

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2023

CASO 69-21-IN

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

SENTENCIA 69-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de la reforma legislativa al Código Orgánico Integral Penal (COIP), a través de la cual se agregó un inciso al artículo 698 del COIP que restringió el acceso al régimen semiabierto a personas privadas de la libertad por determinados delitos. En atención a los cargos planteados, se desestima la demanda al considerar que la norma impugnada (i) no es contraria al derecho de igualdad y no discriminación y (ii) que las reformas legales introducidas no son contrarias al principio de progresividad y no regresividad de los derechos.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 31 de agosto de 2021, Andrea Paola Merchán Domínguez, abogada de la Defensoría Pública del Azuay (“accionante”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 698 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”), incorporado a ese cuerpo normativo a través del artículo 113 de la Ley Reformativa al Código Orgánico Integral Penal, publicada en el Registro Oficial Suplemento 107 el 24 de diciembre de 2019.
2. El 31 de agosto de 2021, se efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. Mediante auto de 14 de octubre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción. En dicho auto dispuso a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República que intervengan en este proceso a fin de que defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma jurídica impugnada.
4. El 10 de agosto de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo

436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Norma impugnada

6. La presente acción impugna la constitucionalidad por el fondo del último inciso del artículo 698 del COIP, de acuerdo con su Ley Reformatoria, publicada en el Registro Oficial Suplemento 107 el 24 de diciembre de 2019, que establece:

Artículo 698.- Régimen semiabierto. - Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico.

La o el juez de Garantías Penitenciarias dispondrá el uso del dispositivo de vigilancia electrónica.

Se realizarán actividades de inserción familiar, laboral, social y comunitaria.

Para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por menos (sic) el 60 % de la pena impuesta.

En el caso de incumplimiento injustificado de los mecanismos de control por parte del beneficiario de este régimen, sin causa de justificación suficiente y probada, la o el juez de Garantías Penitenciarias revocará el beneficio y declarará a la persona privada de libertad, en condición de prófuga.

No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario. [Resaltado añadido].

7. Como parte del análisis de constitucionalidad, la Corte debe verificar si la norma impugnada se encuentra vigente o si, estando derogada, tiene la potencialidad de generar efectos jurídicos.
8. Al respecto, este Organismo observa que el inciso final del artículo 698 del COIP, fue reemplazado a través del artículo 24 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia anticorrupción, publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento 392 de 17 de febrero de 2021. Aquella ley dispuso lo siguiente:

Art. 24.- Reemplácese el último párrafo del artículo 698 por el siguiente:

No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, *obstrucción de la justicia, sobrepuestos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado*, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario. [Resaltado añadido].

9. Como se puede observar, mediante la reforma de 17 de febrero de 2021, se introdujeron los delitos de “obstrucción de la justicia, sobrepuestos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado” como parte del catálogo delictivo respecto del cual las personas privadas de libertad no pueden acceder al régimen semiabierto. En lo demás, el párrafo reformado se mantiene de manera idéntica a la norma que fue impugnada mediante esta acción.
10. Por lo tanto, pese a que la norma impugnada ha sido objeto de una reforma, la Corte observa que su sentido y esencia no han variado, y que la reforma no incide en el objeto de la acción planteada. De hecho, de la lectura de la demanda, se cuestiona la constitucionalidad de la norma por restringir el acceso a un régimen semiabierto con base en un catálogo de delitos por los cuales una persona pueda ser condenada, pero no se hace ninguna alusión individual a la naturaleza de cada delito. En vista de que la norma impugnada, aún después de la reforma, simplemente amplía el catálogo de infracciones que componen el marco de excepciones para el acceso al régimen semiabierto, esta Corte continuará con el análisis de constitucionalidad del inciso final del artículo 698 del COIP, conforme se encuentra establecido en la norma actualmente.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La accionante sostiene que la norma impugnada contradice los principios constitucionales establecidos en el artículo 11, números 2, 4 y 8 de la Constitución.¹

¹ Constitución de la República del Ecuador (CRE), Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008:

Art. 11. - El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...]

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

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

12. En cuanto al principio de igualdad y no discriminación, contemplado en el artículo 11 número 2 de la Constitución, la accionante señala que el inciso final del artículo 698 del COIP realiza una discriminación hacia las personas que han sido condenadas por determinados delitos. Según la accionante, al impedir el acceso al régimen semiabierto a personas que han sido privadas de la libertad por los delitos detallados en la disposición normativa, se incurre en discriminación hacia un grupo de personas, basada en su condición de personas privadas de libertad por determinados delitos. De esa manera, según la accionante, la norma discrimina en contra de un grupo de atención prioritaria de personas, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución y obstaculiza su reinserción a la sociedad.
13. La accionante también considera que la norma es contraria al artículo 11 número 4 de la Constitución, referente a que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”, en conjunto con el artículo 84 de la Constitución que establece el principio de adecuación normativa de las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales. De acuerdo con la accionante, estos principios resultan vulnerados porque la norma discrimina en contra de un grupo determinado basándose en el delito cometido, lo cual impide cumplir con los fines del sistema de rehabilitación social.
14. Por último, la accionante alega que la norma es contraria al artículo 11 número 8 de la Constitución, referente al principio de desarrollo progresivo de los derechos a través de las normas, jurisprudencia y políticas públicas. Según la accionante, la reforma introducida el COIP implica una regresión de derechos para las personas privadas de la libertad. A su criterio, al limitarse el acceso al régimen semiabierto a las personas sentenciadas por cualquiera de los delitos indicados en la norma, no se les está permitiendo alcanzar un desarrollo adecuado para su vida digna.
15. Sobre la base de estas consideraciones, la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del párrafo final del artículo 698 del COIP.

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.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. [...]

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. [...]

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. [...]

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

16. A pesar de que en auto de 14 de octubre de 2021 el Tribunal de la Sala de Admisión ordenó a la Presidencia de la República que intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República se limitó a señalar medios para recibir futuras notificaciones mediante escrito de 11 de noviembre de 2021.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

17. Mediante escrito de 16 de noviembre de 2021, Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador judicial de Esperanza Guadalupe Llori Abarca, entonces presidenta de la Asamblea Nacional (“**Asamblea Nacional**”), remitió un informe en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada.
18. La Asamblea Nacional expone que, de acuerdo al artículo 649 del COIP, existen distintos niveles de seguridad para la ubicación y tratamiento de las personas privadas de la libertad. Al respecto, menciona que tal clasificación no responde a ningún trato discriminatorio, sino que guarda relación con el riesgo y la peligrosidad que existe entre los sentenciados para asegurar su verdadera rehabilitación. A su criterio, bajo la misma óptica, “las personas que cometan ciertos delitos que circunscriben un escenario execrable y circunstancias que tildan en un daño trágico y de alta conmoción en la sociedad, debe (sic) recibir una rehabilitación total e integral”. De acuerdo con la representante del órgano legislativo, “es de conocimiento público que las PPLs que se acojen (sic) al régimen semiabierto, vuelven a reincidir en el cometimiento de los mismos tipos penales”.
19. Según la Asamblea Nacional, “el legislador busca efectivamente la aplicación del principio de progresividad en el sistema de rehabilitación social, haciendo énfasis en evitar la reincidencia del PPL constituido en régimen semiabierto”.
20. Sobre la base de esta exposición, la Asamblea Nacional solicita que se declare improcedente la presente acción pública de inconstitucionalidad.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

21. Mediante escrito de 11 de noviembre de 2021, Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado y delegado del procurador general del Estado (“**Procuraduría General del Estado**” o “**PGE**”), remitió un informe objetando la constitucionalidad de la norma impugnada.

22. En primer lugar, la Procuraduría General del Estado expone que el principio de libertad de configuración del legislador implica que el órgano legislativo tiene la responsabilidad de regular las relaciones jurídicas y situaciones sin exceder los límites esenciales de los derechos y disposiciones fundamentales establecidos en la Constitución. La PGE explica que, en el ámbito penal, a pesar de que la Constitución orienta los objetivos del sistema de rehabilitación social, es el legislador quien tiene la facultad de configurar, de forma progresiva, las normas jurídicas, considerando los preceptos constitucionales como límites.
23. De acuerdo con la PGE, la norma impugnada establece exclusiones al régimen semiabierto en ciertos delitos graves, sin una explicación para esta diferenciación. Al respecto, la PGE menciona que, si bien se podría inferir que el legislador consideró la gravedad de la infracción como un factor para limitar el acceso al régimen semiabierto, es necesario que el legislador justifique estas diferenciaciones en la norma, especialmente en el ámbito penal donde no se pueden realizar conclusiones con base en inferencias.
24. La PGE también argumenta que independientemente del régimen aplicable – cerrado, semiabierto o abierto – el Estado debe garantizar la posibilidad de reinserción social y el desarrollo de las capacidades a las personas privadas de la libertad. De esta manera, sostiene que no podría alegarse que un régimen privilegia sobre otro la rehabilitación social.
25. La PGE reconoce que, en la actualidad, con la crisis del sistema de rehabilitación social, no se puede desconocer que la privación de libertad significa someter a una persona al riesgo de que tal medida implique la muerte, estar sometido a un ambiente violento y a contar con servicios públicos básicos insuficientes.
26. En relación con las alegaciones de la accionante relacionadas al derecho a la igualdad y no discriminación, la PGE plantea “un test de proporcionalidad” de la norma impugnada, que consta de cuatro elementos: a) fin constitucional válido, b) idoneidad, c) necesidad y d) estricta proporcionalidad.
27. Según la PGE, la distinción realizada por la norma no persigue un fin constitucional válido, porque no provee una justificación clara para restringir el acceso al régimen semiabierto para ciertos delitos. En relación con la idoneidad, la PGE se cuestiona si la restricción realmente contribuye a la rehabilitación integral. En cuanto a la necesidad, se argumenta que el legislador debe explicar de manera clara por qué la restricción es necesaria y cómo se relaciona con el fin de rehabilitación integral. Si bien podría suponerse que ciertos delitos tienen un impacto mayor en la sociedad, de

