

## **El estado de las prisiones en Ecuador a la luz de la comisión interamericana de derechos humanos. Breves aportes doctrinarios desde el Derecho Ejecutivo Penal**

**Raúl Cadena Palacios**

(Universidad Central de Ecuador y ALDP)

**Resumen:** *El presente artículo pretende exponer el estado actual de las prisiones ecuatorianas a la luz del Informe emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2022 en el contexto de la crisis penitenciaria desatada a partir de las masacres carcelarias. De la misma manera, el documento pretende abonar elementos que permita la comprensión del fenómeno carcelario desde la norma jurídica, esto es, desde el derecho de ejecución de penas, muy poco cultivado en el país.*

**Palabras clave:** *prisiones - Ecuador - Comisión Interamericana de Derechos Humanos - derecho ejecutivo penal - doctrina.*

**Abstract:** *This article intends to expose the current state of Ecuadorian prisons in light of the Report issued by the Inter-American Commission on Human Rights in 2022 in the context of the prison crisis unleashed from the prison massacres. In the same way, the document intends to provide elements that allow the understanding of the prison phenomenon from the legal norm, that is, from the right to execute sentences, very little cultivated in the country.*

**Keywords:** *prisons – Ecuador - Inter-American - Commission on Human Rights - criminal executive law - doctrine.*

## A manera de introducción

La grave conmoción que generaron los hechos de violencia intracarcelaria en Ecuador durante 2021 y 2022 y que arrojó un saldo trágico de aproximadamente 400 personas asesinadas<sup>1</sup>, develó el abandono total del Estado en su función de garante de los derechos de las personas privadas de libertad<sup>2</sup>, pero también, aquellos factores que incidieron en una crisis penitenciaria, aún no superada.

La crisis penitenciaria ecuatoriana no es nueva, data desde hace dos décadas, y es parte de una crisis estructural que como bien señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023) "...ha provocado el consecuente debilitamiento del sistema penitenciario..." (p. 10).

Ecuador atraviesa por una grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes dentro de las prisiones, y que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás, así como a la ausencia de una política criminal integral. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) advierte la falta de medidas estatales dirigidas a la prevención y control de la delincuencia mediante un enfoque de derechos humanos que atienda a las causas que originan la misma. En este sentido, se observa la utilización de una política que privilegia el encarcelamiento para resolver los problemas de seguridad ciudadana. Lo anterior, a su vez, ha resultado en un incremento exponencial del encarcelamiento durante los últimos años, excesivo uso de la prisión preventiva, obstáculos para sustituir medidas alternativas a la privación de la libertad, e imposibilidad de garantizar la reinserción social de las personas detenidas. (CIDH, 2022: 8)

---

<sup>1</sup> Ver artículo "*Carácter de la política criminal y su influencia en el sistema penitenciario ecuatoriano*" en Revista Nueva Crítica Penal <https://revista.criticapenal.com.ar/index.php/nuevacriticapenal/article/view/108/136>

<sup>2</sup> Recordemos que al tenor de la norma constitucional (Art. 35) las personas privadas de libertad gozan de la protección del Estado en su calidad de personas "vulnerables" y, por ende de atención preferencial o prioritaria y, que asimismo, constituye finalidad del sistema de rehabilitación social, la protección y garantía de sus derechos (Art. 201). "El artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador establece que las Personas Privadas de Libertad constituyen un grupo de atención prioritaria, y deben recibir por lo tanto, un trato justo y humano debido a su condición. Las personas en situación de privación de libertad no dejan de ser seres humanos por razón de su estatus jurídico, de manera que es indispensable que tanto la política pública de rehabilitación social como el sistema penitenciario sean manejados de una manera justa y humana, cambiando el enfoque securitista tradicional de la privación de libertad por un enfoque basado en derechos humanos que permita comprender que los Centros de Privación de Libertad y los Centros de Adolescentes en conflicto con la ley penal son instituciones en las que se debe generar una verdadera rehabilitación social y no añadir más castigo que la propia privación de libertad". Ver en: [https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18\\_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social\\_vF-.pdf](https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social_vF-.pdf)

El Estado no encuentra el sendero adecuado para efectivizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad pese a que cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para hacerlo, de ahí que el problema no sea normativo.<sup>3</sup> Tampoco cuenta con el diseño e implementación de políticas públicas en materia de rehabilitación social que permita justamente alcanzar el objetivo “rehabilitador” expresado en la Ley Fundamental.

Las prisiones en el Ecuador son el reflejo de una sociedad en crisis, en donde cada vez más el desempleo campea, la falta de oportunidades se hace evidente día tras día, y, los procesos de marginalización, discriminación y exclusión se refuerzan, especialmente en contra de las y los más vulnerables. Sin embargo, esa misma sociedad se muestra cada vez más “punitivista” “intolerante” e “incapaz” de recurrir a medios alternativos de solución de conflictos que no sea el castigo a través de la prisión.

## **I.- Causas de la crisis penitenciaria**

### **I.I.- Debilitamiento institucional**

La CIDH señala que una de las causas principales de la crisis penitenciaria en el Ecuador, es el debilitamiento de la institucionalidad.

Desde la eliminación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2018) y la creación en su lugar de dos Secretarías, por un lado, la Secretaría de Derechos Humanos, y, por otro, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas

---

<sup>3</sup> A partir de 2008 el Ecuador se precia de ser un Estado de derechos y justicia, caracterizado por un marco normativo constitucional denominado “El Buen Vivir”, con un amplio catálogo de derechos y con garantías para su cumplimiento. [No cabe duda que la propuesta de nueva Constitución tiene como base a los derechos, al punto que el primer artículo define al Ecuador como un “Estado de derechos y justicia”, apartándose de la definición anterior del “Estado social de derecho”. La distinción no es casual ni superficial; podría interpretarse en la perspectiva de que los derechos consagrados en la Constitución prevalecerán sobre todo, incluso sobre “el derecho”, es decir sobre las normas constitucionales y las normas legales, cuando estas, por alguna razón limiten la vigencia de un derecho...] ver en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf> De la misma manera, existen instrumentos jurídicos internacionales en materia de Derechos Humanos a la cuales la Constitución del Ecuador se encuentra acoplada y de los que presume es el “...primer país del mundo en ratificar los 27 tratados de Naciones Unidas sobre derechos humanos” ver en: <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/12/08/ecuador-primer-pais-del-mundo-en-ratificar-los-27-tratados-de-naciones-unidas-sobre-derechos-humanos/>. Solo por citar algunos tenemos a los siguientes: a) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado en 1969); b) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ratificado en 1988); c) Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificado en 1977); así también normativa internacional específica como: d) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (2015); d) Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos (1990); e) Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para mujeres delincuentes (2010).

Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), los problemas dentro de los centros de privación de libertad parecen haberse agravado<sup>4</sup>.

La CIDH fue informada de que el SNAI se constituye como un servicio, por lo cual no tiene rectoría ni presencia territorial en comparación con un Ministerio; además de que tampoco cuenta con planificación en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, ni emite la política pública en materia de rehabilitación. Ello a pesar de que quien ejerce la dirección tiene rango de ministro, e interviene como secretario del Organismo Técnico con voz pero sin voto. Tanto las autoridades como las organizaciones de la sociedad civil coinciden en señalar que con esta división se generó una fisura de la complementariedad del sistema y se crearon debilidades en el SNAI, dificultando una administración adecuada. En este sentido, diversos actores señalaron a la CIDH que la reforma había representado un verdadero desmantelamiento del sistema penitenciario, y que desde que ésta se puso en marcha no hay funciones bien definidas, líneas claras de dirección, política penitenciaria, o mecanismos de rendición de cuentas. (CIDH, 2022: 37-38)

Pero no solo aquello, sino que además se confió la gestión penitenciaria, a las fuerzas de seguridad; es decir, que el manejo de la rehabilitación y reinserción social han asumido quienes tienen competencia en el ámbito de la seguridad pública como militares y policías indistintamente, tanto en servicio activo como en servicio pasivo, perdiendo así el enfoque de derechos humanos y reforzando la visión securitista del problema penitenciario.

En el marco de la visita, la CIDH recibió información que indica que el Ecuador no cuenta con una política pública particular evaluable con metas e indicadores concretos, y que esté dirigida a resolver la crisis penitenciaria. Al respecto, diversos actores señalaron que los debates de la política criminal y, en general, de la política de seguridad integral, ha girado en torno al aumento y profesionalización de las fuerzas policiales, incremento en el catálogo de delitos, endurecimiento de penas, disminución de beneficios penitenciarios,

---

<sup>4</sup> Indagar alrededor de la naturaleza jurídica de la ejecución penal es encontrarnos con una discusión tradicional que pretende justificar por un lado su carácter administrativista y, por otro, su carácter jurisdiccional. La teoría administrativista sostiene que es el órgano estatal el encargado de la ejecución de las penas y por ende su carácter es administrativo. La teoría jurisdiccional sostiene que es el poder judicial la encargada de la ejecución de la pena. Pero también existe una teoría mixta que conjuga el trabajo de ambas instituciones. Como señala Tamarit (2013) "...la relación entre los dos poderes no se plantea en la ley ni en la práctica como puramente vertical, sino también según la lógica de cooperación, complementariedad e interacción dialógica. La ley distribuye ciertas competencias en materia de ejecución entre los distintos actores, jurisdiccionales y administrativos, reconociendo a la vez la autonomía propia del papel técnico a los equipos multiprofesionales que, en general, actúan en el seno de la Administración." Ver en: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2013/05/doctrina36157.pdf>

incorporación complementaria de las fuerzas armadas, y a la flexibilización en la tenencia y el porte de armas. (CIDH, 2022:39)

Y es que efectivamente el Ecuador no cuenta con una política penitenciaria integral<sup>5</sup> capaz de alcanzar el objetivo primordial de la rehabilitación y reinserción social, ni garantizar las condiciones mínimas de encierro <sup>6</sup> . Está claro que las condiciones actuales de encierro, no resocializa, al contrario “desocializa” y refuerza los efectos de “prisionización” así como también intensifican los procesos de discriminación y marginalización de los “liberados”, quienes pronto reinciden en la comisión de delitos.

Dentro de este factor de crisis, la CIDH también ha identificado otras causas que han debilitado la institucionalidad del sistema penitenciario, como la corrupción, la inexistencia de un registro adecuado de las personas privadas de libertad, recorte presupuestario, falta de personal de custodia penitenciaria y lo que ya hemos señalado más arriba, la ausencia de una política penitenciaria.

### **I.II.- Encarcelamiento y política de drogas**

Durante los últimos 20 años, en Ecuador se observa un notable crecimiento de las tasas de población carcelaria como consecuencia de una serie de

---

<sup>5</sup> A inicios de 2022 la Secretaria de Derechos Humanos presentó un borrador de Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025 que pronto quedaría sin efecto con la renuncia de su titular y tampoco hay evidencia de que actualmente dichas acciones estén siendo aplicadas o ejecutadas por parte del SNAI y que dicho sea de paso su titular es un oficial de la policía en servicio pasivo. Ver en: [https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18\\_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social\\_vF-.pdf](https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social_vF-.pdf)

<sup>6</sup> Uno de los principios trascendentales de la Ejecución Penal constituye precisamente el Principio de Resocialización o Reinserción Social que a decir del autor argentino Guillamondegui (2005) “...representa un proceso de introducción del individuo en la sociedad, es favorecer directamente el contacto activo recluso-comunidad lo que significa que los operadores penitenciarios deben iniciar con la condena un proceso de rehabilitación de los contactos sociales del recluso y procurar atenuar los efectos negativos de la pena (prisionización), permitiendo que la interacción del interno en el establecimiento penal se asemeje lo más posible a la vida en libertad y en la medida de la ubicación del penado dentro del régimen y tratamiento penitenciario, promover y estimular las actividades compatibles con dicha finalidad”. Ver en: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2005/03/doctrina30055.pdf>

Asimismo García (2016) señala que “el principio de reinserción social es el fundamento supremo del sistema penitenciario y de la ejecución de la pena, debido a que a través del cumplimiento de la misma se pretende readaptar y reeducar al reo o privado de libertad y que al momento de ser libre no vuelva a delinquir. El éxito de un sistema penitenciario se basa en la capacidad que tiene para rehabilitar socialmente al recluso o privado de libertad.” Ver en: <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesiseortiz/2016/07/01/Garcia-Alejandro.pdf>

medidas adoptadas por diferentes gobiernos. Así, en el año 2000 la población carcelaria estaba compuesta por 8.029 personas privadas de libertad, mientras que, en octubre de 2021, se registraron un total de 37.679. Estas cifras equivalen a un incremento del 469.29% en 20 años. Con base en la información recibida, la Comisión advierte que el aumento de la población carcelaria deriva principalmente de la adopción de políticas que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad, a través de privilegiar la aplicación de prisión preventiva y de la obstaculización de imposición de beneficios de excarcelación. Al respecto, la Oficina Regional de América de la OACNUDH identifica como causas del incremento de la población penitenciaria la adopción de políticas punitivas que derivan en el aumento de las penas y en la creación de nuevos tipos penales. (CIDH, 2022:48)

Frente a este factor, debemos manifestar que efectivamente la sociedad ecuatoriana ha venido experimentando durante las dos últimas décadas un giro punitivo “punitive turn” cada vez más desbordado que se traduce en la creación de nuevos tipos penales, endurecimiento o agravamiento de las penas y la eliminación de beneficios penitenciarios para determinadas conductas penales.<sup>7</sup>

Lo anteriormente señalado es claramente abordado desde el denominado “populismo penal” en cuyo repertorio se incorpora un discurso de “mano dura” o “cero tolerancia” frente al delito y a la delincuencia, recurriendo así al uso expansivo del derecho penal como mecanismo que pretende combatir la inseguridad. Al respecto la misma CIDH, señala lo siguiente:

En este contexto, la Comisión reitera que no hay pruebas empíricas que demuestren que las políticas basadas en mayores restricciones del derecho a la libertad personal tengan un efecto real en la reducción del delito y la violencia o que resuelvan, en un sentido más amplio, los problemas de la inseguridad

---

<sup>7</sup> Nos referimos a las reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP) de 24 de diciembre de 2019 y vigentes desde junio de 2020 en las que se tipifican conductas como “instigación al suicidio”, “desaparición involuntaria” “violación incestuosa”, “abuso sexual a animales de fauna urbana”; vigorización de la pena, por ejemplo para delitos de drogas, violencia contra la mujer, etc. En lo que se refiere a materia penitenciaria, observamos que en las reformas de 2019, se eliminan los beneficios penitenciarios (régimen semi-abierto y abierto) para aquellas personas que han sido sentenciadas por delitos como por ejemplo: drogas, femicidio, asesinato, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, delitos de violencia contra la mujer, entre otros.

Ver en: <https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/01/Ley-Org%C3%A1nica-Reformativa-al-C%C3%B3digo-Org%C3%A1nico-Integral-Penal-Suplemento-de-Registro-Oficial-102-24.dic.-2019.pdf>

Seguido de lo anterior, en 2021 el COIP se reformó con la finalidad tipificar la “violencia sexual digital”. Desde 2022 el órgano legislativo (Asamblea Nacional del Ecuador) viene debatiendo un nuevo paquete de reformas en materia de seguridad y en la que nuevamente se opera una reforma al COIP incorporándose nuevos delitos como el “narcoterrorismo”; reforzamiento de la prisión preventiva, la eliminación de la inimputabilidad de los menores, entre otras.

ciudadana. Por el contrario, el nivel de violencia carcelaria ha aumentado en niveles sin precedentes. (CIDH, 2022:49-50)

El giro punitivo que experimenta el Ecuador, durante las últimas décadas, abre dos importantes premisas que son necesarios analizar. Por un lado, la recurrencia obligada a la norma jurídica, especialmente del derecho penal, para la resolución del conflicto social; y, por otro lado, la ausencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. (Cadena, 2022:2)

### **I.III.- Hacinamiento**

La Sobrepoblación carcelaria y el hacinamiento son otros de los factores identificados por la CIDH como causantes de la crisis penitenciaria en el Ecuador, así lo señala:

Considerando la población penitenciaria reportada por el Estado (36.599 personas) y la capacidad de alojamiento (30.169), la CIDH observa que el nivel de sobrepoblación penitenciaria en términos numéricos equivale al 21.31%. Si bien este porcentaje no constituye una cifra tan alta en comparación con otros países de la región, la CIDH fue informada que los niveles de hacinamiento serían más elevados derivado de que la capacidad nominal declarada por el Estado se basaría únicamente en el número de camas, y no correspondería con la capacidad real de alojamiento. Así, por ejemplo, la OACNUDH ha observado que una cárcel de mujeres que tendría disponibles cerca de 70 plazas, en verdad solo podría alojar a 21 personas aproximadamente. Igualmente, la Defensoría del Pueblo de Ecuador señala que en algunos centros de rehabilitación social provinciales y regionales se registran tasas de sobrepoblación que triplicarían su capacidad real de alojamiento pese a que los datos reportados por el Estado indicarían una sobrepoblación menor. (CIDH, 2022:50)

A esto se suman las condiciones inhumanas en que se encuentran los centros de privación de libertad en el país que agravan ciertamente la pena<sup>8</sup>. La cárcel “per se” ya es dura.

---

<sup>8</sup>Desde el Derecho Ejecutivo Penal aquellas condiciones inhumanas en las que se encuentran actualmente las cárceles del país atentan contra el principio de la Dignidad Humana previsto en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y, que como señala García (2016) dicho principio “...constituye un pilar fundamental dentro de la ejecución de la pena, principalmente por la

A través de sus diversos mecanismos, la CIDH ha identificado que las condiciones de detención de los centros de privación de libertad en Ecuador se caracterizan -además de sobrepoblación y violencia intracarcelaria- por i) falta de separación por categorías; ii) deficiente infraestructura; iii) atención médica negligente, y consecuentes desafíos en la implementación de medidas en el contexto del COVID-19; iv) alimentación inadecuada; v) obstáculos en el acceso al agua; vi) insuficiente personal penitenciario; vii) falta de perspectiva de género en el tratamiento penitenciario, y; viii) obstáculos para la efectiva reinserción social de la población penitenciaria. (CIDH, 2022:64)

Dichas condiciones inhumanas a decir de la propia CIDH (2022) "...constituyen en sí mismas un trato cruel, inhumano y degradante" (p. 64). Esto contraria el principio rector de la ejecución penal prescrito en el Art. 7 del Código Orgánico Integral Penal.<sup>9</sup>

El Estado según norma constitucional es el garante del cumplimiento de los derechos de las personas privadas de libertad y los es también de su rehabilitación y reinserción social. En tal virtud el Estado está en la obligación de generar garantías normativas, jurisdiccionales e institucionales.

El reconocimiento de la dignidad inherente a toda persona con independencia de sus condiciones personales o su situación jurídica es el fundamento del desarrollo y tutela internacional de los derechos humanos. Con lo cual, el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana. La protección de los derechos humanos parte de la afirmación de la existencia de ciertos

---

violación constante a los derechos humanos que se produce dentro de los centros penitenciarios". Ver en: <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesiseortiz/2016/07/01/Garcia-Alejandro.pdf>

Por ende, es obligación del Estado proporcionar las condiciones adecuadas para que las personas privadas de libertad atento al principio de la Dignidad Humana, puedan ser tratadas humanamente, y de esta manera no sufran menoscabo en sus derechos constitucionales como es el caso del derecho a la vida e integridad personal, el derecho a la salud, a la alimentación, a la rehabilitación social y reinserción familiar, ente otros.

<sup>9</sup> "Art.7.- Separación.- Las personas privadas de libertad se alojarán en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, de acuerdo a su sexo u orientación sexual, edad, razón de la privación de libertad, necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o las necesidades especiales de atención, según las disposiciones de Libro Tercero de este Código. En ningún caso, la separación de las personas privadas de libertad se utilizará para justificar discriminación, imposición de torturas o penas crueles, inhumanas o degradantes o condiciones de privación de libertad más rigurosas o menos adecuadas a un determinado grupo de personas.

atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legalmente menoscabados por el ejercicio del poder público. (CIDH, 2012:24)

#### **I.IV.- Dificultades administrativas**

La CIDH señala que existen obstáculos legales y administrativos que impiden el otorgamiento y acceso a los beneficios penitenciarios a los que tienen las personas privadas de libertad.

Durante la visita, la CIDH pudo constatar un consenso respecto de una serie de desafíos existentes para la aplicación de beneficios penitenciarios dirigidos a obtener la excarcelación. Entre estos se destacan: i) demoras en asignación de audiencias para beneficios de sustitución de penas; ii) dificultades para dar boletas de excarcelación a las personas privadas de libertad que han sido trasladadas, en virtud de la Resolución No. 166 de 2019; iii) centralización de solicitudes de beneficios penitenciarios en la oficina matriz; iv) falta de herramientas tecnológicas para identificar en tiempo real cuando una persona de libertad puede acceder a un beneficio penitenciario; v) requerimiento de copias de procesos judiciales para la obtención de beneficios penitenciarios, y vi) excesiva discrecionalidad en el reglamento SNRS. Por su parte, la Defensoría del Pueblo del Ecuador informó que, entre los obstáculos para el acceso a estos beneficios, destacan la falta de personal penitenciario suficiente; la restricción en el acceso a beneficios por tipo de delito por el cual se habría condenado a las personas detenidas, y el insuficiente número de defensores públicos. (CIDH, 2022:57-58)

Se ha criticado al ente administrativo (SNAI) por ser excesivamente burocrático y escriturada pese a que se encuentra insertado dentro de un sistema acusatorio, oral y contradictorio, que es el que caracteriza al sistema de justicia penal en el Ecuador. La sobrecarga de procesos de las y los jueces de garantías penitenciarias del país impide el pronto acceso a dichos beneficios penitenciarios.

La relación entre el órgano administrativo y poder judicial al menos en Ecuador ciertamente ha provocado tensiones entre estos dos, ora en materia de traslados, rebajas de penas, habeas corpus, entre otras<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Estas tensiones propias desde la doctrina, tratan de justificar la naturaleza de la ejecución penal y que como mencionábamos anteriormente, existe una teoría administrativista que justifica el

Sumado a todos estos desafíos, la CIDH destaca que la legislación ecuatoriana restringe la aplicación de beneficios penitenciarios a personas condenadas con base en el tipo de delito. En particular, el 21 de junio de 2020 entraron en vigencia las 127 reformas del Código Orgánico Integral Penal, mediante las cuales aprobó un catálogo de delitos impedidos de acceder tanto al régimen abierto como semiabierto. Entre éstos destacan los delitos de tráfico ilícito de sustancias, delincuencia organizada, y delitos contra la vida y trata de personas... (CIDH, 2012:63)

Lo citado anteriormente no solo que constituye una vulneración a los principios constitucionales de Igualdad y No discriminación, sino que además advertimos que en un futuro inmediato provocaría nuevamente problemas de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, dado que la mayor población carcelaria del país justamente se halla recluido por los mismos delitos que ahora se restringe su acceso a los beneficios penitenciarios.

---

carácter administrativo de la actividad ejecutiva penal; y, por otro lado, una teoría jurisdiccional, dando valor al juez de ejecución penal en su rol frente a la pena. Sin embargo como señala Tamarit (2013) existe también una teoría mixta, cuando señala que "la relación entre el Poder Judicial y el de la Administración es buena parte de sujeción de la segunda al primero...con predominio de los jurisdiccional".

También hemos de referirnos en esta parte, al Principio de Judicialización de la Ejecución Penal, que indica que durante la fase ejecutiva penal (ejecución de la sentencia) las y los jueces de ejecución de penas, en Ecuador llamados jueces de garantías penitenciarias, son garantes del cumplimiento de los derechos de las personas privadas de libertad. Según Guillamondegui (2005) este principio "significa que todas aquellas decisiones de la etapa de ejecución penal que impliquen una modificación de las condiciones cualitativas de cumplimiento de la pena impuesta (vg: tipo de establecimiento en el que se alojará el interno o su ubicación en el régimen progresivo una vez calificado por el organismo criminológico, aplicación de sanciones disciplinarias que importen privaciones de derechos, avances y retrocesos en el régimen progresivo, obtención de derechos penitenciarios –salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, alternativas para situaciones especiales-, etc.) conforme las prescripciones de la ley penal, deben ser tomadas o controladas por un Juez dentro de un proceso en el que se respeten las garantías propias del procedimiento penal." Ver en:

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2005/03/doctrina30055.pdf>

Si bien en Ecuador no existe una ley especial que regule la ejecución de penas, es el Libro Tercero del Código Orgánico Integral Penal, a partir del Art.666 que contempla la normativa de la ejecución penal, de ahí un poco la justificación de que el Derechos Ejecutivo Penal según palabras del autor Ávila Herrera (2011) aparezca como el "apéndice ingrato" del sistema penal.

#### **I.IV.- Aplicación excesiva de la prisión preventiva**

La prisión preventiva ha sido considerada como una pena anticipada. Si bien esta medida es de carácter provisional y excepcional al tenor de lo dispuesto en la norma constitucional <sup>11</sup>, ésta se ha convertido en una medida recurrente por parte de las autoridades judiciales.

Según informa la propia CIDH (2022) "...al 29 de octubre de 2021, más del 39% del total de la población carcelaria se encuentra bajo este régimen." (p.52). Esto sin duda es alarmante ya que casi la mitad de la población penitenciaria se encuentra recluida bajo la condición de "presos preventivos".

De acuerdo con la información recibida durante la visita, en la práctica la aplicación de la prisión preventiva ha convertido en la regla y no en la excepción. La CIDH tuvo acceso a información que indica que entre los principales desafíos que enfrenta el Estado para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva, y en consecuencia, los altos niveles de hacinamiento carcelario, se encuentran los siguientes: i) mayores niveles de encarcelamiento con la idea de solucionar problemas relacionados con la seguridad ciudadana; obstáculos en la labor de operadores de justicia para aplicar medidas alternativas, tales como falta de respaldo para solicitarlas e imponerlas; y iii) retos en la utilización de medidas alternativas vinculados con su implementación en la práctica. (CIDH, 2012:54)

Dentro de las manifestaciones o propuestas discursivas del fenómeno conocido como "populismo punitivo" se inscribe el encarcelamiento, la prisión, como respuesta al problema de in (seguridad) de la sociedad. Aquello ha provocado en la práctica mayor sobrepoblación y hacinamiento. "Presos preventivos" que sufren los mismos efectos "prisionisantes" que quienes están cumplimiento una sentencia condenatoria.

---

<sup>11</sup> Al respecto el Art. 77 de la Constitución del Ecuador señala lo siguiente: "En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:" Art.77.1 "La privación de la libertad se aplicará excepcionalmente cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia en el proceso, o para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrán mantenerse a la persona detenida sin formula de juicio por más de veinticuatro horas. La jueza o juez siempre podrá ordenar medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

La prisión preventiva funciona como pena anticipada, cuando el procesado es luego condenado o peor aún como medida de seguridad pre delictual cuando el encerrado es luego sobreseído o absuelto y para colmo en este caso ni siquiera tiene derecho a ser compensado. Es que resulta paradójal que mientras los códigos penales regulan expresamente la compensación de la prisión preventiva en caso de pena impuesta a un culpable por sentencia condenatoria firme, ninguna precisión considere el caso de quien habiendo sufrido prisión preventiva es confirmado como inocente.”. (Zaffaroni, 2020:40)

El “encarcelamiento preventivo” constituye actualmente un desafío para el sistema de justicia penal cuya responsabilidad recae como a bien tiene citar Zaffaroni (2020) en los operadores judiciales.

Precisamente, la elaboración de las 100 Reglas de Brasilia –si bien no aportan muchas novedades respecto a los derechos fundamentales de los presos y a las obligaciones del Estado para garantizar el acceso y ejercicio de estos-, resultan relevantes en la búsqueda de una respuesta. Es que el hecho de que las mismas hayan sido enunciadas por y en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana porque constituye el más explícito reconocimiento de que la institucionalización formal de los derechos de ciertas personas o grupos poco tiene que ver con su realidad operativa y además que, en alguna medida, ese divorcio es responsabilidad de los operadores judiciales (defensores, fiscales, jueces, empleados). (Zaffaroni, 2020:42)

La misma CIDH (2022) justamente resalta el problema de la prisión preventiva desde la perspectiva de los operadores de justicia, señalando lo siguiente:

Por otra parte, de conformidad con la información disponible, los operadores de justicia se encontraron poco respaldados por las instituciones de justicia para solicitar e imponer medidas sustitutivas, lo que resultaría en desafíos para que puedan ejercer sus funciones con independencia, autonomía e imparcialidad. En este sentido, la CIDH fue enterada sobre la aplicación de procesos disciplinarios contra fiscales y autoridades judiciales, por la respectiva solicitud o aplicación de la medida en referencia; lo que resultaría a su vez, en el temor de las autoridades al ataque de sus decisiones. De manera particular, la sociedad civil informó a la CIDH sobre lo que consideraron como “persecución” a autoridades judiciales que no aplican la medida cautelar en referencia por parte del Consejo de la Judicatura. Frente a esta situación, en agosto de 2020 la Corte Constitucional declaró que la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable que aplicaría en estos casos, deberá ser declarada por el juez o

tribunal del nivel superior inmediato, antes del sumario administrativo que corresponda ante el Consejo de la Judicatura; además de que deberá también encontrarse debidamente motivada. (CIDH, 2022:57)

Si no corregimos a tiempo esta problemática que junto con la restricción de beneficios penitenciarios, como lo expresamos anteriormente, seguiremos enfrentándonos a los mismos obstáculos que impiden superar la crisis penitenciaria ecuatoriana.

De ahí que se debe apostar de manera preferente e imperativa a la aplicación de aquellas medidas alternativas a la pena de prisión prevista en los instrumentos legales<sup>12</sup> así como en la creación de nuevas medidas excarcelatorias. Sin embargo, frente a esto último la Comisión señala lo siguiente:

...respecto de los retos para la aplicación de medidas alternativas, la Comisión recibió información que indica que no se cuentan con suficientes mecanismos de vigilancia electrónica, y que estos se aplicarían únicamente en la capital. Además, se indicó a la CIDH sobre la falta de suficiente personal de policía que se requiere para el dictado de arresto domiciliario. (CIDH, 2022:57)

## **II.- Medidas adoptadas por el estado frente a los factores de crisis penitenciaria**

### **II.I.- De los estados de excepción.**

Los hechos de violencia manifestados a través de las masacres carcelarias que dejaron centenares de presos asesinados obligaron al Estado a adoptar varias medidas conducentes que permitan hacer frente a la crisis penitenciaria. Entre estas medidas, se encuentra la *“declaratoria del estado de excepción”* como práctica recurrente de los diferentes gobiernos que han buscado de manera inmediata paliar dicha situación pero que en la práctica han resultado ciertamente ineficaces.

---

<sup>12</sup> Art. 522 COIP “La o el juzgador podrá imponer una o varias de las siguientes medidas cautelares para asegurar la presencia de la persona procesada y se aplicará de forma prioritaria a la privación de libertad: 1. Prohibición de ausentarse del país. 2. Obligación de presentarse periódicamente ante la o el juzgador que conoce el proceso o ante la autoridad o institución que se designe. 3. Arresto domiciliario. 4. Dispositivo de vigilancia electrónica...”

Respecto de las declaratorias de estado de excepción, la CIDH observa que la medida más reciente adoptada en este sentido consistió en el dictado del Decreto Ejecutivo No.210 de 29 de septiembre de 2021, que declaró estado de excepción en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional por el plazo de 60 días. Ello, con el objeto de “precautelar los derechos de las personas privadas de libertad, como grupo de atención prioritaria, del cuerpo de seguridad penitenciaria y de los miembros de la Policía Nacional”. Durante la visita se consultó sobre los motivos para declarar estado de excepción en todos los centros cuando los hechos de violencia ocurrieron en algunos, ante lo cual el Estado informó que sería como forma de prevención de mayores situaciones de violencia (CIDH, 2022:74)

Al respecto, la CIDH observa que la declaratoria de estados de excepción para abordar el sistema carcelario en Ecuador no es una práctica nueva. En este sentido, se han dictado otras declaratorias de excepción durante 2019, 2020 y 2021, respectivamente en los Decretos Ejecutivos No.741 de 16 de mayo de 2019, No.823 de 15 de julio de 2019, No. 1125 de 19 de agosto de 2020 y No.1169 de 10 de octubre de 2020, así como en la Resolución No.SNAI-SNAI-2021-0038-R de 28 de julio de 2021. (CIDH, 2022:74)

Bajo los estados de excepción, son las fuerzas de seguridad (policías y militares) quienes asumen el control de los centros de privación de libertad al amparo de las normas legales y constitucionales que los facultan. Sin embargo, es menester recalcar, que resulta por demás contraproducente encargar la dirección del ente administrativo penitenciario a los mismos cuerpos de seguridad ora en estado pasivo como activo.

Asimismo, la Corte ha enfatizado en que un estado de excepción no puede ser el instrumento idóneo para superar la crisis carcelaria, la cual debe ser manejada mediante un régimen institucional ordinario, ya que su situación refleja una crisis sistemática. La ineficacia de las autoridades encargadas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social no puede justificarse de ninguna manera, ni por el cambio de gobierno ni por la existencia de problemas al interior de los CPL de difícil control; dichas autoridades tienen el deber ineludible de diseñar e implementar políticas sostenidas, transversales y con enfoque de derechos, que garanticen la seguridad y la reinserción social de las personas privadas de la libertad. También es deseable que la actual crisis carcelaria se enfrente desde una visión en conjunto, a fin de no reproducir errores del pasado que desnaturalizan el estado de excepción, el cual no tiene la capacidad de atender una situación de carácter estructural. (Corte Constitucional, 2021:74)

## **II.II.- De la Comisión de Pacificación.**

Otra de las acciones adoptadas por el Estado ecuatoriano frente a la ola de muertes violentas ocurridas en las cárceles del país, y consciente de la existencia de “autogobiernos” procedió a designar una “comisión” tendiente a consensuar con los líderes de estos grupos, toda vez que el Estado había perdido el control de las cárceles.

Durante la visita, el Presidente de la República informó a la Comisión sobre la instalación de un proceso o plan de pacificación de los centros penitenciarios liderado por actores con experiencia en metodología de consenso, tales como representantes de iglesias y otros actores relevantes. Con posterioridad a la visita, el Estado brindó información a la CIDH que da cuenta de la conformación de la “Comisión para el Dialogo Penitenciario y la Pacificación, con la misión de contribuir al desarrollo de estrategias para erradicar las muertes violentas y la crueldad en los centros de privación de libertad en el territorio nacional. Asimismo, indicó que dicha entidad gozará de plena autonomía para establecer su propia hoja de ruta y metodología de trabajo. (CIDH, 2022:78)

El trabajo realizado por dicha Comisión simplemente ratificó la existencia de una crisis profunda en el sistema carcelario así como de la presencia de “bandas” que pugnan entre ellas por el control de los centros de privación de libertad. No fue posible lograr acuerdo alguno de pacificación por lo que los hechos de violencia continuaron una vez más.

## **II.III.- De los indultos.**

Otra de las acciones adoptadas por el Estado ecuatoriano frente al problema de sobrepoblación y hacinamiento carcelario ha sido recurrir a la concesión de “indultos”. Acciones inmediatas que aspiran reducir los niveles de encarcelamiento existentes en el país.

La CIDH observa que entre las medidas adoptadas para reducir el hacinamiento, el 22 de noviembre de 2021 el Presidente de la República emitió los Decretos Ejecutivos No.264 y No.265 para conceder indulto presidencial. El primer decreto concede el indulto presidencial a toda persona privada de libertad

que haya sido sentenciada por las infracciones previstas en los artículos 383 o 386 del Código Orgánico Integral Penal. Es decir, por: i) conducción de vehículo con llantas en mal estado, ii) conducción sin licencia, iii) faltar de obra a la autoridad o agente de tránsito, y iv) exceso de los límites de velocidad. (CIDH, 2022:81-82)

El segundo decreto ejecutivo otorga el indulto presidencial a las personas privadas de la libertad que padezcan de una o más de las siguientes condiciones: i) enfermedades catastróficas, ii) enfermedades terminales, iii) tuberculosis multidrogorresistentes, y iv) coinfección TB-VIH. Para acceder al indulto en este caso la persona privada de libertad no debe estar sentenciada por la comisión de delitos imprescriptibles, y no debe estar condenada por alguno de los siguientes delitos tipificados en el COIP: genocidio; lesa humanidad; desaparición forzada; tortura, tratos crueles o grave violación a los derechos humanos; secuestro; trata de personas, delitos contra la inviolabilidad de la vida; delitos contra la integridad personal; violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar; delitos contra la libertad personal; delitos contra la integridad sexual y reproductiva; peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, usurpación y simulación de funciones públicas y testaferrismo; enriquecimiento privado no justificado; lavado de activos; captación ilegal de dinero; extorsión; delincuencia organizada, y asociación ilícita. (CIDH, 2022:82)

Sin embargo, hay que mencionar que dichos decretos ejecutivos pronto encontraron su dificultad y obstáculos para su materialización efectiva. Solo por citar unos ejemplos, el SNAI no contaba con un registro exacto del número de personas que padecían de enfermedades graves o catastróficas para que puedan beneficiarse de este indulto; cumplidos ciertos requisitos administrativos el beneficiario también tenía que cumplir exigencias jurisdiccionales ya que la “excarcelación” la decreta la autoridad judicial<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Este conflicto administrativo-jurisdiccional se pudo verificar cuando el gobierno ecuatoriano decretó una vez más “indulto” para sentenciados por delitos como robo, hurto, estafa y abuso de confianza. Decreto Ejecutivo No.365 de 21 de febrero de 2022. Ver en: [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/Decreto Ejecutivo No. 355 202201221\\_00114.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_No._355_202201221_00114.pdf)

Posiblemente este decreto benefició a un número importante de privados de libertad que lograron sortear las dificultades administrativas y legales propias del sistema viciado de justicia. Requirió de la articulación y trabajo conjunto de varias instituciones que giran alrededor del sistema penitenciario. Es menester señalar que los indultos presidenciales han sido enfocados solo para el caso de “delitos menores”, es decir aquellos que tienen una pena privativa de libertad de hasta cinco años. El problema del hacinamiento lo está dado por aquellas personas que han sido

Para finalizar, la Comisión resalta la labor de varios actores comprometidos alrededor de la cuestión penal y penitenciaria en el país, así por ejemplo, las investigaciones emprendidas por la Fiscalía General del Estado frente a los hechos de violencia carcelaria; pronunciamientos de dictámenes de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, reconociendo la grave situación penitenciaria del país; creación desde el ejecutivo de una comisión especial para temas de seguridad; resoluciones desde la Corte Nacional de Justicia, especialmente en materia de prisión preventiva, etc.<sup>14</sup>

## Conclusión

El Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022) a través de su relatoría sobre las personas privadas de libertad en Ecuador resulta por demás contundente y señala que la crisis penitenciaria derivada desde hace dos décadas aproximadamente deviene de causas estructurales.

Si bien en lo que va de 2023 no se ha experimentado nuevos episodios de masacres carcelarias, como las ocurridas durante los dos últimos años, aquello no significa que el Estado ha retomado el control de los centros carcelarios del país, mismos que siguen bajo el predominio de los denominados “autogobiernos” compuestos por “grupos de organizaciones criminales” que pugnan entre ellos por el control del territorio carcelario, lo que les genera ingentes recursos económicos sumado a los fuertes vínculos que mantienen con las organizaciones narcodelictivas que han hecho presencia en el Ecuador.

La visión sobre el sistema penitenciario ecuatoriano sigue siendo “securitista” se confía la custodia y protección de los derechos de las personas privadas de libertad a las fuerzas de seguridad (policías-militares) lo que resulta evidentemente contradictorio reforzándose así un “derecho penitenciario del enemigo”. Se requiere de manera urgente la aplicación de una política criminal integral en la que se incluya estrategias de rehabilitación y reinserción social desde un enfoque eminentemente “humanista”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el precitado informe, deja sentada una serie de conclusiones y recomendaciones que permitan entre otras acciones, recuperar la administración y seguridad de los centros de privación de libertad,

---

condenadas o están cumpliendo una pena anticipada bajo la figura de la “prisión preventiva” como es el caso de delitos por drogas, delitos contra la propiedad, delitos sexuales, delitos contra la vida, conductas penales que obviamente superan los cinco años de privación de libertad.

<sup>14</sup> Resulta importante el estudio de las fuentes del Derecho Ejecutivo Penal, las mismas que nos permiten comprender de manera integral el fenómeno carcelario en el contexto del sistema de justicia penal actual; estas fuentes, por ejemplo son las siguientes: Ley Fundamental, tratados internacionales, leyes orgánicas, decretos ley, reglamentos, jurisprudencia y doctrina.

prevenir la violencia intracarcelaria, reducción de la población carcelaria, reducción del empleo de la prisión preventiva, fortalecimiento institucional de las entidades encargadas del sistema penitenciario, reinserción social, entre otras.

Corresponde al Estado asumir con responsabilidad su obligación de garante de los derechos de las personas privadas de libertad, corresponde al Estado hacer oídos de las recomendaciones brindadas por la entidad internacional que ha dejado plasmada una radiografía actual del sistema penitenciario ecuatoriano.

## Referencias bibliográficas

Benítez Yebenes, J. (2015). *El Procedimiento de actuación ante los órganos de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria*. (Tesis doctoral). Universidad de Córdoba, Córdoba). Recuperado de <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/13317/2016000001262.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cadena, R. (2019). *Protección de los Derechos Constitucionales de las Personas Privadas de Libertad en el Ecuador: Un asunto de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <https://biblioteca.istx.edu.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=500>

Cadena, R. (2002). Carácter de la política criminal y su influencia en el sistema penitenciario ecuatoriano. *Revista Nueva Crítica Penal*, 4 (8), 01-12. Recuperado de <https://revista.criticapenal.com.ar/index.php/nuevacriticapenal/article/view/108/136>

Constitución de la República del Ecuador [const.]. (2008). Preamble. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Compendio Igualdad y no discriminación Estándares Interamericanos*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Personas privadas de libertad en Ecuador*. Recuperado de [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador\\_VF.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf)

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *CASO No.5-21-EE*. Recuperado de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBIIdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic2MjVIZjBkNy0zZTA1LTQ5ZWEtYmY0Ny1iNjBiNWQ3ZTJkM2UucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBIIdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic2MjVIZjBkNy0zZTA1LTQ5ZWEtYmY0Ny1iNjBiNWQ3ZTJkM2UucGRmJ30=)

Defensoría del Pueblo. (2020). *Informe situación centros de privación de libertad que se*

*encuentran a cargo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*. Recuperado de <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpemnpt/exhortos/2020-08-17%20Informe%20sobre%20SNRS.pdf>

Durán Migliardi, M. (2020). Derecho Penitenciario: Delimitación de su concepto, función y contenido desde un modelo teleológico-funcional del fin de la pena. *Revista de Derecho*, 247, 117-156. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revderudec/v88n247/0718-591X-revderudec-88-247-117.pdf>

Rodríguez Manzanera, L. (2004). *Penología*. Recuperado de <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25099w/penologia-rodriquez.pdf>

Zaffaroni, R. (2020). *Morir de cárcel: Paradigmas jushumanitas desde el virus de nuestro tiempo*. Recuperado de <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2021/03/doctrina49022.pdf>