

Mandatos del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Ref.: AL ECU 3/2021
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

27 de octubre de 2021

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y de Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con las resoluciones 44/5 y 43/20 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia la información que hemos recibido en relación a **alegaciones de serias violaciones a los derechos a la vida y la integridad personal, durante los disturbios ocurridos el 21 y 22 de julio de 2021 en el Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Norte de Cotopaxi y en la Penitenciaría del Litoral en Guayas, y los enfrentamientos del 28 de septiembre de 2021, acaecidos en esta última.**

Según la información recibida:

Entre el 21 y 22 de julio de 2021, 19 internos murieron durante un motín en el Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Norte de Cotopaxi y ocho en un alzamiento similar en la Penitenciaría del Litoral en Guayas. Aproximadamente cincuenta detenidos habrían resultado heridos durante los disturbios en ambos establecimientos. La falta de información de parte de las autoridades habría dificultado inicialmente la restitución de los cuerpos de los fallecidos a sus familiares. Por otra parte, se ha reportado que, durante el alzamiento en la prisión de Cotopaxi, una agente del servicio penitenciario habría sido violada por varios internos.

Tras estos sucesos, se anunció la remoción de Edmundo Moncayo como titular del Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), quien fue reemplazado por Fausto Cobo. El nuevo director desplegó en la penitenciaría de Cotopaxi cerca de 1300 policías y 500 militares, tras lo cual se procedió con la requisa de los pabellones. Como resultado, se decomisaron varias armas de fuego y 120 detenidos fueron trasladados a otras cárceles del país.

El 27 de septiembre, Fausto Cobo fue sustituido por Bolívar Garzón. Al día siguiente, se produjo una nueva jornada de disturbios en la Penitenciaría El Litoral en Guayas, que se saldó con al menos 119 internos fallecidos y más de ochenta heridos, convirtiéndolo en el alzamiento carcelario con más víctimas fatales de la historia de Ecuador. Los enfrentamientos se habrían originado en una disputa entre bandas delictivas con presencia en la prisión. Al menos seis de los detenidos asesinados habrían sido decapitados. La policía logró recobrar el control del establecimiento el 29 de septiembre, tras un nuevo choque con los internos. El 30 de septiembre, 400 agentes de seguridad ingresaron a la prisión, donde encontraron decenas de cadáveres, armas, drogas ilegales,

granadas y otros objetos explosivos.

La inestabilidad dentro del recinto carcelario continuó por varios días. El 2 de octubre, se produjo un nuevo enfrentamiento con los detenidos, quienes habrían disparado contra policías y soldados cuando se disponían a efectuar un operativo dentro de la cárcel.

Familiares de los detenidos aguardaron largamente en el perímetro de la prisión a la espera de información oficial que les indicara si sus seres queridos habían muerto o estaban heridos. Ha habido alegaciones sobre la presunta revictimización de los familiares, a quienes se les enseñaron fotografías de la masacre para que identificaran los cuerpos. Cabe acotar que la identificación visual de cadáveres se considera hoy como un método obsoleto debido al alto margen de errores que conlleva con resultado en identificaciones erróneas, además del trauma que puede generar en los allegados de las víctimas. Al momento hay al menos doce cadáveres que, por haber sido severamente mutilados o desfigurados, no han podido ser identificados.

Por otra parte, se ha alegado que la forma en que la inteligencia penitenciaria gobierna los centros de detención, que incluye negociaciones con bandas criminales por las que se acuerda la redistribución de la población carcelaria a cambio de información, podría haber facilitado el desencadenamiento de estas masacres.

Una delegación de legisladores nacionales visitó la prisión para constatar las condiciones de detención y exigió explicaciones al Centro de Inteligencia Estratégica por el ingreso ilegal de armas al establecimiento. En declaraciones ante la Asamblea Nacional, la ministra de Gobierno, Alexandra Vela, negó que la policía hubiera tomado parte en la masacre, la que atribuyó exclusivamente al enfrentamiento entre bandas.

El presidente Lasso decretó un nuevo estado de emergencia en el sistema penitenciario de Ecuador por un período de sesenta días,¹ por el cual se autorizó a las fuerzas militares y de seguridad a ingresar a los establecimientos carcelarios para desmantelar bandas criminales.

Los hechos arriba descritos, se enmarcan en un contexto de violencia y hacinamiento de larga data dentro de las cárceles ecuatorianas. De acuerdo a cifras publicadas por el SNAI, a febrero de 2021, las prisiones de Ecuador albergaban un total de 38 693 reclusos, sobre una capacidad para 28 554, lo que arroja un porcentaje de hacinamiento de 35,5%. Asimismo, 14 377 internos, esto es, aproximadamente 40% de la población carcelaria, se encuentra en prisión preventiva.

En lo que respecta al personal disponible para seguridad y tratamiento de los reclusos, se estima que Ecuador cuenta con un efectivo penitenciario por cada 20 o 30 internos. En base a estas cifras, el propio SNAI estima el déficit de personal en un 70%. Existe, además, una importante escasez de profesionales especializados en medicina, educación, psiquiatría, psicología y otras disciplinas vinculadas con la rehabilitación y reinserción social de los penados. Pese a las carencias de infraestructura y personal, entre 2019 y 2020, Ecuador

¹ Decreto Ejecutivo No. 210, 29 de septiembre del 2021.

redujo el presupuesto asignado al SNAI de 98 a 55 millones de dólares estadounidenses, lo que supone una disminución del 40%.

En este contexto, las muertes intramuros se convirtieron en una ocurrencia habitual. Según información recabada por la Policía Nacional, en 2018 hubo 15 muertes violentas dentro de los centros de rehabilitación social. En 2019, se registraron 32 y en 2020, 51.

El 23 febrero de 2021, una serie de disturbios registrados simultáneamente en las prisiones de Libertad Zonal 8 y Sierra Centro Norte, en Cotopaxi, y Turi, en Cuenca, terminaron con un saldo de 80 víctimas fatales. Los recurrentes hechos de violencia responderían a enfrentamientos entre bandas criminales rivales con presencia en los recintos carcelarios.

Durante la serie de hechos violentos ocurridos en el Centro de Rehabilitación Social de Varones No. 1 de Guayaquil se informó la muerte de siete personas privadas de libertad, cuyos cadáveres fueron hallados suspendidos dentro del centro el 23 de octubre. Estas muertes se suman a otras cuatro muertes a causa de violencia ocurridas el 14 de octubre en el mismo lugar.

La crisis del sistema carcelario ameritó la declaración de estados de emergencia en varias oportunidades.² Si bien la Corte Constitucional de Ecuador convalidó estas medidas, ordenó igualmente al Poder Ejecutivo remitir “un plan de acción a mediano y largo plazo para afrontar la crisis en el sistema carcelario mediante el régimen ordinario”.³

Sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos anteriormente expuestos, quisiéramos expresar nuestra preocupación ante las alegaciones mencionadas. Los hechos referidos parecen contravenir lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969, especialmente en relación con los artículos 4, 6, 7, y 10 que garantizan los derechos a la vida, a no ser sometidos a torturas ni a otros malos tratos y al trato digno de las personas privadas de libertad, respectivamente.

Resulta motivo de especial preocupación el estado de precariedad y violencia que evidencia el sistema penitenciario ecuatoriano. Al problema del hacinamiento y el déficit de personal se suma un patrón recurrente de disturbios carcelarios que concluyen en cada oportunidad con un inaudito número de muertos y heridos, lo que podría ser indicativo de un incumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar la vida y la integridad personal de las personas bajo su custodia.

En sus Observaciones Finales sobre el sexto informe periódico de Ecuador (2016), el Comité de Derechos Humanos ya había llamado la atención del Estado por el hacinamiento carcelario y la recurrencia de muerte violentas, muchas veces debidas a la inacción de las autoridades a la hora de prevenir la violencia entre los reclusos (CCPR/C/ECU/CO/6, párr. 23). La problemática advertida en dicha oportunidad por el Comité parece persistir hasta la actualidad.

² Decreto Ejecutivo No. 823, 16 de julio del 2019; Decreto Ejecutivo No. 1125, 11 de agosto de 2020; Decreto Ejecutivo No. 1169, 10 de octubre de 2020.

³ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos**, el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas arriba.
2. Sírvase explicar la base legal para el uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden en contextos de motines o disturbios en centros de detención. En particular, sírvase explicar en detalle cuáles son los protocolos vigentes en materia de graduación del uso de la fuerza, protección de la vida e integridad personal de los reclusos, y prestación de atención médica inmediata.
3. Sírvase proporcionar información sobre las investigaciones administrativas y judiciales emprendidas para esclarecer las circunstancias de la muerte de los detenidos durante los motines de Cotopaxi y Guayas, en julio y septiembre de 2021, así como para determinar si el uso de la fuerza pública por parte de las autoridades durante la supresión de estos alzamientos se ajustó a los principios de necesidad y proporcionalidad. Por favor, indiquen si las investigaciones se ajustan a estándares internacionales, incluyendo el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas, incluyendo para asegurar una identificación fehaciente de las personas fallecidas. Por último, sírvase indicar cuántas de las muertes registradas durante estos alzamientos resultaron del accionar de las autoridades.
4. Sírvase informar si existen funcionarios públicos sujetos a sanciones o bajo procesos administrativos o penales por el uso de la fuerza pública en la supresión de los motines de Cotopaxi y Guayas, en julio y septiembre de 2021. Asimismo, sírvase informar sobre las investigaciones llevadas a cabo con relación a la presunta violación de una agente del servicio penitenciario por parte de varios internos.
5. Por favor, aclare cómo y por qué se introdujeron armas de fuego, incluidas armas de guerra, en estas prisiones y acabaron en manos de los detenidos.
6. Sírvase aclarar el papel del servicio de inteligencia dentro de los centros de detención en la prevención de la violencia entre los reclusos y las bandas rivales, y los medios de que este servicio y el personal de guardia disponen para hacerlo;
7. Sírvase proporcionar información sobre las medidas concretas implementadas y proyectadas para reducir la conflictividad dentro de los centros de detención y proteger la vida y la integridad personal de los internos, incluyendo los criterios de separación vigentes conforme a

peligrosidad y afiliación a bandas delictivas.

8. Sírvase indicar cualquier otra medida que haya adoptado o planeado adoptar el Estado para remediar la crisis de hacinamiento y violencia que aflige al sistema penitenciario de Ecuador.

Agradeceríamos recibir una respuesta en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiéramos instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de las personas mencionadas e investigar, procesar e imponer las sanciones adecuadas a cualquier persona – ya sea el personal penitenciario, los detenidos, y las autoridades superiores - personal de cárcel, destinados y altas autoridades - responsable de las violaciones alegadas. Quisiéramos asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Morris Tidball-Binz

Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Nils Melzer

Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones de ejecuciones extrajudiciales que habrían tenido lugar durante la supresión de los motines en el Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Norte de Cotopaxi y en la Penitenciaría del Litoral en Guayas, quisiéremos referirnos a los artículos 4, 6, 7, y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Ecuador el 6 de marzo de 1969, que garantizan los derechos a la vida, la integridad personal y el trato digno en el cumplimiento de las penas privativas de libertad.

El artículo 10 del Pacto prescribe que: “1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. El Comité de Derechos Humanos tiene dicho que esta disposición, pese a no encontrarse expresamente incluida en el artículo 4 del Pacto, consagra una norma de derecho internacional no susceptible de derogación en estados de emergencia.⁴

A su vez, en su Observación General No. 21 sobre Trato Humano de las Personas Privadas de Libertad (artículo 10), el mismo Comité interpretó esta provisión como imponiendo “[...] una obligación positiva en favor de las personas especialmente vulnerables por su condición de personas privadas de libertad [...]”.⁵ Esta obligación positiva se traduce en el ejercicio, por parte del Estado, de una posición especial de garante con respecto a los derechos humanos de las personas bajo su custodia, toda vez que el detenido, por su condición de tal, se ve imposibilitado de satisfacer por su cuenta sus necesidades básicas.⁶

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) echan luz sobre las implicaciones concretas de esta obligación. Conforme a las Reglas Mandela, el Estado tiene el deber de asegurar a la población privada de libertad, entre otras cosas, una alimentación adecuada,⁷ ejercicio físico⁸ y atención médica.⁹ Del mismo modo, los lugares de detención deben contar con suficiente espacio, ventilación y luz natural, y estar dotados de instalaciones que permitan a los internos mantener una apropiada higiene personal.¹⁰

Por otra parte, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas establecen que la ocupación de un centro carcelario por encima de su capacidad declarada debe estar prohibida por ley. Cuando de las condiciones de hacinamiento resultaran violaciones a los derechos humanos de los reclusos, éstas deberán considerarse como pena o trato cruel, inhumano o degradante, pudiendo los jueces adoptar los remedios adecuados, en

⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 29, Estados de Emergencia (artículo 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párr. 13(a).

⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 21 sobre Trato Humano de las Personas Privadas de Libertad (artículo 10), párr. 3.

⁶ Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 87; Corte IDH. Caso "Instituto de Reeduación del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 152.

⁷ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 22.

⁸ Ibid. regla 23.

⁹ Ibid. regla 24.

¹⁰ Ibid. reglas 13-17.

ausencia de dispositivos legales al efecto.¹¹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la facultad e incluso el deber del Estado de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de los establecimientos penitenciarios.¹² Sin embargo, cuando las condiciones dominantes de violencia, la subcultura de bandas y el tráfico de estupefacientes son el producto de la falta de acción preventiva por parte del Estado, las autoridades no pueden pretender utilizar esta situación como un justificativo para el uso excesivo de la fuerza, en particular de la fuerza letal.¹³

En efecto, el hacinamiento favorece la cohesión de las organizaciones criminales intramuros, dificulta el control de la población carcelaria y hace que, en caso de disturbio, sea prácticamente imposible ejecutar una intervención externa que no implique un uso considerable de la fuerza pública.¹⁴ Por tal motivo, es indispensable que el Estado adopte medidas concretas para remediar las precarias condiciones de alojamiento en los establecimiento carcelarios, como un medio conducente a prevenir los brotes de violencia y garantizar así la vida e integridad personal de los reclusos.

El uso de la fuerza, cuando sea procedente, debe regirse por los principios de necesidad y proporcionalidad,¹⁵ limitándose el recurso a las armas de fuego a aquellos casos en que otros medios resultaren ineficaces.¹⁶ En tales supuestos, la armas de fuego deberán utilizarse con moderación y en proporción a la amenaza que se busca repeler, procurando minimizar los daños y proteger la vida humana, brindando de inmediato la atención médica necesaria y notificando prontamente a los familiares o allegados de las personas heridas o afectadas.¹⁷

A fin de asegurar el cumplimiento de estos principios, los Estados deben adoptar un marco normativo que regule el uso de la fuerza¹⁸ y capacitar a los agentes del orden para que actúen conforme a él.¹⁹ Cuando el ejercicio de la fuerza pública resultare en la muerte de una o más personas, deberá iniciarse una investigación de oficio a cargo de autoridades judiciales o administrativas independientes dirigida a esclarecer lo sucedido y determinar las responsabilidades del caso, incluso de los funcionarios superiores.²⁰

Las normas enunciadas en los párrafos precedentes vinculan al Estado incluso si la gestión de los establecimientos carcelarios fuera a ser transferida a empresas privadas. En tal sentido, el Comité de Derechos Humanos tiene dicho expresamente que “[...] el hecho de otorgar contratos al sector comercial privado para que se encarguen de actividades estatales básicas que incluyen el uso de la fuerza y la detención de personas no exime a un Estado Parte de sus obligaciones con arreglo al

¹¹ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XVII.

¹² Corte IDH, Retén de Catia (supra nota 6), párr. 70.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid. párr. 92.

¹⁵ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, artículo 3.

¹⁶ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 4.

¹⁷ Ibid. principio 5.

¹⁸ Ibid. principio 1.

¹⁹ Corte IDH, Retén de Catia (supra nota 6), párrs. 77-78.

²⁰ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principios 22-24.

Pacto, especialmente en lo que se refiere a los artículos 7 y 10 [...]”.²¹

Por último, quisiéramos referirnos a la observación general número 36 del Comité de Derechos Humanos, que establece que una muerte por causas no naturales ocurrida bajo custodia crea una presunción de privación arbitraria de la vida por las autoridades del Estado que sólo puede ser refutada sobre la base de una investigación adecuada que determine el cumplimiento por el Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6. Las investigaciones y los enjuiciamientos de casos relativos a privaciones de la vida que pudieran ser ilícitas deberían llevarse a cabo de conformidad con las normas internacionales pertinentes, entre ellas el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas, y deben tener como objetivo asegurar que los responsables comparezcan ante la justicia, promover la rendición de cuentas y prevenir la impunidad, evitar la denegación de justicia y extraer las enseñanzas necesarias para proceder a la revisión de las prácticas y políticas, de manera que se eviten violaciones reiteradas.

²¹ Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 1020/2001, Carlos Cabal y Marco Pasini Bertran v. Australia, CCPR/C/78/D/1020/2001, párr. 7.2.