

GUILLERMO LASSO MENDOZA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República establece que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia;

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República establece la obligación del Estado de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral;

Que el artículo 35 de la Constitución de la República determina que las personas privadas de libertad recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado;

Que los artículos 164 y 165 de la Constitución de la República establecen que es potestad del Presidente de la República decretar el estado de excepción en todo o en parte del territorio nacional, en caso de grave conmoción interna o calamidad pública, observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad; siendo posible suspender o limitar, durante el estado de excepción, los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, así como disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional;

Que el artículo 201 de la Constitución de la República establece que la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos es una de las finalidades del sistema de rehabilitación social;

Que los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen que la declaratoria de estado de excepción requiere identificar: i) los hechos y la causal invocados; ii) la justificación de la declaratoria; iii) el ámbito territorial y temporal de la declaratoria; iv) los derechos que serán susceptibles de limitación; v) las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos; vi) ser ordenado mediante decreto ejecutivo; y, vii) no exceder las competencias previstas para los estados de excepción;

Que el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen que en la declaratoria de estado de excepción se requiere verificar: i) la real ocurrencia de los hechos; ii) que los hechos configuren la causal motivada; iii) que los hechos no puedan ser superados por el régimen constitucional ordinario; y, iv) que se cumplan los límites temporales y espaciales previstos en la Constitución de la República;

Que el artículo 720 del Código Orgánico Integral Penal faculta la intervención de la fuerza pública en casos de amotinamiento o grave alteración del orden por el tiempo necesario para el restablecimiento del orden;

Que el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado define a los estados de excepción como la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Estado; siendo el estado de excepción un régimen de legalidad bajo el cual no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración;

Que el artículo 29 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado señala que es potestad del Presidente de la República declarar el estado de excepción, siendo esta atribución indelegable, en casos de estricta necesidad, si el orden institucional se encuentra incapacitado de responder a las amenazas identificadas; y debiendo el decreto ejecutivo declaratorio del estado de excepción, estar motivado, cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad establecidos en la Constitución de la República, expresar la causa, motivación, ámbito territorial, duración y medidas, así como contener en forma clara y precisa las funciones y actividades que realizarán las instituciones públicas y privadas involucradas;

Que el artículo 30 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado dispone que el proceso formal para decretar el estado de excepción será el contemplado en la Constitución de la República, la ley y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos; que las medidas de excepción deberán estar directa y específicamente encaminados a conjugar las causas que generan el hecho objetivo y a impedir la extensión de sus efectos; que toda medida de excepción que se decreta debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar, en función de la gravedad de los hechos objetivos, naturaleza y ámbito de aplicación, estando imposibilitadas las medidas que atenten contra obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano en tratados internacionales y de derechos humanos; que el ámbito de aplicación del estado de excepción debe limitarse al espacio geográfico donde dichas medidas sean necesarias; y, que su duración debe ser limitada a las exigencias de la situación que se quiera afrontar, evitando su prolongación indebida y teniendo vigencia máxima de un plazo de sesenta (60) días, pudiendo renovarse hasta por treinta (30) días adicionales como máximo;

Que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado señala que la declaratoria de estado de excepción debe ser notificada a la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional, la Organización de Estados Americanos (OEA); y la Organización de Naciones Unidas (ONU) dentro de las cuarenta y ocho horas contadas a partir de su expedición;

Que el artículo 32 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que la declaratoria de estado de excepción procede en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre;

Que el artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado señala que el Presidente de la República podrá ordenar la movilización nacional con el objeto de prestar servicios para afrontar las situaciones que fundan la declaratoria del estado de excepción;

Que la Corte Constitucional en dictámenes No. 4-20-EE/20 y 6-20-EE/20 recordó el extremo cuidado que el Estado debe observar al utilizar a las Fuerzas Armadas como elemento de control del orden público;

GUILLERMO LASSO MENDOZA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que el Estado debe tomar acciones eficaces para atender a los grupos de atención prioritaria cuando están en riesgo; en consecuencia, las instituciones de seguridad del Estado deben actuar en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

Que Ecuador tiene 1.646 agentes de seguridad penitenciaria a nivel nacional, lo que conlleva un déficit teórico de 2.500 agentes penitenciarios (Oficina para la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, septiembre 2021);

Que a noviembre de 2021 en todo el país existen 51.631 servidores policiales en servicio activo distribuidos en el territorio y en las distintas unidades de la Policía Nacional, mientras que existen 37.201 personas privadas de libertad, es decir, existen 1,34 policías por cada persona privada de libertad, sin embargo, este personal se encuentra también a cargo de otras labores de seguridad interna que son de su competencia;