acuerdo con la PGE, esta suposición no justifica automáticamente la diferenciación. Por último, en términos de estricta proporcionalidad, la PGE señala que la norma no supera este criterio, ya que no proporciona argumentos convincentes para establecer la diferenciación entre personas condenadas. En conclusión, a criterio de la PGE, la norma impugnada no cumple con el test de proporcionalidad, ya que no demuestra de manera suficiente cómo la restricción del régimen semiabierto para ciertos delitos contribuye a los objetivos de rehabilitación social y protección de derechos.

- 28.** Sobre la base de esta exposición, la PGE sugiere que la norma no necesariamente debe ser expulsada del ordenamiento jurídico, sino que este Organismo podría realizar una interpretación condicionada para que se adecúe al fin constitucionalmente protegido.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 29.** De acuerdo con los cargos sintetizados en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, en opinión de la accionante, la norma impugnada establece un trato diferenciado para personas privadas de la libertad por determinados delitos, lo cual, a su criterio, atenta contra el principio de igualdad y no discriminación. En consecuencia, la Corte tratará este cargo bajo el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 11 número 2 de la Constitución. De esta manera, se formula el siguiente problema jurídico:

29.1. ¿Las excepciones para el acceso al régimen semiabierto para personas condenadas por determinados delitos son contrarias al principio de igualdad y no discriminación?

- 30.** Por otra parte, conforme se desprende del cargo resumido en el párrafo 14 *ut supra*, la accionante considera que, al haberse introducido excepciones de acceso al régimen semiabierto mediante una reforma al COIP, el legislador atentó contra el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos. En atención a este cargo, la Corte formula siguiente problema jurídico:

30.1. ¿Las reformas al COIP de 24 de diciembre de 2019 y de 12 febrero de 2021, a través de las cuales se crearon excepciones de acceso al régimen semiabierto, atentan contra el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: ¿Las excepciones para el acceso al régimen semiabierto para personas condenadas por determinados delitos son contrarias al principio de igualdad y no discriminación?

31. La Constitución, en su artículo 11 número 2, reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad.
32. El derecho a la igualdad y no discriminación, obliga al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* y de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.²
33. Por otro lado, el órgano legislativo cuenta con la facultad de “expedir, codificar, reformar, y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.³ Esta potestad le otorga una libertad de configuración legislativa para el establecimiento de reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad, la cual sin duda es amplia.⁴
34. En materia penal, el legislador tiene la potestad exclusiva para configurar los bienes jurídicos penalmente protegidos, los comportamientos penalmente relevantes, el tipo y el modo de las sanciones penales.⁵ Adicionalmente, de acuerdo con la Constitución, tiene la facultad de establecer en cuáles casos que aplican penas alternativas o beneficios de libertad condicionada, como el régimen semiabierto.⁶ No obstante, este margen de configuración legislativa no es absoluto, pues debe respetar los límites constitucionales.

² Al respecto, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, véase las siguientes sentencias: CCE, 10-18-CN/19, 12 de junio de 2019; 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019; 603-12-JP/19, 5 de noviembre de 2019; 1894-10-JP/20, 4 de marzo de 2020; 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021; 72-20-IN/23, 25 de enero de 2023; entre otras.

³ CRE, art. 120, núm. 6.

⁴ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 98

⁵ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 98

⁶ CRE, art. 77 núm. 12.

- 35.** El accionante alega que la norma impugnada es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación por establecer una supuesta distinción injustificada aplicable a personas condenadas por determinados delitos, lo cual, según expone, les impide acceder al régimen semiabierto y obstaculiza su reinserción a la sociedad.
- 36.** Con el fin de determinar si la norma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Organismo ha considerado que deben concurrir tres elementos: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado⁷ que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. Al respecto, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, 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.⁸ Por lo tanto, para determinar si ha existido un trato discriminatorio, este Organismo analizará si concurren los tres elementos.
- 37.** Con respecto al elemento de comparabilidad, la Corte observa que la norma restringe el acceso al régimen penitenciario a personas privadas de la libertad que han sido condenadas por determinados delitos.⁹ De esta manera, la norma impugnada establece una diferencia entre personas condenadas por los delitos determinados en la norma y que no pueden acceder al régimen semiabierto y personas condenadas por cualquier otra infracción penal y que sí podrían beneficiarse del régimen semiabierto. Por lo tanto, se constata que la norma diferencia entre dos categorías de sujetos que se encuentran en una situación similar, al estar privados de la libertad debido a una condena. En definitiva se verifica la existencia del elemento de comparabilidad.
- 38.** De acuerdo con lo expuesto, el trato diferenciado que la norma establece entre estas dos categorías de sujetos implica la posibilidad de acogerse al régimen semiabierto.

⁷ CCE, sentencia 603-12-JP/19, 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

⁸ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31 y sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

⁹ Los delitos determinados en la norma son: asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, sobrepagos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.

39. En cuanto al segundo elemento, relacionado con las categorías de distinción, es necesario verificar si el criterio de distinción empleado por la norma afecta a alguna de las categorías protegidas por la Constitución o si se trata de una categoría sospechosa,¹⁰ ya que, en estos casos, el nivel de escrutinio en el análisis de discriminación debe ser mayor. De lo contrario, cuando la distinción no se basa en una categoría sospechosa, o en una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.¹¹
40. De la lectura de la norma, se constata que el criterio diferenciador empleado por la norma es *el tipo de delito por el cual una persona se encuentra privada de la libertad*. Este criterio diferenciador no puede ser considerado como una categoría sospechosa, ya que la norma no pretende establecer una distinción que perjudique a todo un grupo social en desventaja histórica o estructural. Además, tampoco se encuentra dentro del listado ejemplificativo de categorías protegidas por el artículo 11 número 2 de la Constitución.
41. Aunque el listado de esta norma constitucional no es taxativo, ya que, además de los ejemplos provistos, se prohíbe la discriminación “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”, no por ello se puede considerar que cualquier criterio de distinción corresponde a una categoría constitucionalmente protegida.
42. El párrafo final del artículo 698 del COIP excluye la posibilidad de acogerse al régimen semiabierto a personas condenadas por ciertos tipos penales, para lo cual establece un catálogo restringido de infracciones sujetas a esta interdicción. Si bien es cierto, como señala la accionante, que las personas privadas de la libertad pertenecen a un grupo de atención prioritaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 de la Constitución, el criterio de distinción en la norma no impone una distinción en contra de las personas privadas de la libertad, como grupo social, frente a otro, sino que establece un trato diferenciado para personas dentro del mismo grupo poblacional.¹² En vista de que esta distinción tampoco obedece a características personales de las personas privadas de la libertad, como podría ser la etnia, el género, el sexo, la edad, la nacionalidad, la orientación sexual, el estado de salud, u otras consideraciones propias de su esfera

¹⁰ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las categorías sospechosas son criterios que pueden emplearse para discriminar en contra de grupos sociales que se encuentran en desventaja histórica y estructural. Véase: CCE, sentencia 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 146.

¹¹ CCE, sentencia 791-21-JP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 60.

¹² Otro ejemplo de un trato diferenciado entre personas privadas de la libertad, se encuentra regulado en el artículo 694 del COIP que establece distintos niveles de seguridad para la ubicación y tratamiento de las personas privadas de la libertad.

individual, el criterio diferenciador establecido por la norma no corresponde a una categoría constitucionalmente protegida ni sospechosa.

