmente evitar que ella sea víctima de improperios, insultos, vejaciones verbales y visuales por parte de las PPL.
- 105.** En principio, toda vez que la medida restrictiva busca proteger derechos como la integridad de la accionante y de las PPL podría asumirse que se trata de una medida con una finalidad constitucionalmente válida. Ahora bien, para justificar las restricciones de los derechos de las personas que visitan los CRS no basta con invocar razones de seguridad o de protección de la integridad. Después de todo, se trata de buscar un balance entre el interés legítimo de ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad y su expresión, al momento de realizar visitas a las PPL, sin restricciones arbitrarias o abusivas, y el interés público de garantizar la seguridad en las penitenciarías<sup>42</sup>. La Corte IDH ha sido enfática y reiterativa en indicar que la restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso, lo cual implica que

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párrs. 56.

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31.

<sup>42</sup> CIDH, Informe N° 38/96, Caso 10.506, Argentina [1], 15 de octubre de 1996, párr. 70.

las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva<sup>43</sup>. Por lo que, aun asumiendo que el objetivo es constitucional, corresponde verificar si la medida es idónea, necesaria y estrictamente proporcional en relación con dicho objetivo.

**106.**Respecto a la idoneidad, esta Corte no verifica que la medida de impedir el ingreso de una mujer con vestido al CRS sea en sí misma conducente para la protección de su integridad o de la integridad de las PPL. A diferencia de otras medidas restrictivas del ingreso con base en la vestimenta, como sería el uso de zapatos de plataforma en los que se podría ingresar elementos como armas y sustancias sujetas a fiscalización, o como sería el uso del cinturón, que podría ser utilizado para poner en riesgo la vida de las personas al interior del CRS, el uso de un vestido corto o largo no representa un riesgo de seguridad para la accionante ni para las personas privadas de libertad. A lo largo de la acción de protección, las entidades accionadas insistieron en justificar la restricción con base en la necesidad de evitar que la accionante sea víctima de improperios y vejaciones, para proteger su integridad. A criterio de esta Corte, es responsabilidad de los agentes del CRS garantizar la protección de la integridad personal tanto de las y los visitantes como de las PPL, independientemente de la forma de vestir de las mujeres que desean ingresar al CRS. Además, para esta Corte el uso de un vestido, independientemente de su largo, no pone en peligro la integridad de las PPL. En consecuencia, esta Corte no encuentra que la medida sea idónea para el fin propuesto. Ahora bien, sin perjuicio de lo antes mencionado, incluso si se considerase que la medida es idónea, esta Corte estima oportuno, en el caso concreto, referirse a la necesidad y proporcionalidad de la misma, debido a que tampoco se verifican los criterios mencionados, como se explica a continuación.

**107.**En relación con la necesidad de la medida, a juicio de esta Corte no se ha justificado por parte de las autoridades accionadas la inexistencia de alternativas menos gravosas para alcanzar el fin. En cuanto a la protección de la integridad de la accionante, las autoridades deben recurrir a otras medidas para evitar que las PPL envíen improperios a la accionante con base en la vestimenta que utiliza, sin tener que recurrir a la medida de impedir su ingreso. En lo que respecta a la protección de las PPL, no puede sostenerse que el largo del vestido utilizado por una mujer que busca ingresar a un CRS represente una amenaza grave para la seguridad del CRS. En consecuencia, a juicio de esta Corte las entidades accionadas no han justificado que la medida de impedir el ingreso a la accionante constituya la alternativa menos gravosa a efectos de precautelar el fin constitucionalmente válido.

**108.**Además, la proporcionalidad exige un debido equilibrio entre la protección y la restricción<sup>44</sup>. A criterio de esta Corte, no resulta equilibrado que, con el afán de proteger la integridad de la accionante y de los PPL, se haya impedido el ingreso al CRS a la accionante, en consideración del vestido que utilizó. Inclusive, como se señaló previamente, la vestimenta constituye parte esencial de la expresión de género y, a

<sup>43</sup> Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2015, párr. 257; y, Corte IDH, Caso Flor Freire vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2016, párr. 125.

<sup>44</sup> LOGJCC, art. 3.2.

juicio de esta Corte, restringir tal expresión como requisito para ingresar al CRS constituye una interferencia desmedida en el ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin que los beneficios de tal restricción sean evidentes.