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

Número de personas privadas de libertad y de policías

NOMBRE DE LA INFRAESTRUCTURA	TOTAL PPL	TOTAL PPL PROVINCIAL	POLICÍAS EN LA PROVINCIA	RELACIÓN PPNN/PPL
CPL COTOPAXI N° 1	4.942	4.942	1.426	0,29
CPL AZUAY N° 1	1.977	1.977	1.962	0,99
CPL GUAYAS N° 1	7.695	14.586	10.534	0,72
CPL GUAYAS N° 2	809			
CPL GUAYAS N° 5	1.251			
CRS MASCULINO GUAYAS N° 3	-			
CRS MASCULINO GUAYAS N° 4	4.831			
TOTAL	21.505	21.505	13.922	0,67

Fuente: SNAL. Policía Nacional

*Las cifras de personas privadas de libertad tienen corte a noviembre 10 de 2021

**Las cifras de servidores policiales tiene corte a noviembre 15 de 2021

Que al considerar estas cifras hay que tener en cuenta que mensualmente el 10% de servidores policiales hace uso de su derecho a vacaciones anuales, que cada nueve días el 25% del personal policial usa su descanso operacional, de acuerdo a su modelo de servicio, y que además existen siempre policías que no están en servicio por causas previstas en la ley como descanso médico, maternidad o paternidad, lactancia, enfermedades catastróficas, entre otros;

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

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

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

Que las organizaciones criminales que operan al interior de los centros de privación de libertad cuentan con armamento sofisticado y han demostrado elevados niveles de violencia y crueldad que son de dominio público;¹

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

Que diversos proyectos de ley en materia de seguridad, necesarios para la adecuación del régimen jurídico a la situación en los centros de privación de libertad se encuentran actualmente en trámite en la Asamblea Nacional sin que aún sean aprobados permitiendo abordar esta situación mediante el régimen jurídico ordinario;

Que la grave conmoción interna que se vive actualmente en los centros de privación de libertad y que motivó el Decreto Ejecutivo N.º210 desafortunadamente persiste y continúa vulnerando la vida y los derechos de las personas privadas de libertad, como es de conocimiento público;²

Que se requiere una intervención de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con competencias fuera del régimen jurídico ordinario para precautelar los derechos de las personas de atención prioritaria;

¹El Comercio, 'Tres reos intentaron ingresar arsenal a la Penitenciaría', 12-11-2021: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/reos-detenido-ingreso-arsenal-penitenciaria.html>; DW, 'Militares refuerzan control de cárcel tras masacre que dejó 68 muertos en Ecuador': <https://www.dw.com/es/militares-refuerzan-control-de-c%C3%A1rcel-tras-masacre-que-dej%C3%B3-68-muertos-en-ecuador/a-59817260>

²El Universo, 'Nueva masacre en la Penitenciaría del Litoral': <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/nueva-masacre-en-la-penitenciar-ia-del-litoral-52-reos-asesinados-y-10-heridos-policia-entra-a-pabellones-nota/>; El Comercio, 'Detenidos claman ayuda tras enfrentamientos en Penitenciaría del Litoral': <https://www.elcomercio.com/actualidad/detenidos-ayuda-penitenciar-ia-litoral-ecuador.html>.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que el régimen jurídico ordinario permite el ingreso de personal de Fuerzas Armadas en los centros de privación de libertad únicamente en la circunstancia referida en el artículo 720 del Código Orgánico Integral Penal;

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Zambrano Vélez y otros v. Ecuador hizo notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación y que por ende, los Estados deben observar un extremo cuidado al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común, estableciendo así estándares de cuidado —mas no prohibiciones— que deben observar los Estados al emplear a las Fuerzas Armadas en complementariedad a la Policía Nacional;

Que en la Guía para la Regulación del Uso de la Fuerza y la Protección de las Personas en Situaciones de Violencia Interna que no Alcanzan el Umbral de un Conflicto Armado, constante en el Informe del Comité Jurídico Interamericano adoptado en el 81º Período Ordinario de Sesiones el 8 de agosto de 2012 se determinó que la práctica de recurrir a las autoridades militares con el fin de apoyar a las fuerzas de seguridad del Estado en el restablecimiento del orden ha ocurrido en diversas ocasiones en la historia de las situaciones de violencia en nuestro continente. Se trata de una medida legítima, de carácter excepcional, a la que pueden recurrir los Estados, únicamente, cuando sus fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar una cierta situación. Debe ser también de carácter subsidiaria y temporal, hasta en tanto las fuerzas policiales y de seguridad fortalecen sus capacidades, o bien, la capacidad letal de las organizaciones criminales se ve reducida;

Que en conclusión los estándares internacionales de Derechos Humanos permiten una participación complementaria de las Fuerzas Armadas para controlar situaciones necesarias, siempre que se observe un extremo cuidado;

Que los citados estándares resultan más favorables para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad que la inacción o atención ineficaz mediante guías penitenciarios y Policía Nacional en números insuficientes;

Que resulta imperativo restablecer el orden y seguridad en los centros de rehabilitación social del país a efectos de precautelar los derechos de las personas privadas de libertad y de los agentes que laboran en ellos, pero las intervenciones y acciones tomadas por el Estado en el uso de sus competencias ordinarias resultan insuficientes para ello;

Que la Corte Constitucional a través de sus dictámenes ha indicado constantemente que la implementación de las medidas en los centros de rehabilitación social del país requiere de tiempo y coordinación entre varias instituciones, siendo necesario el trabajo de forma conjunta y coordinada de las instituciones del Estado, para buscar soluciones reales y eficientes; por lo que la puesta en marcha

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

de medidas orientadas al restablecimiento del orden y la convivencia pacífica en el interior de los centros de privación de libertad requiere de condiciones óptimas;

Que el Gobierno Nacional, en coordinación con las demás funciones del Estado, ha puesto en marcha acciones integrales tendientes a dar solución estructural a la situación del sistema de rehabilitación social, tendientes a reformar la estructura del Organismo Técnico y su Directorio con un énfasis en los programas y mecanismos de rehabilitación social que se encuentran sumamente debilitados, a la vez que se ha tomado acciones con enfoque preventivo para atender los fenómenos socio económicos subyacentes al delito; sin embargo, estas acciones requieren tiempo para implementarse exitosamente;

Que durante la vigencia del Estado de Excepción dispuesto mediante Decreto Ejecutivo No. 224 la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional ha sido indispensable para mantener el control y orden en el Sistema Penitenciario;

Que se requiere continuidad a los operativos necesarios para restablecer el orden en los centros de privación de libertad y garantizar la vida y seguridad de sus internos; y,

En ejercicio de las facultades y atribuciones que le confieren los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución de la República; y, el artículo 29 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, cumpliendo con los requisitos definidos en los artículos 120 al 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en armonía con la jurisprudencia constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar el estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin excepción alguna, por el plazo de 30 días adicionales. Este estado de excepción se fundamenta en las circunstancias que han afectado gravemente los derechos de personas privadas de la libertad, del personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de miembros de la Policía Nacional, en especial sus derechos a la integridad personal y a la vida.

La declaratoria de estado de excepción tiene como finalidad precautelar los derechos de las personas privadas de libertad, como grupo de atención prioritaria, del personal del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias que han alterado el funcionamiento del sistema penitenciario, restablecer la convivencia pacífica, el orden y el normal funcionamiento de estos, a efectos de que los centros puedan cumplir con su misión constitucional de rehabilitación social.

Artículo 2.- Disponer la movilización en todo el territorio nacional hacia todos los centros de privación de libertad, sin excepción alguna, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinen esfuerzos con el objetivo de ejecutar las acciones necesarias para restablecer y mantener el orden; prevenir nuevos acontecimientos de violencia social al interior de los centros de privación de libertad que puedan atentar contra los derechos de las personas en su interior, sobre todo la integridad personal y la vida; y, restablecer el normal funcionamiento del sistema penitenciario nacional.

Artículo 3.- La movilización y participación tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas tendrá por objeto reforzar y restablecer el orden y control interno de todos los centros de privación de la libertad: reforzar la seguridad interna y perimetral de los centros de privación de la libertad, las vías y zonas de influencia de estos; garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, y demás personas ubicadas en el interior de los centros de privación de libertad, sobre todo la integridad personal y la vida. Su participación se realizará de manera coordinada con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, y demás instituciones de la Administración Pública Central e Institucional que, en razón de sus competencias, resulten necesarias.

En caso de existir incidentes flagrantes que puedan atentar en contra de los derechos de cualquier persona en el interior de los centros de privación de la libertad, sus zonas perimetrales, vías y zonas de influencia, la Policía Nacional de manera coordinada con las Fuerzas Armadas deberá intervenir de modo urgente, dentro del marco constitucional y legal vigente, y en respeto a los derechos humanos.

Artículo 4.- La movilización y participación de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de los objetivos de la declaratoria de estado de excepción se dará en coordinación con las labores que lleve a cabo la Policía Nacional con el fin de precautelar el mantenimiento del orden público, de conformidad con el artículo 720 del Código Orgánico Integral Penal. La participación de las Fuerzas Armadas se enfocará en el restablecimiento del orden y seguridad interna en los centros de rehabilitación social, así como el control de armas y objetos de prohibido ingreso en el primer filtro de ingreso a los centros de rehabilitación social. Su participación se realizará en el perímetro externo de los centros de privación de libertad, en las vías y en las zonas de influencia de estos, y también en el interior de los centros de privación de libertad de manera coordinada con la Policía Nacional.

Artículo 5.- La intervención de Fuerzas Armadas, Policía Nacional y, de todos los servidores públicos encargados de la ejecución de este estado de excepción deberá obligatoriamente respetar los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Estos criterios se aplicarán en todas las tareas y acciones que se ejecuten, pero serán especialmente importantes en cuanto se realicen requisas, inspecciones y registros corporales a las personas privadas de libertad.

Corresponde a la Comandancia General o Zonal de la Policía Nacional instruir adecuadamente al personal que intervenga en este estado de excepción sobre los criterios referidos en el inciso anterior y sobre su obligación de respetar los derechos humanos de las personas privadas de libertad, así como sobre las disposiciones y estándares vigentes para el uso legal y proporcional de la fuerza.

GUILLERMO LASSO MENDOZA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 6.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad al interior y exterior de los centros de privación de libertad en todo el territorio nacional.

Las requisiciones se realizarán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 7.- Suspender el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de asociación y reunión, de las personas privadas de libertad de todos los centros de privación de libertad a nivel nacional, observando el orden constitucional y legal vigentes, las garantías constitucionales, así como los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional. Estas suspensiones se circunscriben a lo siguiente:

1. La suspensión al derecho a la inviolabilidad de correspondencia implica que se prohíbe el acceso de personas privadas de libertad a cualquier carta, comunicación, misiva, en cualquier soporte, que no haya sido previamente revisado por la Policía Nacional o por las Fuerzas Armadas en los filtros de ingreso correspondientes, en coordinación con el personal de seguridad penitenciaria. Igual restricción se aplicará al envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad.

2. La suspensión de la libertad de asociación y reunión consiste en limitar la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión al interior de los centros de privación de libertad y en su perímetro exterior y áreas de influencia, durante las veinticuatro horas del día. Esta medida será aplicada bajo parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Se exceptúan expresamente las reuniones entre personas privadas de libertad y sus defensores públicos o privados, así como aquellas necesarias para la ejecución de actividades que formen parte del Plan de Vida, las cuales podrán tener lugar siguiendo los lineamientos que bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad establezcan las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en coordinación con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores.

El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, de manera coordinada con el Ministerio de Gobierno, podrá determinar la forma de aplicación específica de estas medidas por cada centro de privación de libertad, respetando siempre las reglas dadas en este artículo.

Artículo 8.- Disponer al Ministerio de Economía y Finanzas que provea los recursos suficientes para atender el estado de excepción. Asimismo, realizará los estudios y gestiones necesarias para la distribución de recursos necesarios para la implementación de los planes de acción del sistema de rehabilitación social.

Artículo 9.- Notifíquese esta declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.

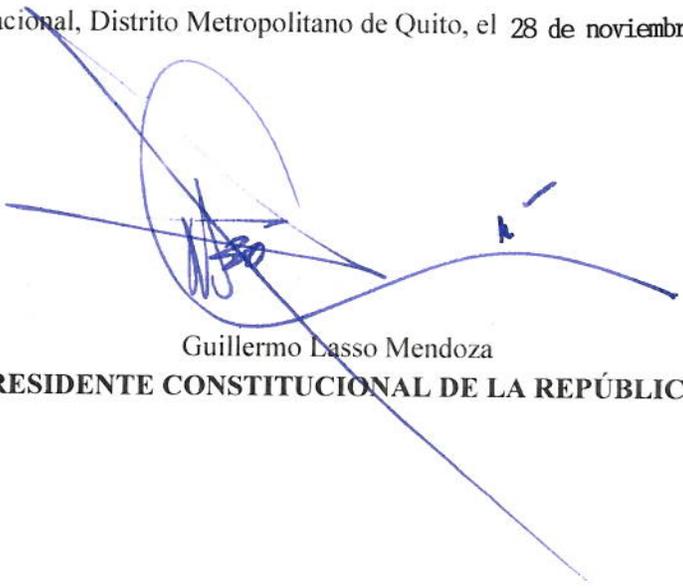
N° 276

GUILLERMO LASSO MENDOZA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

DISPOSICIÓN FINAL

Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, el 28 de noviembre de 2021.



Guillermo Lasso Mendoza
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA