

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y CRISIS CARCELARIA EN ECUADOR
Revisión de los parámetros estructurales desarrollados
por la Corte Constitucional del Ecuador

CONSTITUTIONAL CASE LAW AND PRISON CRISIS IN ECUADOR
Review of the Structural Parameters Developed
by the Constitutional Court of Ecuador

JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL E CRISE CARCERÁRIA NO EQUADOR
Revisão de parâmetros estruturais desenvolvidos
pela Corte Constitucional do Equador

*Javier Arcentales Illescas**

Recibido: 10/VI/2022

Aceptado: 25/VII/2022

Resumen

Los hechos de violencia ocurridos en las cárceles ecuatorianas desde el año 2019, caracterizados por matanzas entre persona privadas de libertad, han configurado una crisis, frente a la cual, las medidas adoptadas por el Estado han sido insuficientes. Ante esta situación, la Corte Constitucional del Ecuador ha emitido principalmente dictámenes sobre estados de excepción y sentencias de revisión, parámetros estructurales fundamentados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. En estos fallos, la Corte ha identificado una vulneración estructural de los derechos de las personas privadas de libertad y la necesidad de adoptar políticas públicas ajustadas al marco constitucional y a las obligaciones estatales que den respuestas de fondo. Este artículo hace una revisión analítica de los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional y concluye con la identificación de los desafíos para su cumplimiento.

Palabras clave: Privación de libertad; Integridad personal; Estados de excepción; Sentencias constitucionales; Personas privadas de libertad

Abstract

The acts of violence that occurred in Ecuadorian prisons since 2019, characterized by massacres among people deprived of their Liberty, have configured a crisis in the face of which the measures adopted by the State have been insufficient. Faced with this situation, the Constitutional Court of Ecuador has mainly issued rulings on states of emergency and review of sentences, structural parameters based on the Constitution and international human rights instruments. In these rulings, the Court has identified a structural violation of the rights of persons deprived of their liberty and the need to adopt public policies adjusted to the constitutional framework and to state duties that provided a substantive response. This essay makes an analytical review of the parameters developed by the Constitutional Court and concludes with the identification of the challenges for its fulfillment.

Key words: Deprivation of freedom; Personal integrity; State of emergency; Constitutional case law; Persons deprived of liberty

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito; Especialista Superior en Derechos Humanos por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Quito; Máster en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la UASB. Es profesor invitado el Programa Andino de Derechos Humanos de la UASB, investigador y consultor en derechos humanos, movilidad humana, garantías jurisdiccionales, sistemas de protección de derechos, diversidades y grupos de atención prioritaria e interrelaciones entre estéticas y derechos humanos.

Cómo citar este artículo: Arcentales Illescas, Javier. 2022. "Jurisprudencia constitucional y crisis carcelaria en Ecuador". Revista de estudios jurídicos Cálamo, N° 17: 43-53.

Resumo

Os episódios de violência que ocorreram nas prisões equatorianas desde 2019, caracterizados por mortes entre pessoas privadas de liberdade, configuraram uma crise frente a qual as medidas adotadas pelo Estado equatoriano foram insuficientes. Diante desta situação, a Corte Constitucional, do Equador emitiu opiniões sobre estados de sítio e sentenças de revisão, parâmetros estruturais fundamentados na Constituição e nos instrumentos internacionais de direitos humanos. Nestas sentenças, a Corte identificou uma vulneração estrutural dos direitos

das pessoas privadas de liberdade e a necessidade de adotar políticas públicas ajustadas à Constituição e as obrigações estatais que gerem uma resposta de fundo. Este artigo faz uma revisão analítica dos parâmetros estabelecidos pela Corte Constitucional e conclui com a identificação dos desafios para tornar para seu cumprimento.