**109.** Por el contrario, esta Corte verifica que la restricción del ingreso de la accionante al CRS sobre la base del vestido que llevaba puesto, lejos de alcanzar un equilibrio entre la restricción y el supuesto beneficio, obedece al estereotipo de asumir que la accionante, en su condición de mujer, es un cuerpo objeto de placer sexual y la responsabiliza tácitamente por las violaciones a sus propios derechos, en particular, por un posible acoso o violación a su integridad personal. Como ha resaltado la Corte IDH, “[I]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado [...] una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, [entre otros]. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales”<sup>45</sup>.

**110.** A juicio de esta Corte, la vestimenta de una persona no puede constituir un factor que determine el respeto que ella merece. En la misma línea, el largo del vestido de una mujer, tanto dentro como fuera de un centro de privación de libertad, no puede constituir un factor que incida en el libre ejercicio de sus derechos. En palabras de la accionante: “[L]as mujeres necesitamos igualdad de condiciones que los hombres y no por llevar un vestido levantamos el deseo de las personas privadas de libertad”. La Corte también coincide con la visión de la jueza que emitió el voto salvado, en el sentido de que estamos ante normas y prácticas paternalistas o falsamente protectoras de las mujeres, en la medida en que restringen sus derechos con el supuesto fin de protegerlas. De ahí que la Corte no encuentra que se justifique de forma alguna una relación de equilibrio entre la restricción del ingreso al CRS por el uso de un vestido catalogado como corto y la presunta protección a la integridad de la accionante y de las PPL. En definitiva, la medida afecta gravemente a la accionante y no protege derecho o interés alguno, válido y concreto, por lo que la medida es desproporcional.

**111.** Por lo expuesto, la negativa de ingreso al CRS con base en el vestido que usaba la accionante, de ninguna forma puede considerarse una distinción legítima. Al contrario, esta diferencia de trato discrimina desproporcionadamente a las mujeres por su forma de vestir, y perpetúa los estereotipos, preconcepciones y patrones socioculturales según los cuales las mujeres deben vestirse, comportarse y actuar de cierta manera para ser dignas de respeto por parte de los hombres, el Estado y la sociedad. Estos estereotipos o patrones tienden a restringir y efectuar regresiones injustificadas en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, lo cual ya ha sido reconocido por esta Corte Constitucional en el marco de otros casos<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Corte IDH. Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala. Sentencia de 24 de agosto de 2017, párr. 170.

<sup>46</sup> Al respecto, ver la sentencia 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 46 y la sentencia 525-14-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 50.



**112.**La Corte observa que estos patrones, atravesados por profundos sesgos machistas, fomentan la violencia y discriminación a las mujeres. Como ha reconocido el Comité de la CEDAW, la violencia por razón de género contra las mujeres está arraigada, entre otros, en factores como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres<sup>47</sup>.

**113.**A la luz de lo anterior, la Corte concluye que el haber impedido el ingreso de la accionante al CRS Turi con base en su forma de vestir constituyó una medida discriminatoria que no cuenta con una justificación objetiva, no evidencia una relación razonable de proporcionalidad entre la medida aplicada y el fin perseguido, y se basa en patrones estereotipados de comportamiento que promueven un trato desigual hacia las mujeres. En ese sentido, resultaría efectivo para reducir el riesgo, en concordancia con el sistema de rehabilitación constitucional, establecer programas para reducir los sesgos machistas de las PPL y de los funcionarios y las funcionarias que trabajan en aquellos centros. En consecuencia, esta diferencia de trato aplicada por el CRS Turi a la accionante, con base en una manifestación de su género como es la forma de vestir, fue discriminatoria y vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación consagrado en los artículos 11.2 y 66.4 de la CRE.

#### **5.4.Derecho al libre desarrollo de la personalidad**

**114.**La accionante señala: *“yo soy una mujer que utiliza vestido, de esa forma creo que me siento cómoda y además creo que expreso parte de mi sentir, género femenino y de mi feminidad”*. También afirma la accionante que: *“como ser humano libre y digno, decido qué vestir y cómo vestir. Mientras no afecte derechos de otras personas, no se puede imponer reglas a pretexto de un protocolo. Soy una mujer, digna, libre y decido cómo vestir”*.