43. Ahora bien, el hecho de que el criterio diferenciador en la norma no corresponda a una categoría constitucionalmente protegida o sospechosa, no exime a la legislatura de aplicar los criterios de objetividad y razonabilidad para establecer un trato diferenciado entre dos categorías de sujetos. Sin embargo, el nivel de escrutinio para determinar si el trato diferenciado es objetivo y razonable es menor cuando la distinción no se basa en una categoría protegida o sospechosa. Así, este Organismo ha señalado que “el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato”,¹³ mientras que, cuando la diferenciación “no se bas[a] en una categoría sospechosa o al menos no sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad”.¹⁴
44. Por lo tanto, en consideración del tercer elemento mencionado en el párrafo 34 *ut supra*, para verificar si la distinción planteada por la norma configura un resultado discriminatorio, la Corte aplicará un estándar de mera razonabilidad.
45. De la revisión de la norma impugnada, así como del informe remitido por la Asamblea Nacional, se desprende que a través de las reformas al COIP el órgano legislativo determinó que el cumplimiento de la pena para determinados delitos, considerados especialmente graves por la propia legislatura, debe desarrollarse únicamente dentro de un régimen cerrado. Del informe presentado por la Asamblea Nacional, se desprende que al menos dos factores habrían sido considerados como determinantes para la reforma legal: por un lado, la gravedad de las infracciones y, por otro, el riesgo de reincidencia debido a la flexibilización de la libertad que se permite a través del régimen semiabierto.
46. La estimación de la gravedad de las conductas penalmente reprochables está sujeta a consideraciones político-criminales, que incluyen valoraciones éticas y sociales. Según la Constitución, dentro del marco democrático del Estado, le corresponde al órgano legislativo la potestad de establecer qué comportamientos ameritan un tratamiento punitivo, así como definir las sanciones y la graduación de las penas. Es decir, la Constitución le otorga a la legislatura la autoridad para realizar valoraciones político-criminales acerca de la gravedad de las infracciones, aunque, en determinados supuestos, la propia Constitución, o el bloque de constitucionalidad, pueden predeterminar que ciertas conductas revisten de una gravedad especial, lo cual debe ser tomado en cuenta por el legislador.

¹³ CCE, sentencia 55-16-IN/21, 12 de mayo de 2021, párr. 33

¹⁴ CCE, sentencia 1-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 30.

47. La valoración de la gravedad delictual que el legislador le confiere a una conducta penal, no se refleja necesariamente en la severidad de la pena. La libertad de configuración legislativa en materia penal, incluye, por ejemplo, la potestad de determinar el tiempo de prescripción de las acciones según el tipo de delito, bajo qué tipo de procedimiento deben ser juzgados determinados delitos y también decidir respecto de cuáles infracciones se pueden conceder beneficios penales.
48. En definitiva, la valoración de la gravedad de las conductas punibles, es una facultad que forma parte del amplio marco de configuración legislativa en materia penal que tiene la Asamblea Nacional. No obstante, como se ha insistido, esta libertad legislativa para determinar el contenido del derecho penal no es ilimitada, ya que debe sujetarse a los derechos y principios establecidos en la Constitución. Así, cuando el legislador establece un trato diferenciado basado en el tipo de infracciones, como en el caso bajo análisis, debe actuar dentro de un margen de razonabilidad y proporcionalidad.
49. Esta Corte constata que los delitos que componen el marco de excepción en la norma impugnada, en efecto, tutelan derechos o bienes jurídicos cuya lesión genera daños e impactos profundos para las víctimas y la sociedad. Entre estos, se encuentran delitos que tienen como consecuencia la muerte de la víctima;¹⁵ delitos relacionados con la violencia sexual, de género e intrafamiliar;¹⁶ delitos relacionados con fines de explotación como la trata de personas;¹⁷ así como delitos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y contra el derecho internacional humanitario.¹⁸
50. Adicionalmente, entre las infracciones también se encuentran delitos relacionados con la corrupción, la ineficiencia en la administración pública y la disposición fraudulenta de bienes del Estado, que han recibido una valoración de especial gravedad en la Constitución, al punto que el artículo 233 restringe ciertas garantías para su juzgamiento.¹⁹ Por último, se contemplan delitos de obstrucción de la justicia, de corrupción en el sector privado,²⁰ terrorismo, delincuencia organizada, tráfico de drogas en alta y gran escala²¹ y lavado de activos, que también constituyen actos que tienen consecuencias profundas y sistemáticas para la sociedad, ya que afectan valores

¹⁵ Asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, abigeato con resultado de muerte.

¹⁶ Femicidio, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.

¹⁷ Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

¹⁸ Graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.

¹⁹ Cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia. Al respecto se puede consultar: CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 53.

²⁰ Contratación con sobrepagos, actos de corrupción en el sector privado y enriquecimiento ilícito privado no justificado.

²¹ Delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala

como el acceso a la justicia, la seguridad humana, la salud pública, el orden público y la convivencia pacífica.

- 51.** En cuanto a los bienes jurídicos tutelados por este catálogo de delitos, esta Corte observa que se fundamentan en derechos constitucionales como la inviolabilidad de la vida,²² la integridad personal y el derecho a una vida libre de violencia,²³ la integridad sexual,²⁴ los derechos sexuales y reproductivos,²⁵ la salud²⁶ y el acceso a la justicia;²⁷ o en valores que tienen un rango de protección reforzada en la Constitución, como la eficiencia en la administración pública;²⁸ la lucha contra la corrupción;²⁹ la erradicación de la violencia de género, sexual e intrafamiliar;³⁰ la no impunidad de los delitos de genocidio, de lesa humanidad, crímenes de guerra o de desaparición forzada de personas;³¹ la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes;³² o la prohibición de la explotación y trata de seres humanos.³³

²² CRE, art. 66.1.

²³ CRE, art. 66.3.

²⁴ CRE, art. 66.3 a).

²⁵ CRE, arts. 32; 66.9; 66.10.

²⁶ CRE, art. 32.

²⁷ CRE, art. 75.

²⁸ CRE, art. 233. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido “que las reglas contenidas en el inciso segundo del artículo 233 de la Constitución permiten identificar la valoración de especial gravedad que el poder constituyente le atribuyó a los delitos que atentan contra la correcta administración pública. Esto se proyecta en una visión institucional del Estado que no es tolerante con la corrupción, la ineficiencia en la administración pública y la disposición fraudulenta de bienes del Estado”. Véase CCE, sentencia 1364-17-EP, 21 de junio de 2023, párr. 54.

²⁹ CRE, arts. 3.8; 233.

³⁰ CRE, arts. 35; 38.4; 46.4, 66.3 b); 81. En relación con la violencia sexual y de género, la lectura de los artículos 34.8 y 81 de la Constitución permiten entrever que se otorga una especial protección a las víctimas de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar. Esta protección especial se relaciona con el deber de debida diligencia reforzado para investigar y sancionar casos de violencia sexual y de género (véase CCE, sentencia 2467-17-EP/22, 20 de julio de 2022). En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) también ha reiterado que la impunidad de los delitos de violencia contra la mujer, envían un mensaje de que este tipo de violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia. (Caso González y otras Vs. México “Campo Algodonero”, sentencia de 10 de noviembre de 2009, párr. 400). Debido a estas consideraciones, se puede concluir que la Constitución confiere un carácter de especial gravedad a los delitos de violencia sexual y de género.

³¹ CRE, art. 80.

³² CRE, art. 66.3 c). Adicionalmente, es importante considerar que con respecto a las graves violaciones de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.” Corte IDH, Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001 (Fondo), párr. 41.

³³ CRE, art. 66.29.

52. En definitiva, las infracciones contempladas en la norma impugnada tutelan derechos o valores que reciben una protección específica en la Constitución.
53. Además, esta Corte considera que las valoraciones político-criminales acerca de la gravedad de estas infracciones se encuentran amparadas por los deberes primordiales del Estado, como la protección de la seguridad humana, la paz social, la prevención de graves delitos y la vida en una sociedad democrática y libre de corrupción, de acuerdo con el artículo 3 número 8 de la Constitución. Adicionalmente, el artículo 393 de la Constitución establece que:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

54. De esta manera, en vista de que los propósitos de la distinción guardan relación con la prevención de graves delitos, la seguridad humana y la convivencia pacífica, esta Corte observa que persigue un fin constitucionalmente legítimo.
55. En cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad de la medida de restringir el acceso a este beneficio penitenciario por el cometimiento de los delitos señalados en la norma, la Corte considera que las consideraciones político-criminales adoptadas por la Asamblea Nacional, relacionadas con la trascendencia de los bienes jurídicos y el daño social ocasionado por su cometimiento, no exceden los límites constitucionales y el marco de configuración legislativa en materia penal.
56. Cabe señalar que, en el contexto de graves violaciones de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el Estado debe ponderar la aplicación de beneficios penitenciarios reconocidos en la legislación interna, pues su otorgamiento indebido puede eventualmente conducir a una forma de impunidad.³⁴ En la norma bajo análisis, si bien no todos los delitos se refieren a graves violaciones de derechos humanos, se observa que las infracciones están relacionadas con derechos o valores especialmente protegidos en la Constitución, por lo que se considera razonable que el legislador pondere la conveniencia de conceder beneficios penitenciarios, como el acceso al régimen semiabierto, para personas sentenciadas por los delitos descritos.

³⁴ Corte IDH, caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú, Sentencia de 8 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 145.