Palavras chave: Privação de liberdade; integridade pessoal; Estados de exceção; Sentenças constitucionais; Pessoas privadas de liberdade

“El sistema está infectado desde la raíz. Es una planta que está podrida y cada una de sus hojas y sus frutos no sirve para nada y solo apesta. Eso le puedo decir. De qué vale sacar a uno si todos están podridos. El sistema, el aire están contaminados.”¹

INTRODUCCIÓN

La naturalización de la violencia ocurre paulatina y silenciosamente en una sociedad y es un síntoma peligroso de decadencia humana. La noticia de los asesinatos masivos ocurridos en 2020 dentro de varios centros de privación de libertad (CPL) en el Ecuador causaron gran conmoción en la opinión pública. La crudeza de las imágenes y audios que inevitablemente circularon por las redes sociales que retrataban los cuerpos despojados de dignidad humana, acompañados de historias desgarradoras de familiares que nada pudieron hacer ante los llamados de auxilio y la actuación desorientada e inútil de las autoridades, impactaron en la sociedad ecuatoriana y mostraron los síntomas de un problema social mucho más profundo y complejo.

Estos son los síntomas del fenómeno que Slokar denominaría la lógica de la exclusión, que es sobre la que operan las cárceles latinoamericanas. En sus propias palabras:

“la situación se inscribe en una dinámica de gran encierro importada por los países de la región, en

donde más de la mitad de los presos no están condenados sino en prisión preventiva, siendo que de esta mayoría de inocentes el grueso lo componen aquellos jóvenes carenciados selectivamente enjaulados por delitos contra la propiedad y distribución de tóxicos en pequeña escala. Esta masiva segregación conduce al reemplazo de la denominación cárcel por la de “depósito humano” o incluso “vertedero” al decir de Jonathan Simon, que se gestiona con una lógica de población enemiga, ya que, a falta de mejores, el delincuente común funge residualmente como el óptimo chivo expiatorio.” (Slokar 2020, 59)

Esta comprensión de la atmósfera carcelaria concreta visiones teóricas que cuestionan la existencia de los centros de privación de libertad, precisamente por hechos como los que ocurren en el Ecuador, donde la degradación de lo humano deriva en la negación absoluta de la dignidad. Siguiendo a Foucault, el sistema carcelario opera sobre los cuerpos despojados de su noción de persona disciplinándolos a través del castigo a cualquier transgresión (Foucault 2008, 159).

¹ Testimonio de Edmundo M., recogido en el párrafo 279 de la Sentencia 365-18-JH/21 de la Corte Constitucional del Ecuador.

Estos hechos no han dejado de ocurrir, pues los reportes de nuevos asesinatos dentro de los CPL se repiten. Sin embargo, ya no conmocionan a una sociedad que empieza a ver con normalidad a estos sucesos escalofriantes. Además, toman fuerza ideas que pretenden justificarlos bajo la creencia de que una persona privada de libertad está despojada de su condición de humano y que esta situación es una consecuencia normal de haber delinquido.

El riesgo de los problemas estructurales es precisamente que se instalan en una sociedad como parte de la cotidianidad, se vuelven ajenos a la conmoción y cada vez indignan menos, de modo que provocan la invisibilización del sufrimiento humano.

Bajo esta premisa, es importante analizar cómo, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha dado tratamiento a estos hechos ocurridos en los CPL y el abordaje en el que, desde una perspectiva estructural y con base en los derechos constitucionales, ese Organismo ha desarrollado parámetros de actuación para que las autoridades a cargo adopten acciones a corto, mediano y largo plazo a fin de superar esta problemática estructural.

La Corte Constitucional se ha referido a estos hechos principalmente desde el control que ha realizado de estados de excepción declarados por el Ejecutivo, en su momento, para atender la denominada crisis carcelaria; y, por otra parte, a través de sentencias que son fruto del proceso de selección y revisión.

Los dictámenes son fruto del control de constitucionalidad que la Corte realiza de los decretos ejecutivos mediante los cuales el presidente de la república declara el estado de excepción, conforme los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador y de los artículos 119 al 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). En ellos la Corte analiza que las declaraciones de estado de excepción cumplan con los parámetros formales y materiales que la Constitución y la LOGJCC han establecido. Desde mayo de 2019 hasta julio de 2022, la Corte Constitucional ha emitido seis dictámenes de control de constitucionalidad de estados de excepción declarados por el presidente de la República frente a hechos violentos ocurridos en los CPL. A continuación, se sintetiza la información general de los dictámenes que forman parte del análisis de este artículo.

Cuadro 1: Dictámenes de constitucionalidad de estados de excepción en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Número	Decreto y fecha estado de excepción	Causal de estado de excepción	Ámbito temporal y territorial	Fecha de dictamen de la Corte Constitucional	Decisión de la Corte Constitucional
1-19-EE y 2-19-EE (acumulados)	Decreto Ejecutivo 741 de 16 de mayo de 2019 Decreto Ejecutivo 754 de 27 de mayo de 2019	Grave conmoción interna Grave conmoción interna	Sistema de rehabilitación social a nivel nacional: 60 días	30 de mayo de 2019	Dictamen favorable
4-19-EE	Decreto Ejecutivo N° 823 de 15 de julio de 2019 (renovación)	Grave conmoción interna	Sistema de rehabilitación social a nivel nacional: 30 días adicionales	23 de julio de 2019	Dictamen favorable

Cuadro 1: Dictámenes de constitucionalidad de estados de excepción en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Número	Decreto y fecha estado de excepción	Causal de estado de excepción	Ámbito temporal y territorial	Fecha de dictamen de la Corte Constitucional	Decisión de la Corte Constitucional
4-20-EE	Decreto Ejecutivo 1125 de 11 de agosto de 2020	Grave conmoción interna	Sistema de rehabilitación social a nivel nacional: 60 días	19 de agosto de 2020	Dictamen favorable
6-20-EE	Decreto Ejecutivo N° 1169 de 10 de octubre de 2020 (renovación)	Grave conmoción interna	Sistema de rehabilitación social a nivel nacional: 30 días adicionales	19 de octubre de 2020	Dictamen favorable
5-21-EE	Decreto Ejecutivo 210 de 29 de septiembre de 2021	Grave conmoción interna	Sistema de rehabilitación social a nivel nacional: 60 días	06 de octubre de 2021	Dictamen favorable
8-21-EE	Decreto Ejecutivo 276 de 28 de noviembre de 2021	Grave conmoción interna	Sistema de rehabilitación social a nivel nacional: 30 días adicionales.	10 de diciembre de 2021	Dictamen favorable

Fuente: Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, SACC.

Elaboración: Javier Arcentales Illescas.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha profundizado en la problemática estructural de los CPL en la Sentencia de revisión N°. 365-18-JH/21, de 24 de marzo de 2021, proveniente de ponencia del juez Agustín Grijalva Jiménez. Este fallo es producto de la selección de cuatro sentencias de *habeas corpus* presentados en favor de personas privadas de libertad que han sufrido vulneraciones a la integridad personal dentro de los centros de privación de libertad del país.

Sentencias de este tipo tienen fundamento en el artículo 436, numeral 6 de la Constitución y los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC. En estas disposiciones se establece la obligación que tienen todos los jueces, juezas, tribunales y cortes que resuelven garantías jurisdiccionales, de enviar los fallos a la

Corte Constitucional y la facultad discrecional de ese Organismo para seleccionarlos con base en los criterios establecidos en el artículo 25 de la LOGJCC y, posteriormente, emitir una sentencia en la que revise la actuación de los jueces y desarrolle parámetros constitucionales.

La Sentencia 365-18-JH/21 revisa las siguientes sentencia. En primer lugar, la que resolvió el *habeas corpus* propuesto el 14 de noviembre de 2018 en favor de Benjamín Carrasco Montaleza, quien se encontraba privado de libertad, fruto de una medida cautelar en el Centro de Rehabilitación Social de Turi. Luego la sentencia del *habeas corpus* propuesto el 16 de agosto de 2017 en favor de Jacinto José Lara Matamoros, privado de libertad en el Centro de Rehabilitación Social

de Los Ríos. También la sentencia de *habeas corpus* propuesto en favor de Carlos P., el 25 de noviembre de 2019, quien se hallaba con prisión preventiva en el Centro de Rehabilitación Social de Loja. Y, por fin, el *habeas corpus* presentado el 19 de agosto de 2020 en favor de Edmundo M., quien se encontraba en el Centro de Rehabilitación Social de Turi en virtud de una orden de prisión preventiva dictada en su contra.

Según los hechos que describe la Sentencia 365-18-JH/21, estas personas privadas de libertad sufrieron diferentes tipos de afectaciones a la integridad personal dentro de los CPL, tales como golpizas sistemáticas por parte de otros privados de libertad, con consentimiento de las autoridades y guías penitenciarias de los CPL, extorsiones y amenazas contra su vida y la de familiares, aislamiento y agresiones sexuales.

La mencionada sentencia se destaca porque, a partir de los hechos particulares de los casos bajo revisión, la Corte identificó la problemática estructural que subyace en los CPL, que hace que estos casos no sean hechos aislados, sino fruto de esa problemática. Por las razones señaladas, si bien en la sentencia, la Corte Constitucional también profundizó sobre el *habeas corpus* correctivo como mecanismo para la protección de la integridad personal de las personas privadas de libertad, en este artículo se analizarán los aspectos relacionados con la problemática estructural y los parámetros constitucionales que buscan dar respuesta a dicha problemática.

Finalmente, a modo de conclusión, se establecen algunos desafíos que tiene la justicia constitucional, como una pieza fundamental en la superación de los elementos que configuran la problemática estructural de los CPL y sobre todo de la garantía de los derechos humanos de quienes se encuentran, por diferentes motivos, en esos lugares.

1. Una problemática estructural

Como se ha visto, ante la recurrencia de hechos violentos y masacres ocurridas en los CPL, el Ejecutivo

ha optado, como medida para dar respuesta a la coyuntura, por la declaratoria de estados de excepción en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social en todo el país. Lo dicho, bajo la premisa de que, bajo el régimen ordinario no es posible controlar tales situaciones y que, por tal motivo se requeriría de medidas excepcionales, como la movilización de Fuerzas Armadas y la restricción de derechos, para hacer frente a estas situaciones. Así, en todos los decretos ejecutivos se ha invocado la causal de grave conmoción interna como justificación para la declaratoria del estado de excepción.

Como se observa en el cuadro 1, la Corte Constitucional ha dictaminado la constitucionalidad de dichas declaratorias de estado de excepción; sin embargo, a partir del Dictamen N.º 4-19-EE/19, se hace referencia a la existencia de la problemática estructural y se emite la advertencia de que no es posible superar esta situación únicamente con la declaratoria del régimen excepcional.

Así, en dicho dictamen, ese organismo señaló “que los hechos que motivaron la declaratoria, así como la actual renovación del estado de excepción revelan **la existencia de serias deficiencias estructurales que atentan contra derechos humanos**² inderogables e impiden la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad”³. De esta manera, se hacen visibles las condiciones que subyacen a los hechos de violencia en los CPL, los cuales no son esporádicos o aislados y que, tal como señala este dictamen, son contrarios al objetivo de la rehabilitación social.

En ese dictamen, la Corte Constitucional también identificó los elementos que confluyen simultáneamente en ese escenario crítico. Al respecto indicó:

“A juicio de esta Corte, el hacinamiento, **las deficientes condiciones de privación de libertad, la falta de provisión de servicios básicos, los altos índices de violencia al interior de los centros de privación de libertad, la falta de control efectivo de las autoridades competentes, el uso excesivo**

2 Énfasis del autor.

3 Corte Constitucional, Dictamen No. 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019, párr. 94.

de la fuerza por algunos miembros de la Fuerza Pública, la corrupción en los filtros de ingreso⁴, entre otros, exigen la adopción de medidas concretas y urgentes orientadas a hacer frente a estas deficiencias estructurales, no sólo durante la vigencia del estado de excepción.”⁵

La identificación de estos aspectos en el dictamen de constitucionalidad no puede pasar desapercibida, pues evidencia que la debilidad en la política penitenciaria, y en general de rehabilitación social, es un elemento sustancial para que ocurran los hechos de violencia, y a su vez, provoque la grave conmoción interna dentro de los CPL. Por dichas razones, la Corte advierte que este es un asunto que puede ser abordado desde el régimen ordinario, a fin de que no desborde al Estado y el gobierno deba hacer uso del estado de excepción.

En ese sentido, la Corte concluye que “[a]l hacinamiento se suman las deficientes condiciones de infraestructura, y la calidad y accesibilidad a servicios de alimentación, salud, agua, entre otros, **que exigen respuestas efectivas más allá de la declaratoria de estado de excepción**”⁶.

Es claro que tales situaciones no fueron ni han sido superadas, razón por la cual, se dictó un nuevo estado de excepción el 11 de agosto de 2020. Frente a esta situación en el dictamen de constitucionalidad, la Corte Constitucional observó que las condiciones estructurales a las que se hizo referencia en el dictamen previo persistían e incluso se habría agravado⁸; esta vez por la aceptación expresa de grupos delictivos que operan dentro de los CPL y que superan el control de las autoridades.

Así, en dicho dictamen, la Corte constató que, efectivamente los hechos de violencia comportaban la

causal de grave conmoción y dictaminó la constitucionalidad de la declaratoria. No obstante, advirtió que “el Presidente de la República **no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo**”⁹. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”¹⁰.

Dada la persistencia de los hechos violentos, a pesar de la declaratoria del estado de excepción, el presidente de la República decidió renovarlo por 30 días más. La Corte resolvió aceptar dicha renovación en el dictamen 6-20-EE/20. Sin embargo, tal decisión no fue unánime, pues contó con siete de los nueve votos¹¹. En el voto salvado del juez Ramiro Ávila Santamaría este profundiza en la problemática estructural e identifica la debilidad de la política penitenciaria:

“El gran problema estructural, **que un estado de excepción no resolverá si no está enmarcado dentro una política pública con enfoque de derechos, es el hacinamiento**”¹². A más grandes cárceles y mayor cantidad de personas, menos posibilidad de controlar el crimen organizado dentro de una cárcel, del que se derivan múltiples tráficos ilegales y diferentes tipos de violencia, que incluyen, como ha ocurrido en reiteradas ocasiones durante la vigencia de los estados de excepción, la muerte de personas.”¹³

En estos dictámenes, la Corte Constitucional ha identificado algunos de los elementos que confluyen en la problemática estructural y ha centrado su análisis en la pertinencia de abordarla desde la declaratoria del régimen de excepción. Sin embargo, es en la Sentencia

4 Énfasis del autor.

5 *Ibid.*, párr.95.

6 Énfasis del autor.

7 *Ibid.*, 97.

8 En el párrafo 29 del Dictamen N.º 4-20-EE/20, la Corte Constitucional señaló: “este Organismo Constitucional no puede dejar de mencionar que ve con preocupación que se vuelva a declarar un estado de excepción por este tipo de acontecimientos, **cuando hace un año ya existió un estado de excepción de igual naturaleza, en el que se debían implementar medidas con el fin de solucionar la grave situación carcelaria del país.**” (énfasis del autor)

9 Énfasis del autor.

10 Corte Constitucional, Dictamen N.º 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 31.

11 Según la razón del Dictamen 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2019, se registra el voto salvado del juez Ramiro Ávila Santamaría y no contó con el voto del juez Agustín Grijalva Jiménez por encontrarse ausente.

12 Énfasis del autor.

13 Corte Constitucional del Ecuador, voto salvado del juez Ramiro Ávila Santamaría en el Dictamen 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, párr. 16.

365-18-JH/21 en la que ese organismo dedica mayor desarrollo a la identificación de la problemática estructural.

Así, a partir de estadísticas sobre población carcelaria requeridas al Servicio Nacional Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI) y de datos proporcionados por el Mecanismo de Prevención de la Tortura de la Defensoría del Pueblo, se verificaron los altos índices de hacinamiento. En ese sentido la Corte Constitucional observó que

“de los 36 centros de privación de libertad, 23 tienen exceso de población carcelaria y que las cifras más altas de sobrepoblación se encuentran en las provincias de la región Costa, esto es Guayas, Santo Domingo, Esmeraldas, Los Ríos, y El Oro, aunque también en provincias de la sierra tales como Cotopaxi, Tungurahua e Imbabura presentan también un exceso significativo.”¹⁴

Además, la misma Corte observó que existe un “uso excesivo de la prisión preventiva y penas privativas de libertad”¹⁵. Asimismo, se suma la agudización de los hechos de violencia, que no han podido ser contrarrestados con las declaratorias de estados de excepción y también el paulatino debilitamiento de la política pública, acompañada de la reducción de recursos.

Con base en estos elementos fácticos, la Corte Constitucional define qué es una vulneración de derechos de carácter estructural y, en ese sentido, explica que esta “no se circunscribe a un hecho específico o coyuntural, sino que se sustenta en factores sociales, económicos, culturales o políticos que configuran una situación compleja de acciones y omisiones que se reproducen continuamente. Esta amenaza es provocada por la confluencia de varios actores y tiende a recaer sobre los derechos de un colectivo o grupo poblacional en situación de desventaja.”¹⁶

Además, la Sentencia 365-18-JH/21 identifica dos características esenciales para que se configure una

vulneración de derechos de este tipo. Por una parte, es *estructural*, porque los factores que la provocan son complejos y la institucionalidad y las políticas públicas no alcanzan a superarla. También es *sistemática*, en razón de la recurrencia de los hechos que vulneran los derechos, que no son aislados o esporádicos.¹⁷

Cabe señalar que, en suma, la jurisprudencia constitucional ha identificado claramente que la problemática que ocurre en los CPL alcanza un grado de vulneración estructural a los derechos de las personas privadas de libertad, en particular a la integridad personal y a la vida. Ahora bien, frente a esta situación crítica, la Corte Constitucional ha desarrollado parámetros a fin de orientar la actuación de las autoridades a cargo, con miras a superarla.

2. Parámetros constitucionales para enfrentar esta problemática desde un enfoque de derechos

Si bien en sus dictámenes la Corte traza algunas respuestas frente a la vulneración estructural de derechos en los CPL, en la sentencia 365-18-JH/21 establece parámetros detallados y sistematizados. Antes de revisar dichos parámetros, es importante considerar que el punto de partida sobre el que estos se desarrollan son las obligaciones que tiene el Estado, como principal garante de los derechos de las personas privadas de libertad.

Así, a partir de estándares internacionales de derechos humanos y de jurisprudencia previa de la misma Corte Constitucional, ese organismo reiteró que

“el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de las personas privadas de libertad en los distintos centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón de su tipología. Esta obligación se encuentra reforzada en el caso de personas privadas de libertad que se encuentran en una condición de doble

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 365-18-JH/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 49.

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 52,

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 273.

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 278.

vulnerabilidad, por ejemplo, al padecer de una enfermedad catastrófica.”¹⁸

Entonces, esa posición de especial garante respecto de las personas privadas de libertad obliga al Estado a adoptar medidas de corto, mediano y largo plazo que den respuesta a la vulneración estructural de derechos. Es decir, debe encarar la adopción de políticas públicas que reflejen el real compromiso para superar la situación crítica de los CPL, que, como ha observado la Corte, no solo afecta a quienes se encuentran internos en esos lugares, sino también a quienes laboran en ellos y a los familiares de las personas privadas de libertad.

Esta comprensión permite abordar los parámetros constitucionales desarrollados por la Corte. Estos han sido agrupados bajo los siguientes seis ámbitos:

1. el fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional,
2. la reducción de la sobrepoblación carcelaria y del hacinamiento,
3. el fortalecimiento de las capacidades de servidoras y servidores públicos del Sistema Nacional de Rehabilitación,
4. el mejoramiento de la infraestructura y el acceso a servicios básicos,
5. el respeto a las garantías básicas al interior de los CPL y
6. el aseguramiento de recursos y presupuesto.

En cuanto al fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional, la Corte establece parámetros de actuación a diferentes entidades públicas cuya actuación se vincula directa o indirectamente con la situación de los CPL. Evidentemente, la función ejecutiva, a través del SNAI, tiene a su cargo la rectoría en el manejo de la política pública penitenciaria. Por ese motivo, la Corte dispone que dicha política sea *integral* y cuente con los ministerios de salud e inclusión social.

En la línea de la coordinación interinstitucional, la Corte también dispone la adopción de medidas que

pertenecen a la competencia de otras entidades como la Asamblea Nacional en la emisión de normativa, la Función Judicial en el uso de la prisión preventiva como *última ratio* y la Defensoría del Pueblo, a través del funcionamiento del Mecanismo de Prevención de la Tortura.

En relación a la reducción de la sobrepoblación carcelaria y del hacinamiento se establecen tres aspectos específicos:

1. La aplicación de la privación de la libertad como una medida de *última ratio* para evitar su abuso, de forma que se prioricen las medidas alternativas;
2. La evaluación individualizada de la situación jurídica de personas privadas de libertad, a fin de que jueces de garantías penitenciarias, la Defensoría Pública y el SNAI determinen aquellos casos en que proceden las medidas alternativas a la privación de libertad en delitos cometidos sin violencia u otras medidas tendientes a reducir la sobrepoblación carcelaria;
3. La adopción de las medidas necesarias para contar con las y los jueces de garantías penitenciarias proporcionales a la carga procesal, población carcelaria y demás parámetros técnicos que sustentan su implementación.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de servidoras y servidores públicos del Sistema Nacional de Rehabilitación, la Corte establece la necesidad de contar con personal suficiente, no solo referente a seguridad, sino también a otras disciplinas como psicología, trabajo social o medicina. Además, la obligación que tiene el Estado de capacitar permanentemente a dicho personal, la de dotarle de los equipamientos necesarios para cumplir sus tareas, y de llevar a cabo el mejoramiento de los niveles de seguridad interna e inteligencia.

Sobre el mejoramiento de la infraestructura y el acceso a servicios básicos, la Corte establece la obligación de coordinar acciones con los GAD municipales y provinciales, a fin de contar con dichos servicios. Destaca el parámetro referido a evitar “la edificación

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 209-15-JH/19, párr. 54.i.

de infraestructura carcelaria de grandes dimensiones que dificultan el control por parte del Estado y propician la sobrepoblación.”¹⁹ En relación al respeto a las garantías básicas al interior de los CPL, se establecen los siguientes parámetros referidos a:

- Posibilitar el acceso de personas privadas de libertad a la formación académica, profesional, cultural y deportiva;
- Hacer efectivo el derecho de petición dentro de los CPL;
- Eliminar las celdas de castigo o aislamiento forzado;
- Observar de manera estricta del uso progresivo de la fuerza;
- Permitir visitas tanto a familiares y profesionales del Derecho, como a los representantes de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, la Corte Constitucional es enfática en señalar un último aspecto: que es imprescindible contar con recursos y presupuesto para que se diseñe e implemente una política pública bajo los parámetros mínimos que ese organismo estableció en la sentencia.

Cabe indicar que, en el decisorio de esa sentencia, la Corte Constitucional dispuso que estos parámetros sean integrados a los del dictamen 4-20-EE, a efectos del seguimiento de su cumplimiento. Es decir que, a fin de atender a la problemática estructural, las autoridades públicas deben demostrar, dentro de la misma fase de verificación de cumplimiento, que están adoptando las medidas dispuestas en estas decisiones conforme a los parámetros constitucionales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: DESAFÍOS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Luego de la emisión de la Sentencia 365-18-JH/21 sobrevinieron nuevos hechos de violencia que provocaron otra declaratoria de estado de excepción. Estos fueron objeto de control constitucional mediante el dictamen 5-21-EE y su renovación, 8-21-EE, esta vez bajo nuevas autoridades de gobierno.

Este hecho deja ver la complejidad y profundidad de la problemática, la insuficiencia de la actuación estatal y, al mismo tiempo, el desafío para la Corte Constitucional para realizar el seguimiento los parámetros que ha desarrollado en sus decisiones y asegurar su cumplimiento.

La Corte Constitucional cuenta con la fase de verificación de cumplimiento de sentencias (LOGJCC, artículo 21), mediante la cual, realiza el seguimiento de las decisiones adoptadas, para el cual, dispone de varias medidas para su cumplimiento, tales como emitir requerimientos de información a las entidades accionadas, solicitar informes a organismos encargados de la vigilancia del cumplimiento y convocar a reuniones

de trabajo con las instituciones involucradas, entre otras. Es decir, no se debe entender que las sentencias analizadas en este artículo han sido archivadas, sino que aún debe examinarse su cumplimiento, respecto del cual, la Corte debe pronunciarse.

No obstante, dada la complejidad del tema, el análisis del cumplimiento que haga la Corte no podría limitarse a la solicitud de información y emisión de una providencia que indicara si formalmente se cumplió o no. Es necesario mirar este proceso como un acompañamiento, por parte de la Corte Constitucional, a las entidades que tiene a su cargo la política de los centros de privación de libertad. De tal modo que, más allá de las formalidades, se promuevan los cambios estructurales necesarios que los parámetros constitucionales han contemplado.

El desafío principal de la justicia constitucional es, precisamente, lograr que las autoridades a cargo logren desarrollar respuestas de mediano y largo plazo para superar esta vulneración estructural a los derechos a la integridad personal y a la vida de las personas

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 365-18-JH/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 296.4.

privadas de libertad. Lo dicho debe trascender la voluntad coyuntural de las autoridades y consolidar una política pública sostenida, con recursos y un enfoque claro de derechos.

La Sentencia 365-18-JH/21, en el decisorio estableció también “que a efectos de la verificación del cumplimiento de esta sentencia la Corte podrá convocar a audiencias de seguimiento y solicitar informes de ejecución de la sentencia”. Si bien no se ha registrado hasta el momento diligencia alguna realizada para dar seguimiento, queda claro que la Corte Constitucional

cuenta con mecanismos para que las autoridades a cargo rindan cuentas sobre los esfuerzos reales que están haciendo a fin de dar respuesta a esta problemática compleja, y que los parámetros no sean asumidos como referenciales, sino como mínimos que deben ser acatados.

Al cierre de este artículo, un nuevo hecho de violencia se reporta desde el CPL de Santo Domingo de los Tsáchilas, con la consecuencia de al menos trece personas privadas de libertad asesinadas y algunas de ellas decapitadas, según señaló el SNAI²⁰.

²⁰ Cuenta Twitter del SNAI, 19 de julio 2022. https://twitter.com/SNAI_Ec/status/1549130274541391874

BIBLIOGRAFÍA

Foucault, Michel. 2008. *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Slokar, Alejandro 2020. "Necropolítica de los cautivos. Crisis y destino de la construcción jurídico-penal" en *Morir de Cárcel. Paradigmas jushumanistas desde el virus de nuestro tiempo*, editado por Eugenio Zaffaroni. Buenos Aires: Ediar.

Normativa y jurisprudencia

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre 2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Ecuador, Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre 2009.

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019.

_____, Dictamen N.º 4-20-EE/20 de 19 de agosto de 2020.

_____, Dictamen 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2019.

_____, Sentencia N.º 365-18-JH/21 de 24 de marzo de 2021.

_____, Sentencia N.º 209-15-JH/19.