**115.**La CRE consagra en su artículo 66:

*5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás.*

**116.**La Corte Constitucional ha considerado que el libre desarrollo de la personalidad implica la posibilidad de manifestar y preservar libremente, aquellos elementos físicos y psíquicos inherentes a cada persona, los cuales la individualizan y permiten ser quien es acorde a su voluntad<sup>48</sup>. Por su parte, la Corte Constitucional colombiana ha reconocido que, al interpretar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el intérprete debe hacer énfasis en la palabra *“libre”*, más que en la expresión *“desarrollo de la personalidad”*, pues esta norma no establece que existen determinados modelos de

<sup>47</sup> Comité CEDAW, Recomendación general No. 35, sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19, párr. 14 y 19.

<sup>48</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 133-17-SEP-CC, caso No. 0288-12-EP de 10 de mayo de 2017, pág. 34.

personalidad que son admisibles y otros que se encuentran excluidos por el ordenamiento, sino que corresponde a la propia persona optar por su plan de vida y desarrollar su personalidad conforme a sus intereses, deseos y convicciones, siempre y cuando no afecte derechos de terceros<sup>49</sup>.

**117.**El derecho al libre desarrollo de la personalidad protege de manera general la capacidad de las personas para autodeterminarse siempre y cuando no afecten derechos de terceros. En ese sentido, toda decisión que afecte cuestiones que sólo interesan a la propia persona debe estar libre de intervenciones arbitrarias. Por ello, la Corte Constitucional colombiana también ha reconocido “*el nexo profundo que existe entre el reconocimiento del pluralismo y el libre desarrollo de la personalidad, ya que mediante la protección a la autonomía personal, la Constitución aspira a ser un marco en el cual puedan coexistir las más diversas formas de vida humana, frente a las cuales el Estado debe ser neutral*”<sup>50</sup>.

**118.**Una de las manifestaciones del derecho al libre desarrollo de la personalidad es la apariencia personal. El modo de vestir, de peinarse, de maquillarse, de hablar, entre otros patrones de comportamiento personal, son manifestaciones externas o formas de expresión del género y de la identidad de una persona, asuntos protegidos por el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Cada persona es libre de decidir de manera autónoma cómo desea presentarse ante los demás, cómo resaltar o disimular sus características físicas o qué prendas de vestir utilizar, siempre que no afecte derechos de terceros. En ese sentido, una persona, en función del derecho al libre desarrollo de la personalidad, está en la posibilidad de usar la vestimenta que considere adecuada. Ello, sin perjuicio de que existen límites razonables a este derecho y podrían existir objetivos o justificaciones legítimos para la imposición de cierta vestimenta en situaciones concretas.

**119.**Nuevamente, conviene recordar que la Corte Constitucional colombiana ha establecido que, si bien el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra limitado por los derechos de los demás,

*no cualquier norma legal o reglamentaria, pública o privada, por el sólo hecho de serlo, tiene la virtualidad para imponer restricciones sobre ese derecho fundamental. En efecto, sólo aquellas limitaciones que tengan un explícito asidero en el texto constitucional y no afecten el núcleo esencial del anotado derecho son admisibles desde la perspectiva de la Carta Política. Empero, aquellas restricciones que se produzcan en la zona de penumbra del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad son susceptibles de ser controladas por el juez constitucional, quien deberá constatar, a través del denominado juicio de proporcionalidad, que éstas sean razonables y proporcionadas*<sup>51</sup>.

**120.**Si la medida bajo análisis impone una restricción a la apariencia personal de las personas, para ser legítima debería pretender la protección de un fin no sólo legítimo

<sup>49</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia No. C-481/98 y sentencia No. T-839/07.

<sup>50</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia No. C-481/98 y sentencia No. T-839/07.

<sup>51</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia No. SU-642/98 y sentencia No. T-839/07.

sino imperioso. Lo anterior, puesto que la determinación del atuendo o vestimenta es un asunto muy personal respecto del cual el Estado o los particulares deben argumentar razones poderosas para cualquier interferencia. Esto implica también que tales razones no pueden estar basadas en estereotipos de género o en patrones discriminatorios.

**121.**En el caso bajo análisis, la Corte ya estableció en la sección anterior que la medida de impedir el ingreso de la accionante al CRS Turi con base en su forma de vestir, si bien se pretendió justificar como una medida de protección de derechos, en la práctica, lejos de contar con una justificación objetiva, constituyó una medida basada en patrones estereotipados de comportamiento que promueven un trato desigual hacia las mujeres. Además, la Corte determinó que la medida no es idónea respecto del fin pretendido. Esta Corte considera también que existen alternativas razonables menos limitativas del ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, como, por ejemplo, establecer espacios específicos para visitas en el CRS, y que por tanto el sacrificio a la autonomía en este caso no resultó estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida.

**122.**Esta Corte no puede dejar de observar que, con frecuencia, formas de expresión como la vestimenta, son utilizadas ilegítimamente para impedir a las personas el ejercicio efectivo de sus derechos. En este caso concreto, el estereotipo sobre las consecuencias de portar un vestido corto se tradujo en impedir el acceso de la accionante al CRS para ejercer su profesión, bajo el argumento de que su vestimenta iba a producir que ella sea víctima de atentados a su propia integridad personal. A juicio de la Corte, este caso evidencia cómo, en el caso de las mujeres, los estereotipos de género sobre la vestimenta han llegado incluso a generar que a las mujeres se las responsabilice por las violaciones a sus propios derechos.

**123.**Por las razones expuestas, la Corte considera que la medida de impedir a la accionante el ingreso al CRS con fundamento en su forma de vestir afectó su libertad de decidir de manera autónoma cómo desea presentarse ante los demás, y al ser una medida que no contó con una justificación constitucional válida, vulneró su derecho al libre desarrollo de la personalidad protegido por el artículo 66 numeral 5 de la CRE.

### **5.5.Derecho a presentar quejas y derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad**

**124.**La accionante narra que el día de los hechos, ante el impedimento de ingresar al centro de privación de libertad, presentó una queja oral ante el director del CRS Turi y la respuesta que recibió fue *“arréglese como pueda que usted me da problema”*. Adicionalmente, el director le dijo *“que debía estar agradecida porque no tuvo que someterse al cacheo que se hace para ingresar al [CRS] para determinar que no se lleven cosas en las cavidades”*. La accionante señala que, ante su insistencia, funcionarios del Ministerio de Justicia le pidieron que consigne su correo electrónico para enviarle el protocolo de visitas. En la audiencia pública celebrada ante esta Corte, la accionante reiteró que, inclusive hasta ese momento, no había recibido respuesta de manera motivada a su queja ni se le habían entregado los protocolos de ingreso al CRS que el Ministerio de Justicia le aseguró que remitiría.

125. La CRE consagra en su artículo 66:

*23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.*

*[...]*

*25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.*

126. La Corte Constitucional ha asociado el derecho a dirigir quejas con el derecho de petición. En consideración a aquello, el derecho a dirigir quejas se concentra en la posibilidad de que las personas puedan acudir hacia la administración pública “*para realizar peticiones y que estas sean resueltas de forma oportuna, clara y motivada, es decir, que el derecho de petición se instituye en el fundamento de protección y de garantía para los administrados [...]*”<sup>52</sup>. Cabe indicar que el derecho en cuestión no implica recibir una respuesta favorable sino recibir una respuesta “*de forma oportuna, aunque la respuesta sea negativa, aunque sí existe afectación [...] cuando la respuesta ha sido tardía o se omite la respuesta*”<sup>53</sup>.

127. Si bien la accionante realizó su queja de manera oral cuando le impidieron ingresar al CRS, del análisis del proceso esta Corte ha podido determinar que la accionante no recibió respuesta motivada a la queja presentada ante el Ministerio de Justicia. Tampoco su petición de que dicho Ministerio le envíe los protocolos que regulaban el ingreso al CRS fue atendida.

128. Respecto del derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, esta Corte ha reconocido que este derecho tiene tres elementos:

*El primero es el acceso a bienes y a servicios públicos y el segundo es, cuando se accede, la forma cómo debe ser ese servicio. El primero se vulnera cuando, por algún tipo de barrera (cultural, física, geográfica, económica u otra índole), no es posible gozar el servicio público. El segundo elemento cualifica la forma cómo debe prestarse el servicio público: calidad, eficiencia, eficacia, buen trato. El tercer elemento tiene relación con la información que se debe ofrecer sobre el servicio: adecuada y veraz sobre el contenido y las características del servicio público*<sup>54</sup>.

129. A juicio de esta Corte, salvo ciertas excepciones que se encuentran plenamente justificadas, la forma de vestir de una persona, debería ser una cuestión irrelevante para acceder a los servicios públicos<sup>55</sup>. Adicionalmente, la Corte observa que las entidades accionadas no cumplieron con el principio de calidad que rige el acceso a los servicios públicos dada la falta de información otorgada a la accionante, tanto el día en que ocurrieron los hechos como en días posteriores. A esto se suma que la accionante no

<sup>52</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 090-15-SEP-CC de 25 de marzo de 2015, caso No. 1567-13-EP, pág. 13.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 84.

<sup>55</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia No. T-595/17 de 25 de septiembre de 2017, párrs. 60 y 61.

recibió el buen trato al que se refiere el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución, y que se relaciona con el respeto que debe regir la relación entre el servidor o servidora y la persona usuaria<sup>56</sup>. A su vez, en relación con los derechos analizados en la presente sección, la Corte Constitucional advierte que en todo el sector público existen puntos de contacto con la ciudadanía (ventanillas, puntos de atención, líneas abiertas, formularios web, etc.), en los cuales suele existir amplia discrecionalidad de los servidores y las servidoras encargadas de la atención al público para generar e implementar políticas y regulaciones informales que en ciertos casos, como el presente, pueden convertirse en verdaderas barreras para el acceso a los servicios públicos y para el ejercicio de los derechos que están llamados a garantizar. Con frecuencia, este tipo de prácticas, resultan incompatibles con el goce y ejercicio de los derechos constitucionales a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas, así como también pueden reñir con otras normas y principios jurisdiccionales, como la seguridad jurídica, la legalidad en el ejercicio de la potestad normativa por parte de autoridades administrativas, el principio de legalidad de los requisitos para el ejercicio de los derechos, o los principios que regulan el acceso a los servicios públicos en general.

**130.** En función de lo anterior, la Corte identifica que se afectó el derecho de la accionante a recibir atención o respuestas motivadas a las quejas y peticiones que presentó, reconocido en el artículo 66.23 de la CRE, así como también su derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, contenido en el artículo 66.25 de la CRE.

### **5.6. Libertad de trabajo**

**131.** La accionante fundamenta la alegada vulneración de la libertad de trabajo en el hecho de que al impedírsele ingresar al CRS se le prohibió también ejercer su profesión como abogada en libre ejercicio, “*por llevar puesta un vestido, que a criterio de los guardias, no cumplía con el protocolo impuesto por el director del [CRS]*”.

**132.** La CRE consagra en su artículo 66:

*17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.*

---

<sup>56</sup> En el contexto de los centros de privación de libertad, esta Corte considera oportuno recordar que en el dictamen 4-19-EE/19 de 2 de julio de 2019, párr. 84, señaló “*Las inspecciones, requisas o registros practicados con ocasión del estado de excepción, al igual que los practicados durante el régimen ordinario, deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y de quienes las visiten. Además, las inspecciones, requisas o registros corporales deben obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. En particular, los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los centros de privación de libertad deben practicarse en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales. Para ello [se] utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados. Cabe enfatizar que ni el estado de excepción ni mucho menos el régimen ordinario, habilitan a los miembros de la Fuerza Pública a realizar registros intrusivos vaginales y anales. De igual manera, la destrucción de objetos inofensivos y cuya tenencia es permitida al interior de un centro de privación de libertad, no está justificada bajo el régimen ordinario ni bajo el estado de excepción*” (no se reproduce la nota al pie de página del original).



**133.**La Corte Constitucional ha relacionado la libertad de trabajo con el derecho al trabajo reconocido en el artículo 33 de la CRE<sup>57</sup>. Al respecto ha mencionado que *“este derecho reconocido mundialmente promulga la libertad de las personas para elegir un trabajo digno en optimas [sic] condiciones”*<sup>58</sup>. La libertad de trabajo ha sido desarrollado por la autoridad legislativa<sup>59</sup>. Ahora bien, la Corte Constitucional ha considerado que el núcleo esencial de la libertad de trabajo implica que no exista trabajo forzoso, salvo las excepcionales legales<sup>60</sup>. En ese orden de ideas, el trabajo forzoso implica *“todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente [...]”*<sup>61</sup>, con lo cual *“se requiere a fin de cuentas que exista coacción sobre el individuo”*<sup>62</sup>. Por otra parte, la Corte Constitucional ha determinado que

*el derecho a la libertad de trabajo no constituye un derecho absoluto, sino que encuentra su limitante en la legislación emitida por el Estado respecto a la actividad económica que pretende ser ejercida, es decir, el ejercicio de este derecho implica la libre elección de una actividad económica, la cual debe ser ejercida siempre en el respeto al ordenamiento jurídico vigente*<sup>63</sup>.

**134.**La Corte reconoce que la medida impuesta tuvo una afectación en varios derechos de la accionante y obstaculizó el efectivo ejercicio de su profesión en el día de los hechos. No obstante, conforme al contenido de la libertad de trabajo previamente expuesto, esta Corte no observa que sobre la accionante se haya ejercido coacción y se le haya obligado a realizar un trabajo no lícito, gratuito, forzoso o distinto al que eligió, esto es su profesión de abogada. Por lo tanto, la Corte no identifica una vulneración del derecho a la libertad de trabajo. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, esta Corte es enfática en recordar la importancia de la comunicación entre los abogados y abogadas con su cliente y reconoce que la restricción innecesaria en el ejercicio de la profesión jurídica puede además ocasionar repercusiones en las garantías que deben regir en los procesos judiciales.

### **5.7.Derecho a la defensa**

**135.**La accionante alega que se vulneró el derecho a la defensa porque la razón de su visita al CRS era para proporcionar asistencia técnica como abogada a su cliente. Al respecto, explica que *“ese día una ciudadana que iba a ser juzgada el día siguiente con el*

<sup>57</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 281-17-SEP-CC de 30 de agosto de 2017, caso 119-13-EP, pág. 16.

<sup>58</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC de 25 de abril de 2013, casos 36-10-IN y acumulados, pág. 52.

<sup>59</sup> Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005. Código de Trabajo, art. 3. 1. El Código de Trabajo, aborda el contenido de la libertad de trabajo, principio que informa la legislación laboral.

<sup>60</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 005-11-DEE-CC de 27 de julio de 2011, pág. 11.

<sup>61</sup> Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo, 1930, art. 2 y Convenio No. 105 de la misma organización relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957.

<sup>62</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 007-10-SIN-CC de 15 de julio de 2010, caso No. 6-08-IN, pág. 16.

<sup>63</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 281-17-SEP-CC de 30 de agosto de 2017, caso 119-13-EP, pág. 16.

*procedimiento directo no pudo rendir versión con la [abogada de confianza] [...] y por tanto dicha ciudadana [...] quedó en la indefensión” y señala que “si se nos limita el ingreso por llevar vestido, [...] no se cuenta con los medios adecuados y con el tiempo suficiente para preparar la defensa”.*

**136.**El artículo 76 de la CRE establece la defensa como una de las garantías del debido proceso. En particular, la accionante alegó como vulneradas las siguientes garantías del derecho a la defensa:

*Art. 76.7.- [...] a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa<sup>64</sup>.*

**137.**Es preciso mencionar que, en relación con el derecho a la defensa en esta sección, la Corte se referirá únicamente a los numerales citados en el párrafo previo, en consideración a los hechos de origen, puesto que previamente se declaró la vulneración de la garantía de motivación respecto de la sentencia impugnada. Ahora bien, el derecho a la defensa supone contar con igualdad de condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso, para ser debidamente escuchadas en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas e interponer recursos<sup>65</sup>.

**138.**Ahora bien, la Corte recuerda que en el presente caso quien ha comparecido como víctima es la accionante y no su patrocinada. En el trámite de la presente causa de acción de protección no se han identificado vulneraciones al derecho a la defensa de la accionante. Adicionalmente, la Corte no cuenta con elementos para determinar que efectivamente se dejó en indefensión a la patrocinada de la accionante dentro de otro proceso al que corresponde la presente acción de protección. De tal manera, la Corte no identifica una vulneración del derecho a la defensa.

## 6. Reparaciones

**139.**El artículo 86 de la CRE prescribe que un juez o jueza, al constatar una violación de derechos constitucionales debe declararla, ordenar la reparación integral que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.

**140.**En el mismo sentido, el artículo 18 de la LOGJCC desarrolla la reparación integral indicando que al declararse la vulneración de derechos se debe ordenar la reparación integral material o inmaterial. Asimismo, el artículo referido determina que la reparación integral “*procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación [...]*”. En la misma norma, la LOGJCC reconoce diversas formas de reparación, entre otras, “*la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el*

<sup>64</sup> Estas fueron las garantías del derecho a la defensa alegadas por la accionante en su demanda.

<sup>65</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1677-13-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

*hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud*’. Por último, la LOGJCC, en su artículo 18, determina que

*La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.*

*En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.*

*La persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia. Si la jueza o juez considera pertinente podrá convocar a nueva audiencia para tratar exclusivamente sobre la reparación, que deberá realizarse dentro del término de ocho días.*

**141.**En atención al último inciso del artículo 18 de la LOGJCC, es necesario referirse a lo manifestado por la accionante en relación con la reparación integral. Así, en la audiencia pública ante este organismo, ella manifestó que respecto a las medidas de reparación aspira a que la Corte Constitucional determine que,

*las mujeres tenemos derechos, no podemos ser tratadas de impúdicas e indecentes, no vamos a conversar, no vamos a jugar, que nosotras vestidas con un vestido no somos material pornográfico y que la gente en cárcel existe gente buena y mala y si debemos cuidar nuestro pudor que debemos cuidarnos de acuerdo a nuestras propias convicciones morales, religiosas pero que tenemos libertad para aquello [...]. ¿Cuál es el daño que yo causé por ingresar de tal manera vestida yo soy responsable de causar deseos en [las personas privadas de libertad]?*

**142.**También expresó que esperaba que se declare con lugar la presente acción,

*para saber que las mujeres vivimos en un estado constitucional de derechos y justicia, donde podamos transitar libremente, donde podemos trabajar libremente, donde podemos pues desarrollarnos como nosotros hayamos decidido, con vestido o con pantalón corto o largo y que todavía no se nos tenga como en la santa inquisición que éramos nosotros con nuestra vestimenta y nuestro arreglo las que provocábamos a los hombres, eso quiero que se elimine del estado ecuatoriano.*

**143.**Finalmente, la accionante manifestó que espera que la presente acción le permita “*saber que las mujeres podemos transitar libremente como queramos y no que provocamos a los hombres*”, esa es su intención y que las mujeres “*no estamos aquí para provocar a los hombres*” (énfasis añadido).

**144.**De conformidad con lo expuesto y en atención a lo manifestado por la accionante en cuanto a la reparación en este caso, la Corte Constitucional considera necesario dejar sin

efecto la sentencia impugnada y determinar que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación. En cuanto a la reparación por los actos y omisiones de las entidades accionadas en la acción de protección de origen, como medidas de reparación la Corte considera pertinente ordenar un pedido de disculpas públicas a la accionante; la adecuación de la normativa que rige el ingreso de las personas a los CRS; y la capacitación a los funcionarios y a las funcionarias encargadas del ingreso a los CRS. Al respecto, es necesario señalar que la adecuación de la normativa que rige los ingresos a los CRS, así como las capacitaciones referidas deben contar con un enfoque de género y con perspectiva de derechos humanos.

**145.** Por último, esta Corte Constitucional no puede dejar de enfatizar el deber de toda autoridad pública, en particular, de las y los operadores judiciales, de adoptar medidas para promover la desarticulación del uso y aplicación de estereotipos, prejuicios y preconcepciones respecto de las mujeres con fundamento en sus atributos, comportamiento, características, entre otras condiciones, los cuales perpetúan la discriminación y la violencia en contra de las mujeres<sup>66</sup>. En este sentido, esta Corte reitera los parámetros señalados en la sentencia No. 1894-10-JP/20, que también son aplicables al presente, y que establecen lo siguiente:

*5. Los jueces que conozcan acciones de protección por posibles violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación de mujeres por su género (...) deberán disponer obligatoriamente medidas concretas a las autoridades accionadas que garanticen la no repetición de dichas vulneraciones, como: (i) la adecuación de normas internas, políticas y prácticas para evitar la vulneración de derechos, (...) (iii) medidas de investigación y sanción a las autoridades o funcionarios involucrados, sin perjuicio de otras medidas a las que hubiere lugar en el caso concreto.*

*6. Las autoridades estatales que adviertan la vulneración de derechos de igualdad y no discriminación contra las mujeres dentro de sus propias dependencias o por advertencia de otras instituciones del Estado, deberán adoptar inmediatamente las medidas adecuadas para erradicar las vulneraciones sin que sea necesaria una orden judicial previa.<sup>67</sup>*

## 7. Decisión

**146.** 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. Aceptar** la acción extraordinaria de protección y **declarar** la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva por parte de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. Como medida de reparación por la vulneración de los derechos referidos, se dispone dejar sin efecto la sentencia de 10 de abril de 2015.

<sup>66</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 525-14-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 50.

<sup>67</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párrs. 77.5 y 77.6.

2. **Aceptar** parcialmente la acción de protección planteada y **declarar** la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a acceder a servicios públicos de calidad y a presentar quejas y recibir respuestas motivadas. Como medidas de reparación integral ante la vulneración de derechos por parte de las entidades accionadas, considerando que la publicación de esta sentencia es en sí misma una medida de reparación se dispone que:

- i. El SNAI, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, pida disculpas públicas a Tania Valentina Vásquez Abad, a través de su sitio web institucional y de sus cuentas oficiales de redes sociales. Las disculpas públicas deberán publicarse en el banner principal del sitio web institucional por 3 meses consecutivos y de forma ininterrumpida, y deberán difundirse en redes sociales por 3 meses consecutivos con 2 publicaciones por semana. Tanto en el sitio web institucional como en las cuentas oficiales en redes sociales, el pedido de disculpas públicas deberá publicarse junto con el hipervínculo de la presente sentencia y contener el siguiente mensaje:

*El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores reconoce la práctica discriminatoria cometida en contra de la abogada Tania Valentina Vásquez Abad y asume su responsabilidad respecto de las vulneraciones cometidas a sus derechos constitucionales al impedir el ingreso de la abogada al Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Sur Turi – Cuenca, con base en estereotipos de género sobre su forma de vestir. El SNAI se compromete a respetar la expresión de género de las personas que buscan acceder a los centros de privación de libertad del país.*

- ii. Para justificar el cumplimiento integral de la presente medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación del SNAI deberán remitir a esta Corte: (i) dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el banner principal del sitio web y redes sociales de la institución; y (ii) dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 3 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de las publicaciones en redes sociales y de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó y difundió las disculpas públicas conforme lo ordenado.
- iii. El SNAI, como principal ente rector encargado de generar políticas públicas respecto de los CRS del país, dentro del plazo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, adecúe su normativa, incluyendo el Manual de Gestión y demás protocolos correspondientes, para que se ajusten al contenido de esta sentencia, en lo principal, respecto a toda prohibición sobre el uso de vestimenta para ingresar a los CRS que se fundamente en estereotipos, preconceptos y prejuicios en contra de las mujeres. Para adecuarse a la Constitución, la normativa estará basada en parámetros objetivos, con enfoque de género y perspectiva de derechos humanos, y no en fundamentos morales sobre la decencia o indecencia. En el plazo máximo de 3 meses contados desde la



notificación de la presente sentencia, el SNAI deberá presentar un plan de trabajo y cronograma para dar cumplimiento con la presente medida.

- iv. El SNAI, en el plazo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, realice una capacitación con el apoyo de la Defensoría del Pueblo a las y los funcionarios de los distintos CRS del país, en particular, a las y los funcionarios encargados del ingreso a dichos centros, respecto de los parámetros desarrollados en esta sentencia con énfasis en los estereotipos de sexo y género que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. En el plazo máximo de 3 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, el SNAI deberá remitir un plan de trabajo y cronograma para dar cumplimiento con la presente medida.
- v. El SNAI, como principal ente rector del sistema de rehabilitación social en el país, incluya la presente sentencia con énfasis en los estereotipos de sexo y género que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, como parte del contenido de los programas de educación y rehabilitación social de las personas privadas de libertad en los distintos centros de privación de libertad en el país. En el plazo de 3 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, el SNAI, a través de su representante, deberá informar sobre el cumplimiento de la presente medida.
- vi. El Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de velar por la eficiencia de la Función Judicial, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, publique la sentencia en su sitio web institucional y difunda la misma a través de sus cuentas oficiales en redes sociales. La sentencia deberá publicarse en el banner principal de su sitio web institucional por 3 meses consecutivos de forma ininterrumpida, y deberá difundirse en redes sociales por 3 meses consecutivos con 2 publicaciones por semana.
- vii. Para justificar el cumplimiento integral de la presente medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación del Consejo de la Judicatura deberán remitir a esta Corte: (i) dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación y difusión en el banner principal del sitio web y redes sociales de la institución; y (ii) dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 3 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de las publicaciones en redes sociales y de la publicación del banner, en el que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó y difundió la sentencia conforme lo ordenado.
- viii. El Consejo de la Judicatura, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difunda la sentencia a las juezas y jueces que conocen garantías jurisdiccionales. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante y en el mismo término de 10 días, deberá remitir a esta Corte los documentos que justifican la difusión de la presente sentencias a las y los jueces constitucionales.

3. **Exhortar** al SNAI para que se abstenga de incurrir en prácticas de discriminación contra las mujeres basadas en estereotipos de sexo y género o de otra índole, y supervisar que todo su personal actúe de conformidad con esta obligación.
  4. **Disponer** la devolución de los expedientes del proceso a las judicaturas de origen.
147. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos en contra de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 17 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**