57. De esta manera, la Corte concluye que, bajo un estándar de mera razonabilidad, la medida de distinción es razonable y proporcional en relación con los fines legítimos perseguidos.
58. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo no excluye la posibilidad de que puedan existir otros supuestos en los que una distinción normativa con base en el tipo de delito cometido, pueda ser injustificada. Por ejemplo, en el caso Suárez Rosero v. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el establecimiento de excepciones, sobre la base del tipo de delito, para la liberación de personas procesadas después de que se cumplieran los plazos de la prisión preventiva, vulnera el derecho a la libertad personal y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁵ En la misma línea, esta Corte determinó que la prohibición de sustitución de la prisión preventiva en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años, que se encontraba en el inciso primero del artículo 536 del COIP, resultaba contraria a la Constitución.³⁶
59. En los ejemplos mencionados, sin embargo, las normas jurídicas controvertidas regulaban cuestiones vinculadas a la prisión preventiva, que, de acuerdo a nuestro orden constitucional y bajo estándares internacionales de derechos humanos, constituye una medida cautelar excepcional y de última *ratio*, toda vez que su imposición implica una restricción de la libertad de personas que se presumen inocentes. En cambio, la norma analizada en la presente acción, regula cuestiones relacionadas con el régimen del cumplimiento de la pena de personas que se encuentran privadas de la libertad en virtud de una sentencia condenatoria ejecutoriada. En ese contexto, debido a que los principios constitucionales aplicables para el análisis son diferentes, la distinción para el presente caso se estima proporcional y razonable.
60. En definitiva, la Corte concluye que la distinción establecida se enmarca dentro los márgenes de configuración legislativa en materia penal. En virtud de los principios de legitimidad democrática e *in dubio pro legislatore*,³⁷ el control de constitucionalidad que realiza esta Corte no puede pasar por alto la deferencia que merece el órgano legislativo en la tipificación de conductas penalmente relevantes, establecer consecuencias y determinar el modo de cumplimiento de las penas. Así como se puede establecer distintas sanciones según el tipo de delito, esta misma distinción, puede ser aplicable para el acceso a beneficios penitenciarios, siempre que se funde en parámetros proporcionales y razonables, como en el caso analizado.

³⁵ Corte IDH, caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997 (Fondo), párr. 98.

³⁶ CC, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 56.

³⁷ CCE, sentencia 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 31.

61. Por las razones expuestas, la Corte no encuentra que la norma impugnada sea contraria al principio de igualdad y no discriminación.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿Las reformas al COIP de 24 de diciembre de 2019 y de 12 febrero de 2021, a través de las cuales se crearon excepciones de acceso al régimen semiabierto, atentan contra el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos?

62. El artículo 11 de la Constitución establece, entre los principios de aplicación de derechos, la obligación de progresividad y prohibición de regresividad, en los siguientes términos:

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

63. La accionante plantea que las reformas legislativas al COIP, entre las cuales se agregó un inciso al artículo 698, a través del cual se limita el acceso al régimen semiabierto a personas condenadas por determinados delitos, constituyen una medida regresiva, contraria al principio de progresividad de los derechos.

64. Bajo el principio de progresividad, el Estado se encuentra obligado a implementar normas, jurisprudencia y políticas públicas que contribuyan al desarrollo progresivo de los derechos reconocidos en la Constitución. Como contrapartida a esta obligación, la prohibición de regresividad protege toda ampliación del marco de protección de un derecho y, por tanto, en principio, impide la adopción de medidas que disminuyan, menoscaben o anulen su ejercicio.³⁸ No obstante, tal prohibición no es absoluta y se extiende solo a aquellas medidas de carácter regresivo que no se encuentren justificadas en sentido estricto. Las medidas regresivas se miden a partir de los desarrollos alcanzados para el cumplimiento de un determinado derecho y con base en la existencia de una justificación de peso suficiente para que sea aceptable retroceder en dichos avances.³⁹

65. De esta manera, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, forma parte de los límites a la libertad de configuración legislativa que tiene la Asamblea Nacional en ejercicio de su atribución constitucional de “expedir, codificar, reformar,

³⁸ CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 50.

³⁹ CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 50.

y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.⁴⁰ En definitiva, la potestad de legislar debe ser ejercida sin exceder las potestades demarcadas en la CRE y circunscribirse a determinar aspectos de la esfera de la legalidad que no transgredan el marco constitucional ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales.⁴¹

- 66.** En el presente caso, la norma en cuestión regula las condiciones para el acceso al régimen semiabierto, que constituye un beneficio penitenciario para el cumplimiento de una condena penal. A través de reformas legislativas al COIP, se establecieron restricciones adicionales para el acceso de las personas privadas de libertad a este beneficio penitenciario, que previamente no existían.
- 67.** A efectos de analizar si tales reformas vulneran el principio de no regresividad de derechos, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es necesario realizar el siguiente examen:

(1) constatar la disminución, retroceso, menoscabo o anulación del ámbito de protección de un derecho constitucional. Si se constata la existencia de una medida de carácter regresivo, (2) se debe presumir su inconstitucionalidad a menos que la disminución o retroceso se encuentre justificada. Para que una medida regresiva esté justificada, debe evidenciarse que esta es (2.1.) idónea para la satisfacción de otro derecho o principio constitucional; (2.2.) necesaria por haberse previamente evaluado y descartado todas las demás opciones o alternativas de optimización de recursos; y, (2.3.) proporcional en sentido estricto, es decir, que el beneficio que alcanza es superior al costo que aparece (retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho).⁴²

- 68.** En cuanto al primer elemento, a criterio de la accionante, a partir de la limitación de acceso al régimen semiabierto a las personas sentenciadas por cualquiera de los delitos introducidos mediante la reforma al COIP, se restringen los derechos de las personas privadas de la libertad, se obstaculiza su oportunidad de rehabilitación integral y su derecho a la vida digna. A partir de estas alegaciones, este Organismo examinará si la limitación de acceso a este beneficio penitenciario, constituye una medida regresiva de derechos, o si, por el contrario, se enmarca dentro de los límites constitucionales de la libertad de configuración legislativa.
- 69.** De acuerdo con la Constitución, uno de los pilares de la justicia penal es el sistema de rehabilitación social. La finalidad del sistema de rehabilitación social se encuentra definida en el artículo 201 de la Constitución:

⁴⁰ CRE, art. 120, núm. 6.

⁴¹ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 100.

⁴² CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 52.

El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos.

El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

- 70.** La rehabilitación social es, por un lado, un fin de la pena privativa de la libertad⁴³ y, por otro, un derecho de las personas que cumplen una pena privativa de la libertad para que puedan reinsertarse en la sociedad al momento de recuperar su libertad.
- 71.** De acuerdo con el artículo 77, número 12 de la Constitución, el sistema de rehabilitación social implica que las personas sentenciadas penalmente deben cumplir sus penas privativas de libertad en centros de rehabilitación social del Estado, “salvo los casos de penas alternativas y de libertad condicionada, de acuerdo con la ley”. Es decir, la Constitución otorga al órgano legislativo la facultad de configurar las situaciones en las que una condena penal puede ser cumplida fuera de un centro de rehabilitación social, a través de penas alternativas o de regímenes de libertad condicionada.
- 72.** Por otra parte, el artículo 203 de la Constitución establece las directrices por las cuales debe regirse el sistema de rehabilitación social, lo cual incluye el tipo de medidas y planes de desarrollo individual que deben ser adoptados en los centros de rehabilitación social y de detención provisional para lograr la rehabilitación integral y reinsertación en la sociedad de las personas privadas de la libertad.
- 73.** Asimismo, el artículo 202 de la Constitución delega la responsabilidad de garantizar los fines del sistema de rehabilitación social a un organismo técnico, “encargado de evaluar la eficacia de las políticas de rehabilitación social, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema”.
- 74.** Como se mencionó anteriormente, la Constitución reconoce que mediante ley se pueden establecer medidas alternativas a la privación de libertad, así como medidas de libertad condicionada durante la ejecución de una pena.⁴⁴ Como parte de esta prerrogativa, el órgano legislativo estableció en el COIP un sistema de progresividad para la ejecución de la pena, que contempla distintos regímenes de rehabilitación social hasta el reintegro de la persona privada de la libertad a la sociedad.⁴⁵

⁴³ CCE, sentencia 768-15-EP/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 24.

⁴⁴ CRE, art. 77, núm. 12.

⁴⁵ COIP, Registro Oficial S. 180, 10 de febrero de 2014, arts. 695 – 700.

- 75.** Dentro del sistema de progresividad de la pena, el COIP contempla tres tipos de regímenes de rehabilitación social: cerrado, semiabierto y abierto. El cerrado es aquel que inicia y se desarrolla en un centro de rehabilitación social.⁴⁶ El régimen semiabierto, permite a las personas privadas de la libertad desarrollar paulatinamente actividades fuera del centro de rehabilitación social, de manera controlada por el organismo técnico.⁴⁷ Por último, en el régimen abierto, se permite a la persona sentenciada una reinserción e inclusión progresiva en la sociedad, bajo supervisión del organismo técnico.⁴⁸
- 76.** El sistema de progresividad permite que las personas privadas de la libertad puedan transitar paulatinamente de un régimen a otro, siempre que cumplan con determinados requisitos y condiciones. De esta manera, para que una persona privada de la libertad pueda transitar del régimen cerrado al semiabierto, el COIP, desde su promulgación, exige el cumplimiento del 60% de la pena,⁴⁹ así como del plan individualizado de cumplimiento de la pena, de los requisitos previstos en el reglamento respectivo y el respeto a las normas disciplinarias.⁵⁰
- 77.** Por lo expuesto, aún antes de las reformas legales bajo análisis, no todas las personas privadas de la libertad tenían garantizada la transición de un régimen a otro, ya que el sistema de progresión fue diseñado legalmente como un beneficio penitenciario, sujeto al cumplimiento de requisitos y condiciones durante la ejecución de la pena privativa de libertad.
- 78.** Aquello no implica que las personas privadas de la libertad que no llegasen a cumplir las condiciones establecidas en la ley para acceder a este beneficio penitenciario, queden despojadas de la oportunidad de una rehabilitación integral y reinserción en la sociedad. Al contrario, como reconoce la Constitución, el Estado tiene la obligación de implementar medidas para la consecución de los fines del sistema de rehabilitación social de las personas privadas de la libertad en los centros de rehabilitación social, sin perjuicio de la facultad del legislador de otorgar beneficios de libertad condicionada.
- 79.** Esta Corte no desconoce que los regímenes de libertad condicionada pueden ser beneficiosos en los procesos de rehabilitación integral y reinserción, ya que permiten a las personas privadas de libertad desarrollar actividades en libertad y en contacto con la sociedad de una manera paulatina. No obstante, como su nombre lo indica, también resulta razonable que el legislador sujete su acceso al cumplimiento de determinadas

⁴⁶ COIP, art. 697.

⁴⁷ COIP, art. 698.

⁴⁸ COIP, art. 699.

⁴⁹ COIP, art. 698.

⁵⁰ COIP, art. 696.

condiciones, en virtud de una ponderación de otros valores constitucionales (véase párr. 53), incluida la prevención de delitos graves y a efectos de salvaguardar la seguridad humana y la paz social. En tal sentido, en determinados supuestos, puede resultar conveniente que las medidas de rehabilitación social se lleven a cabo a través de regímenes flexibles, mientras que, para otros, podría estimarse preferible que tales medidas se lleven a cabo en su totalidad dentro de los centros de rehabilitación social.

- 80.** Este tipo de valoraciones están conferidas por la Constitución, en parte, al órgano legislativo, que tiene la potestad de regular y establecer las condiciones de acceso a estos regímenes⁵¹ y, por otra parte, al órgano técnico, encargado de evaluar y controlar los planes de ejecución de la pena dentro de estos regímenes.⁵²
- 81.** Independientemente de estas valoraciones, de acuerdo con nuestro marco constitucional y en relación con el problema jurídico planteado, la consecución de los fines del sistema de rehabilitación social no depende de que las condenas puedan ser cumplidas bajo regímenes especiales de libertad condicionada, ya que las medidas y políticas públicas de rehabilitación social deben ser implementadas, en primer orden, en los centros de rehabilitación social del Estado. Por lo tanto, cualquier persona privada de la libertad, independientemente de si durante el cumplimiento de su condena accede o no a un beneficio penitenciario, tiene derecho a beneficiarse del sistema de rehabilitación social.
- 82.** De hecho, de acuerdo con el artículo 203 de la Constitución, en los centros de rehabilitación social y de detención provisional, deben promoverse y ejecutarse “planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación”. Además, el Estado debe garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, tomar medidas afirmativas para personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria y establecer las condiciones de inserción social y económica real de las personas después de haber estado privadas de la libertad.⁵³
- 83.** En línea con el artículo 203 de la Constitución, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social determina que las personas privadas de la libertad bajo un régimen cerrado, deben recibir un plan de desarrollo integral personalizado, que incluye el desarrollo de programas y proyectos de producción, comercialización y servicios con la participación de las personas privadas de libertad; programas y proyectos para grupos de atención prioritaria y personas con consumo problemático de sustancias; y, seguimiento y evaluación de la convivencia y cumplimiento del plan

⁵¹ CRE, art. 77, núm. 12.

⁵² CRE, art. 203.

⁵³ CRE, art. 203.

individualizado de la pena.⁵⁴ Además, de acuerdo con el Reglamento, el tratamiento de las personas privadas de la libertad en un régimen cerrado debe incluir planes, programas y actividades de tratamiento en seis ejes: laboral, educación, cultura, deporte, salud y vinculación social y familiar.⁵⁵

84. En definitiva, mientras que la rehabilitación integral constituye un derecho constitucional de todas las personas privadas de la libertad, el reconocimiento de beneficios penitenciarios forma parte de la esfera de configuración legislativa. De esta manera, bajo el entendido de que toda persona privada de la libertad debe beneficiarse del sistema de rehabilitación social, el órgano legislativo tiene un margen de libertad para configurar los beneficios penitenciarios, lo cual incluye, determinar las condiciones para su acceso.
85. En este orden de ideas, las reformas al COIP, mediante las cuales se agregó un inciso al artículo 698 para limitar el acceso al régimen semiabierto a personas condenadas por determinados delitos, no implica, en abstracto, una regresión en los derechos de las personas privadas de la libertad de acceder a un sistema de rehabilitación social, a recibir un trato digno en los centros de rehabilitación social y a beneficiarse de políticas públicas y planes para que puedan alcanzar una rehabilitación integral y reinsertarse en la sociedad al momento de recuperar su libertad.
86. Como se determinó a través del análisis del problema jurídico anterior, tomando en cuenta que la limitación normativa introducida mediante las reformas al COIP obedeció a criterios razonables y proporcionales, que no lesionan el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación, se concluye, además, que el legislador adecuó su potestad de configuración legislativa dentro del marco constitucional.
87. Sobre la base de lo expuesto, desde un análisis abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional concluye que no se cumple con el primer elemento del *test de regresividad*, ya que la reformas al COIP examinadas no implican una disminución, retroceso, menoscabo o anulación en el ámbito de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad. Consecuentemente, no se observa una vulneración del principio de progresividad y no regresividad de los derechos.

⁵⁴ Resolución del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) 31 “Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social”, Registro Oficial Edición Especial 958, 4 de septiembre de 2020, art. 177.

⁵⁵ Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, arts. 178 – 231.

7. Consideraciones finales

- 88.** En la presente sentencia se ha analizado la compatibilidad de la disposición normativa impugnada con la Constitución desde el ejercicio de un control abstracto de constitucionalidad. No obstante, la Corte Constitucional considera importante hacer énfasis en que la consecución de los fines del sistema de rehabilitación social no se agota en el establecimiento de un marco normativo que reconozca la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad y el deber de implementar acciones positivas para avanzar en su rehabilitación integral y reinserción en la sociedad.
- 89.** La consecución de los fines del sistema de rehabilitación social depende de que las acciones positivas sean efectivamente implementadas por las autoridades responsables de los centros de rehabilitación social y que en estos existan las instalaciones, recursos y condiciones necesarias para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, incluyendo la ejecución de medidas y planes de desarrollo personal para su rehabilitación integral.
- 90.** El sistema penitenciario atraviesa una grave crisis que no solamente ha sido advertida por esta Corte Constitucional,⁵⁶ sino por organismos internacionales de protección como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).⁵⁷ Los hechos graves de violencia intracarcelaria ocurridos en distintos centros de rehabilitación social del país, especialmente en los últimos tres años, son un claro indicador de la falta de control efectivo que tiene el Estado sobre las cárceles.
- 91.** Al respecto, la CIDH ha identificado que algunos de los factores que han contribuido a la crisis carcelaria son: el debilitamiento de la institucionalidad del Estado; las políticas que privilegian el encarcelamiento y el uso excesivo de la prisión preventiva; las elevadas tasas de hacinamiento en los principales centros de rehabilitación social del país;⁵⁸ y la construcción de mega cárceles que dificultan un control adecuado, debido a la falta de presupuesto y de logística en estas cárceles.
- 92.** A propósito del tema analizado en esta acción, esta Corte Constitucional no puede dejar de observar que los esfuerzos para la consecución de los fines del sistema de la rehabilitación social, que son un mandato constitucional, no solo han sido insuficientes por parte del Estado, sino que se encuentran en creciente abandono.

⁵⁶ CCE, dictamen 5-21-EE/21, 06 de octubre de 2021, párr. 24; sentencia 50-21-CN/22, párr. 99.

⁵⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Personas privadas de libertad en Ecuador, 21 de febrero de 2022 https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf

⁵⁸ En relación con la sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento, se sugiere revisar lo dispuesto en: CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021, párr. 294.2.

- 93.** Por lo expuesto, la Corte Constitucional hace un llamado urgente a las autoridades del Estado a redoblar sus esfuerzos en la implementación de políticas públicas de rehabilitación social, de prevención de la violencia intracarcelaria y de reformas penitenciarias integrales que tomen en cuenta las causas y los factores que han provocado la actual crisis carcelaria.⁵⁹

8. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de constitucionalidad 69-21-IN.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁵⁹ Al respecto se sugiere revisar la sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021 en lo relacionado al fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional (párrs. 284-293).

SENTENCIA 69-21-IN/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 13 de septiembre de 2023, aprobó la sentencia 69-21-IN/23, la cual resolvió la acción de inconstitucionalidad presentada por la señora Andrea Paola Merchán Domínguez, abogada de la Defensoría Pública del Azuay en contra del artículo 698 del Código Orgánico Integral Penal.
2. Si bien, comparto la decisión de mayoría respecto a la constitucionalidad de la norma impugnada, emito el presente voto concurrente pues considero que, las apreciaciones sobre la prisión preventiva¹ no son conducentes para la resolución de la causa *in examine*.

1. Puntos de discrepancia con los pronunciamientos sobre la prisión preventiva

3. Ahora bien, la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó exclusivamente sobre la norma que regula el régimen semiabierto, es decir sobre el proceso de rehabilitación de las personas privadas de la libertad fuera del centro de ejecución de penas cuando se cumplan con los requisitos previstos en la ley y la situación de

¹ En el párrafo 59 se indica que:

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte no excluye la posibilidad de que puedan existir otros supuestos en los que una distinción normativa con base en el tipo de delito cometido, pueda ser injustificada. Por ejemplo, en el caso Suárez Rosero v. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos *determinó que el establecimiento de excepciones, sobre la base del tipo de delitos, para la liberación de personas procesadas después de que se cumplieran los plazos de la prisión preventiva, vulnera el derecho a la libertad personal* y la obligación de adoptar disipaciones de derecho interno para garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la misma línea, esta Corte determinó que la prohibición de sustitución de la prisión preventiva en las infracciones sancionadas con pena privativa de libertad superior a cinco años, que se encontraba en el inciso primero del artículo 536 del COIP, era contraria a la Constitución (énfasis añadido).

En el párrafo 60 se menciona que:

En los ejemplos mencionados, sin embargo, las normas jurídicas controvertidas regulaban cuestiones vinculadas a la prisión preventiva, que, de acuerdo a nuestro orden constitucional y bajo estándares internacionales, constituye una medida cautelar excepcional y de última ratio, toda vez que su imposición implica una restricción de la libertad de personas que se presumen inocentes. En cambio, la norma analizada en la presente acción, regula cuestiones relacionadas al régimen del cumplimiento de la pena de personas que se encuentran privadas de la libertad en virtud de una sentencia condenatoria ejecutoriada. En ese contexto, debido a que los principios constitucionales aplicables son diferentes, la distinción para el presente caso se estima proporcional y razonable (énfasis añadido).

privación de libertad no se subsuma en los delitos a los que no les aplica el beneficio penitenciario en mención, es decir sobre temas relacionados a la ejecución de la pena.

4. No obstante, en la sentencia 69-21-IN/23 se realizan apreciaciones aisladas de la norma impugnada cuando se esgrimen ejemplos y razones de la medida cautelar de prisión preventiva que fuera de reforzar conceptos generan confusión respecto del tema objeto de análisis y que pueden ser estudiados cuando se impugnen normas de mentado contenido.
5. Dicho esto, estimo que los argumentos que no se relacionan con la controversia planteada devienen en improcedentes y por tanto, no era necesario incluirlos para la resolución de la causa.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 69-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 69-21-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa *69-21-IN*, en la cual desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Andrea Paola Merchán Domínguez, abogada de la Defensoría Pública de Azuay (la “**accionante**”) en contra de la reforma legislativa al Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”),¹ a través de la cual se agregó un inciso al artículo 698 del COIP que limitó el acceso al régimen semiabierto a personas privadas de la libertad por determinados delitos:

Art. 698 del COIP (Régimen semiabierto): (...) No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.²

2. La sentencia de mayoría consideró que la norma impugnada no es contraria al derecho de igualdad y no discriminación y que las reformas legales introducidas no son contrarias al principio de progresividad y no regresividad de los derechos.
3. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente, disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

2. Análisis

4. En este voto salvado, explicaré las razones por las que considero que las reformas legales deben analizarse en el marco del sistema constitucional de rehabilitación social

¹ Ley reformativa publicada en el Registro Oficial Suplemento 107 el 24 de diciembre de 2019.

² Posteriormente, el artículo 24 de la Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal en materia anticorrupción, publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento 392 de 17 de febrero de 2021, introdujo los delitos de “obstrucción de la justicia, sobrepagos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado” respecto de los cuales las personas privadas de libertad tampoco pueden acceder al régimen semiabierto.

y, por tanto, dicha regulación es contraria a: i) principio de igualdad y no discriminación y, ii) principio de progresividad y no regresividad de los derechos, en consecuencia son inconstitucionales. Si para identificar si una disposición que regula el régimen semiabierto u otra medida respecto de las personas privadas de libertad, debemos partir por lo prescrito en el art. 201 de la Constitución de la República (CRE), el cual dispone:

El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos.

El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

5. De la norma transcrita se desprende que el objetivo del sistema de rehabilitación social es la rehabilitación integral de las personas privadas de la libertad con sentencia condenatoria y en cumplimiento de la pena, para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección y la garantía de sus derechos. De este modo, se convierte en un mandato constitucional el garantizar el derecho a la rehabilitación social de las personas privadas de la libertad y correlativamente el deber del Estado de adecuación normativa, a fin de establecer los mecanismos e instituciones que permitan lograr la reinserción social, así como proteger y garantizar los derechos de este grupo de atención prioritaria.
6. Ahora bien, la relación entre los objetivos constitucionales que, si bien son deseables, y la realidad que sufre el sistema penitenciario en Ecuador, presentan una relación espinosa y difícil de sortear. Es evidente que la crisis penitenciaria es un flagelo provocado por múltiples factores que llevaron a que la violencia reemplace a la institucionalidad en las cárceles. Este problema estructural ocasiona que las personas privadas de la libertad en lugar de ejercer sus derechos carezcan de condiciones mínimas y se encuentren expuestas a diversos tipos de humillación y actos que podrían afectar su vida, integridad y dignidad. De ahí que, considero que la posición institucional debe fortalecer el sistema penitenciario y no permitir que se establezcan barreras que contribuyan a su desinstitucionalización. Por tanto, las labores legislativas no pueden escapar a los límites constitucionales.
7. Por lo que es necesario plantear los siguientes problemas jurídicos:

Primer problema jurídico ¿Las reformas legislativas al COIP, a través de las cuales se crearon excepciones de acceso al régimen semiabierto a personas privadas de la libertad por determinados delitos, contradice el principio de igualdad y no discriminación?

8. La sentencia de mayoría señala que la disposición impugnada establece un tratamiento diferenciado, en el cual el criterio de distinción es el tipo de delito cometido, con lo que justifica la constitucionalidad de la disposición jurídica. Así, la regulación diferencia entre dos categorías de sujetos que se encuentran en una situación similar, las personas condenadas por los delitos contemplados en dicha norma y que no pueden acceder al régimen semiabierto y las personas condenadas por cualquier otra infracción penal, que sí podrían acceder al régimen semiabierto.
9. Si bien, en parte estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría, y corresponde aplicar un estándar de mera razonabilidad para verificar si la distinción planteada por la norma configura un resultado discriminatorio, no coincido con el análisis formulado ni la conclusión a la que arriba, respecto a que la medida de distinción es razonable por los fines legítimos que persigue. Pues tal como se explicará a continuación, considero que es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación.
10. Para el efecto, se analizarán las razones expuestas por la Asamblea Nacional que justificarían constitucionalmente el trato que impide el acceso al régimen semiabierto a un grupo de personas privadas de la libertad que han cometido determinados delitos.
11. La Asamblea Nacional en el informe presentado señala que: “las personas que cometan ciertos delitos que circunscriben un escenario execrable y circunstancias que tildan en un daño trágico y de alta conmoción en la sociedad, debe (sic) recibir una rehabilitación total e integral”. Además, “es de conocimiento público que las PPLs que se acojen (sic) al régimen semiabierto, vuelven a reincidir en el cometimiento de los mismos tipos penales”. En esa línea sostiene que, “el legislador busca efectivamente la aplicación del principio de progresividad en el sistema de rehabilitación social, haciendo énfasis en evitar la reincidencia del PPL constituido en régimen semiabierto”.³ De lo expuesto, justifica la restricción en el acceso al régimen semiabierto para un grupo de personas privadas de la libertad en la gravedad del delito cometido y la posible reincidencia en el cometimiento de los mismos delitos.
12. Al respecto, cabe recordar que, si bien el legislador goza de la libertad de configuración legislativa en materia penal, acorde con el art. 84 de la CRE, durante el proceso de formación de las leyes o sus reformas está obligado de adecuar, formal y materialmente, las leyes a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales. En el marco del art. 84 de la CRE, esta Corte ha dicho que la Norma

³ A pesar de que la Presidencia de la República fue notificada para que intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada, no lo hizo. Por el contrario, para la Procuraduría General del Estado (PGE) la norma impugnada establece exclusiones al régimen semiabierto en ciertos delitos graves, sin una justificación para esta diferenciación. A criterio de la PGE, la norma impugnada no cumple con el test de proporcionalidad. Agrega que, si bien podría suponerse que ciertos delitos tienen un impacto mayor en la sociedad, esta suposición no justifica automáticamente la diferenciación.

Suprema no permite, “...adoptar medidas que, de modo injustificado, impliquen una reducción del goce de los derechos... El orden constitucional prohíbe que el desarrollo legislativo sea contrario y regresivo a los derechos... (por lo que) durante el proceso de formación de la ley, debe tener especialmente presente esta limitación y adecuar su actuación a ella...”⁴

13. Con esta reforma, “la peligrosidad” del sujeto opera en abstracto como regulador en el acceso del régimen semiabierto, visualizándose al delito como expresión de la personalidad de quien ha sido condenado y por ello determinando un riesgo de forma permanente. En esa línea, con base en una peligrosidad futura se busca instrumentalizar a la persona privada de la libertad para lograr propósitos como la prevención de graves delitos, la seguridad y convivencia pacífica, lo cual no puede ser considerado como un fin constitucional ni legítimo para impedir que estas personas puedan acceder a la rehabilitación social en régimen semiabierto.
14. Por el contrario, la Asamblea Nacional deja de considerar con la reforma de la norma impugnada las condiciones individuales de la persona privada de la libertad, la capacidad de autodeterminación, sus méritos o deméritos mientras cumple la pena en régimen cerrado. Tampoco considera que acogerse al régimen semiabierto requiere de un proceso técnico individualizado, y no general, que depende del cumplimiento de una serie de requisitos, y cuyo incumplimiento impide que la persona privada de la libertad acceda a este régimen penitenciario. Esto lo analizaré con mayor detalle en la sección siguiente.
15. En ese sentido, la reforma es incompatible con la Constitución al desconocer el mandato constitucional de reinserción social de las personas privadas de la libertad, como fin del sistema de rehabilitación social que adopta un sistema progresivo. Así, el art. 201 de la CRE establece los fines del sistema de rehabilitación social: protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, el desarrollo de sus capacidades, la rehabilitación integral y la reinserción social.
16. De la norma citada se desprende que el sistema de rehabilitación social está orientado por el mandato constitucional de reinserción social de la persona privada de la libertad. Aquello está vinculado con la prevención especial y uno de los fines asignados a la pena, que busca que la persona privada de la libertad no reincida en el cometimiento de delitos. El fin resocializador del régimen de rehabilitación social, no solo debe orientar la política penitenciaria del Estado, sino que también se convierte en un mandato de adecuación normativa para el legislador.

⁴ CCE, sentencia 14-11-IN/20, 22 de enero de 2020.

17. Por un lado, el legislador tiene el deber de crear mecanismos que permitan dotar de contenido reeducativo a la privación de libertad. De otro lado, debe establecer mecanismos que posibiliten la reinserción social, es decir, crear o fortalecer las instituciones que permitan recuperar de forma progresiva las habilidades y capacidades sociales, con las que ya no cuenta la persona, al haber estado privada de la libertad. Uno de ellos es el régimen semiabierto.⁵
18. En esa línea, el régimen semiabierto que ahora con la reforma se impide su acceso a un grupo de personas privadas de la libertad por el delito cometido, incumple con el deber del legislador de establecer instituciones que permitan alcanzar la reinserción social para todas las personas privadas de la libertad. Tampoco justifica que esa medida era la menos gravosa para poder excluir del régimen semiabierto a determinadas personas.
19. Por las razones analizadas considero que la Asamblea Nacional no provee una justificación razonable compatible con la Constitución para impedir el acceso al régimen semiabierto para ciertos delitos. Por el contrario, se evidencia que las reformas de la norma impugnada se fundamentan en la “gravedad del delito cometido” *per se* y la “posible reincidencia en el cometimiento de nuevos delitos”, es decir, son criterios basados en “la personalidad peligrosa o personalidad proclive al delito” como factores que impiden el acceso al régimen semiabierto, consiguientemente, no pueden ser considerados como criterios razonables para establecer un trato diferenciado.
20. En ese sentido, el trato que se realiza en función de las categorías ligadas a la personalidad cuya consecuencia es excluir del régimen semiabierto a un grupo de personas privadas de la libertad está basado en tipo de delito por el cual fueron sancionados. Este trato no cumple con el fin constitucional previsto en los Arts. 35 y 203 de la Constitución que reconoce un conjunto de derechos relacionados con el sistema de rehabilitación social, con lo cual se concluye que la categoría de la distinción no está justificada. Tampoco resulta proporcional ni razonable en la medida que esta regulación no prevé la aplicación de medidas necesarias y menos gravosas, sino que se trata de una exclusión directa del régimen semiabierto, es así que no cuenta con criterios razonables para mantener la constitucionalidad de la norma, contradiciendo así el principio de igualdad y no discriminación.

Segundo problema jurídico ¿Las reformas al COIP, a través de las cuales se crearon excepciones de acceso al régimen semiabierto, son incompatibles con el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos?

⁵ Pérez Manzano Mercedes y Manuel Cancio Meliá “Principios del Derecho Penal” en Manual de Introducción al Derecho Penal, coord. Juan Antonio Lascuraín Sánchez, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2019, págs. 110 y 111.

21. Para la sentencia de mayoría, las reformas al COIP, “...no implican una disminución, retroceso, menoscabo o anulación en el ámbito de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad. Consecuentemente, no se observa una vulneración del principio de progresividad y no regresividad de los derechos”. Lo que no comparto al considerar que la norma sí establece un estándar de menor protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, por tanto, vulnera el principio de progresividad y no regresividad de derechos, conforme paso a analizar.
22. Respecto al principio de progresividad y no regresividad de derechos reconocido en el art. 11 numeral 8 de la CRE la Corte Constitucional ha sostenido que esta norma reconoce la obligación estatal, a partir de los contenidos mínimos de derechos, de avanzar lo más expedita y eficazmente posible a la plena efectividad de estos.⁶ Como contrapartida de esta obligación, se encuentra la prohibición de regresividad que impide la adopción de medidas que disminuyan, menoscaben o anulen el ejercicio de derechos. Ello requiere de una razón plenamente justificada en la Constitución o en alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad⁷ y “...debe haberle precedido la más cuidadosa consideración para su adopción...no puede efectuarse un retroceso sin que éste se haya justificado en la consecución de otro derecho constitucional...”.⁸ En esa línea, en el marco del art. 84 de la Constitución analizado se impone a la Asamblea Nacional el deber de no regresividad.
23. Antes de las reformas, la norma impugnada establecía:

Artículo 698.- Régimen semiabierto. - Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico.

La o el juez de Garantías Penitenciarias dispondrá el uso del dispositivo de vigilancia electrónica.

Se realizarán actividades de inserción familiar, laboral, social y comunitaria.

Para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por menos (sic) el 60 % de la pena impuesta.

En el caso de incumplimiento injustificado de los mecanismos de control por parte del beneficiario de este régimen, sin causa de justificación suficiente y probada, la o el juez de Garantías Penitenciarias revocará el beneficio y declarará a la persona privada de libertad, en condición de prófuga.

⁶ CCE, sentencias 129-12-SEP-CC, 10 de abril de 2012; 005-13-SIN-CC, 09 de abril de 2013 y 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021.

⁷ CCE, sentencias 49-16-IN/19, 07 de noviembre de 2019 y 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021.

⁸ CCE, sentencia 14-11-IN/20, 22 de enero de 2020

24. Con las reformas, se agregó un inciso al artículo 698 del COIP, transcrito en el párrafo 1 de este voto salvado, que restringió el acceso al régimen semiabierto a personas privadas de la libertad por determinados delitos, que previamente no existía. Es decir, lo que no incluía la norma antes de ser reformada era establecer una prohibición para el acceso al régimen semiabierto de un grupo de personas privadas de la libertad que han cometido determinados delitos. Por tanto, la reforma al COIP es regresiva, pues anterior a ella no se establecía este impedimento.
25. Con el objetivo de analizar si el impedir el acceso al régimen semiabierto para un grupo de personas privadas de la libertad por el delito cometido es una medida regresiva justificada, corresponde determinar cuál o cuáles son los fines constitucionales que la Asamblea Nacional consideró para imponerla. Tal como fue analizado en el acápite anterior, no encuentro que la reforma para impedir el acceso al régimen semiabierto cumpla algún fin constitucional, sin que los criterios utilizados como la gravedad del delito cometido *per se* y la posible reincidencia, sean criterios razonables que permitan justificarlo. Por el contrario, las reformas introducidas colocan a las personas privadas de la libertad en mayor situación de vulnerabilidad.
26. En el marco del principio de progresividad y no regresividad, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos establecidos en la Constitución o los instrumentos internacionales, los que no pueden ser disminuidos, desmejorados ni eliminados, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas o colocarlas en situación de vulnerabilidad.⁹
27. El artículo 35 de la Constitución, de forma expresa ha incluido a las personas privadas de libertad entre los grupos de atención prioritaria. En ese sentido, la Corte respecto a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas privadas de la libertad y la incidencia de las percepciones sociales respecto a la “peligrosidad” de las personas privadas de la libertad o las reacciones mediáticas ante la inseguridad pública que agudizan estas condiciones de vulnerabilidad, ha dicho que:

(1) la restricción a la libertad de movimiento y el distanciamiento del entorno social cotidiano, inherentes a su situación, son factores que pueden propiciar el deterioro físico y mental y agudizar la condición de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos. De otro lado, ‘diversos factores culturales, como la idea que los internos están fuera de la sociedad, o que todos son personas peligrosas o las reacciones mediáticas ante la inseguridad pública, favorecen el abandono y la vulnerabilidad de las personas sentenciadas o en prisión preventiva’.¹⁰

⁹ Al respecto ver sentencia 017-17-SIN-CC, caso 0071-15-IN, 7 de junio del 2017.

¹⁰ CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021.

- 28.** Se considera además los efectos nocivos y permanentes que produce la privación de libertad prolongada en las personas y la importancia del acceso al régimen semiabierto como instrumento para aminorar estos efectos:

...(hay) efectos permanentes de deterioro de la personalidad de la persona privada de la libertad, con ello, la privación de libertad deja de ser el único elemento aflictivo de la pena, añadiéndose otro especialmente importante consistente en el daño en el núcleo esencial de la persona –en su personalidad–; las penas largas dañan la integridad psíquica y moral del reo. Aunque el deterioro de la personalidad es paulatino a medida que aumenta la duración de la prisión,... No obstante, el deterioro de las habilidades psíquicas del reo dependerá del régimen de cumplimiento de la pena, pues un régimen amplio de tratamiento, de contacto con el exterior y el retorno paulatino hacia la vida en libertad (permisos de salida, régimen abierto, libertad condicional...) puede paliar dichos efectos.¹¹

- 29.** Finalmente, no puedo dejar de considerar la realidad carcelaria que vive el país que impide lograr la rehabilitación social en un régimen exclusivamente cerrado. Esta Corte ha evidenciado que:

(e)l hacinamiento, la profundización de la conflictividad y la violencia que incluso han derivado en muertes al interior de los centros de privación de libertad, la operación de grupos delincuenciales y el debilitamiento del control por parte de las autoridades carcelarias son problemáticas complejas y estructurales que afectan al SNRS... el hacinamiento tiene lugar en medio de infraestructura deteriorada y falta de mantenimiento, personal limitado, carencia de agua potable en algunos CRS y limitados recursos presupuestarios.¹²

- 30.** En ese contexto someter a las personas privadas de la libertad a que cumplan la totalidad de la pena impuesta en régimen cerrado, no solo que no permite la rehabilitación social por el efecto desocializador de la pena privativa de libertad, sino que provoca el deterioro físico y mental por las penas largas agudizado por las condiciones carcelarias bajo las cuales se encuentran cumpliendo la pena. Lo cual, tampoco permite garantizar el derecho a la integridad personal ni condiciones dignas de habitabilidad en los centros de privación de libertad, mucho menos su reinserción social. De ahí que, la reforma aumenta el abandono y la vulnerabilidad de un grupo de personas privadas de la libertad a causa del delito cometido, e inobserva el mandato

¹¹ Pérez Manzano Mercedes y Manuel Cancio Meliá “Principios del Derecho Penal”, pág. 107.

¹² CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021. Al respecto la Corte cita el informe presentado por el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, “El hacinamiento constituye un factor transversal que afecta al ejercicio de los derechos de las PPL, puesto que impide ofrecer condiciones dignas de habitabilidad. El hacinamiento genera ambientes propicios para el contagio de enfermedades; dificulta el acceso a servicios básicos y la salubridad; restringe la participación de las PPL en actividades productivas, deportivas, educativas; no permite un grado de privacidad de las PPL, ni de sus familiares al momento de visitas; impide la separación entre personas procesadas y sentenciadas; entre otras problemáticas. Todo esto afecta el derecho a una vida digna, integridad física, psicológica, moral y sexual de las PPL y, por consiguiente, incumple los derechos y garantías de las PPL establecidos en la CRE y en la normativa nacional e internacional sobre la materia”. Asimismo, se considera que desde febrero de 2021 a julio de 2023 en Ecuador al menos 500 personas privadas de la libertad han muerto durante las masacres carcelarias.

constitucional de protección de las personas privadas de la libertad como grupo de atención prioritaria establecido en el art. 35 de la CRE en relación con el art. 201 de la CRE.

31. Tal como ha sido analizado, la reforma es contraria al régimen general de rehabilitación social, orientado por los fines resocializadores y reeducadores del sistema de rehabilitación social y de la pena, el cual está sujeto a un sistema progresivo que se implementa a través de los regímenes cerrado, semiabierto y abierto, es decir la rehabilitación social se alcanza con un régimen gradual que no está limitado al cumplimiento de la pena en régimen cerrado.
32. En esa línea, el régimen semiabierto tiene por objeto reinsertar e incluir progresivamente a la persona en cumplimiento de una pena a la sociedad, posibilitando que pueda desarrollar paulatinamente sus actividades fuera del centro de rehabilitación social de manera controlada por el equipo técnico de reinserción social del centro, durante el cumplimiento de la pena impuesta. Los planes, programas, proyectos y/o actividades que se desarrollan en el régimen semiabierto estarán encaminadas a la reinserción familiar, laboral, social y comunitaria de las personas sentenciadas.¹³ Dejando claro que no todas las personas privadas de la libertad acceden a este régimen, sino únicamente quienes han cumplido con los requisitos reglamentarios.¹⁴ El equipo técnico del Centro de Privación de libertad es el responsable de coordinar, ejecutar y evaluar la participación de las personas privadas de la libertad en régimen semiabierto, y será la máxima autoridad del centro, previo el informe técnico correspondiente, quien

¹³ Ver arts. 252 y 253 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, Registro Oficial 958, 04 de septiembre de 2020 (“Reglamento”). Como ejes de reinserción se desarrollan e implementan programas de: Capacitación y emprendimiento laboral; Actividades ocupacionales, trabajo comunitario, vinculación familiar y social, fortalecimiento educativo, cultural y deportivo.

¹⁴ Art. 254 del Reglamento:

1. Haber cumplido el sesenta por ciento (60%) de la pena impuesta mediante sentencia condenatoria ejecutoriada; ... 2. Informe de valoración y calificación que tenga como promedio mínimo cinco (5) puntos durante la ejecución del plan individualizado de cumplimiento de la pena; 3. Certificado de no haber sido sancionado por el cometimiento de faltas disciplinarias graves o gravísimas durante el cumplimiento de la pena, emitido por la máxima autoridad del centro; 4. Certificado de encontrarse en nivel de mínima seguridad emitido por la máxima autoridad del centro de privación de libertad; 5. Documento que justifique el domicilio fijo en el cual residirá la persona privada de libertad, el cual podrá consistir en un contrato de arriendo, acta de compromiso suscrita por la persona privada de libertad o un tercero, o cualquier otro documento de respaldo; 6. Informe jurídico del centro, que indique que la persona privada de la libertad no tiene otro proceso penal pendiente con prisión preventiva o sentencia condenatoria ejecutoriada. En caso de que la persona privada de libertad tenga un proceso con suspensión condicional de la pena, o suspensión condicional del procedimiento diferente al que solicita el cambio de régimen, se requerirá el respectivo auto resolutorio, mediante el cual, se declare extinguida la pena por el cumplimiento de las condiciones y plazos establecidos por la autoridad competente; e, 7. Informe psicológico del centro, en el que se concluya las condiciones para la reinserción de la persona privada de libertad; además, de tener certificados de participación en grupos de apoyo grupal, psicoterapia individual o comunidades terapéuticas durante el tiempo de privación de libertad, los mismos se adjuntarán al informe.

solicita al juez competente el acceso al régimen semiabierto. Una vez concedido el acceso al régimen semiabierto, si se incumple el programa establecido para dicho régimen, será revocado.

33. De ahí que contrario a lo alegado por la Asamblea Nacional, el régimen semiabierto favorece la no reincidencia en el cometimiento de delitos. Además, no opera de forma general y abstracta, sino que según lo analizado, el acceder a este régimen es un proceso técnico que requiere ser analizado caso a caso y que implica que el sujeto ya cumplió con parte de la pena correspondiente según la gravedad del delito cometido (60% de la pena impuesta) y cuenta con los informes técnicos favorables para que pueda continuar con su rehabilitación a través del régimen semiabierto. Si no se cumplen estos requisitos no se lo otorga y si una vez otorgado hay un incumplimiento de las tareas asignadas es revocado.
34. De lo expuesto, la Asamblea Nacional con base en la gravedad del delito cometido que ya fue tenido en cuenta para fundamentar la condena, y la posible reincidencia en la comisión del mismo delito, impide de manera general el acceso al régimen semiabierto. Por lo que la reforma es una medida regresiva injustificada, sin que se observe que cumpla con fines constitucionales para imponer dicha limitación.
35. En suma, ante la falta de justificación objetiva y razonable por parte de la Asamblea Nacional para impedir el acceso al régimen semiabierto de un grupo de personas privadas de la libertad por el tipo de delito cometido, sin que la reforma cumpla con un fin constitucionalmente válido conduce al empeoramiento del sistema de rehabilitación social, antes que ser una medida que lleve a asegurar los fines constitucionales reconocidos en el artículo 201 a 203 de la Constitución, por tanto, esta es una medida regresiva, contradiciendo lo contemplado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución.
36. Finalmente, considero que, en lugar de adoptar medidas excluyentes o regresivas, es preferible establecer regulaciones para que el acceso al régimen semiabierto valore las situaciones en cada caso independientemente del tipo de delito cometido, antes que establecer barreras de manera general. En su defecto, no se puede excluir del sistema semiabierto sin que se prevean medidas menos gravosas que aseguren mecanismos adecuados de reinserción social. Así también, diseñar mecanismos para que quienes accedan al régimen semiabierto puedan cumplir, efectivamente con los fines constitucionales de la rehabilitación social.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 69-21-IN fue presentado en Secretaría General el 27 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL