

# La realidad penitenciaria en el Ecuador, sobrevivencia, descarte social de seres humanos o rehabilitación integral

*The Prison Reality in Ecuador, Survival, Social Discarding of Human Beings or Comprehensive Rehabilitation*

**Jorge Eduardo Verdugo Lazo**

*Pontificia Universidad Católica del Ecuador*

Quito, Ecuador

[jeverdugo@puce.edu.ec](mailto:jeverdugo@puce.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0001-6322-1407>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2023.39.5>

Recepción: 29 de junio de 2022

Revisión: 11 de agosto de 2022

Aceptación: 8 de septiembre de 2022

Publicación: 2 de enero de 2023

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

El sistema penitenciario ecuatoriano atraviesa una grave crisis, sin que se vislumbre una solución definitiva tanto en lo estructural como en materia de derechos humanos de las personas privadas de libertad. El ejercicio del poder punitivo del Estado se ha centrado en el uso de la prisión como mecanismo privilegiado, desconociendo prácticas alternativas que pudieran asegurar de mejor manera los derechos humanos y racionalizar la ejecución de la pena, por lo que se considera pertinente la aplicación de un enfoque multidisciplinario que haga frente a un problema multicausal, como es la crisis referida, que debe ser entendida como un reflejo de la conflictividad social y la pugna entre el Estado y los grupos delictivos. Los aspectos fundamentales relacionados con esas ideas se analizan en el presente artículo, con base en una revisión documental y estadística de la situación actual que permite avizorar un futuro más complejo de no adoptarse medidas apropiadas que garanticen la funcionalidad del sistema y los derechos de los privados de libertad.

**PALABRAS CLAVE:** poder punitivo, sistema penitenciario, crisis, ejecución de la pena, sobrepoblación, hacinamiento, derechos humanos, corrupción.

## ABSTRACT

The Ecuadorian prison system has been in crisis, with no definitive solution currently in sight, both structurally and in terms of people's human rights deprived of liberty. The State punitive power exercise has focused on the use of prison as a privileged mechanism, ignoring alternative practices that could better ensure human rights and rationalize the execution of the sentence, for which the application of a multidisciplinary approach that addresses a multicausal problem such as the crisis in the prison system that can be understood as a reflection of social conflict and the struggle between the State and criminal groups. The fundamental aspects related to these ideas are analyzed in this article, based on a documentary and statistical review of the current situation that allows us to foresee a more complex future if appropriate measures are not adopted to guarantee the system's functionality and the citizens' rights deprived of liberty.

**KEYWORDS:** punitive power, prison system, crisis, execution of the sentence, overcrowding, overcrowding, human rights, corruption.

FORO

## INTRODUCCIÓN

Constituye una verdad de Perogrullo sostener que el sistema penitenciario se encuentra en una crisis estructural y funcional con graves afectaciones de los derechos de los privados de libertad,<sup>1</sup> que es evidente por los hechos violentos que ocasionan saldos de víctimas mortales, en varios motines.<sup>2</sup> Ante un problema de gran magnitud que trasciende a la sociedad, las familias y el ámbito estrictamente jurídico, diferentes voces protestan exigiendo soluciones, de ahí que se considera una situación de mal sin remedio, en la que los propios privados de libertad gobiernan las cárceles ante la inoperancia estatal.<sup>3</sup> Cabe mencionar que, a criterio de la Magistratura Constitucional, el Estado ecuatoriano, “hasta la actualidad, no ha logrado controlar la seguridad penitenciaria y garantizar la integridad de las personas privadas de libertad”.<sup>4</sup>

Desde la perspectiva estatal, una de las soluciones ha sido la declaratoria de estado de excepción, muy frecuente en los últimos años,<sup>5</sup> ante una crisis que afecta tanto a la gobernabilidad del sistema como a los derechos humanos de los privados de libertad, especialmente el derecho a la vida y la integridad física, con trascendencia a sus familiares que también son víctimas indirectas de la tragedia y quedan impotentes ante la ineficacia de las autoridades, frente a hechos en que muchos privados de la libertad han sido asesinados, decapitados o incinerados en escenas dantescas.<sup>6</sup>

En el marco de lo reflexionado, el objetivo del artículo consiste en un análisis crítico de la realidad carcelaria en el Ecuador, entendida como un problema

- 
1. Corte Constitucional, Sentencia n.º 365-18-JH/21 y acumulados (Integridad personal de personas privadas de libertad), 24 de marzo de 2021, especialmente el apartado “Vulneración estructural y sistemática a la integridad personal en centros de privación de libertad”.
  2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 2022, [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). En el informe se señala que “el control efectivo de los pabellones se encuentra en manos de grupos de internos que se encuentran en una lucha por el control de los centros penitenciarios”, 86.
  3. Janeth González, “La crisis penitenciaria en Ecuador: ¿Un mal sin remedio?”, *Revista de Docencia, Investigación y Proyección Social*, n.º 25 (2021): 66-71.
  4. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen n.º 5-21-EE/21*, 6 de octubre de 2021, 5.
  5. Centro de Etnografía Multidisciplinaria, *Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador* (Quito: Universidad de las Américas, 2021).
  6. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, n.º 9: *Personas privadas de libertad* (San José: Corte CIDH, 2021).

multicausal que demanda soluciones integrales que aseguren la rehabilitación y reinserción de los privados de libertad, esta última entendida en algunos ámbitos como un derecho humano “exigible por los sentenciados y no como finalidad de la pena”.<sup>7</sup> El punto de partida es que el Estado es el principal responsable de la transgresión de derechos de los privados de libertad, quienes pertenecen a un grupo de atención prioritaria, en tanto que sus condiciones de encierro y convivencia en condiciones infrahumanas son proclives a ser víctimas de trasgresión de sus derechos.

El texto tiene la siguiente estructura: el primer apartado aborda ideas generales sobre la prisión como institución en la que el Derecho penal moderno ha centrado la ejecución de la pena, juntamente con el análisis del poder punitivo como base de legitimación de la pena privativa de libertad y la finalidad que debe cumplir esta en un Estado de derechos. Los derechos humanos de los privados de libertad se abordan en el epígrafe siguiente, para finalizar con la caracterización del sistema penitenciario en la actualidad.

Para el desarrollo del estudio se aplicó la técnica de análisis documental, desde el enfoque jurídico del poder punitivo estatal, su responsabilidad respecto a los privados de libertad que se encuentran bajo su custodia, los derechos reconocidos a aquellos en la normativa ecuatoriana y en los instrumentos supranacionales, y las condiciones en que se ejecuta la pena en el sistema penitenciario nacional, donde los precitados derechos son vulnerados continuamente, dadas la incapacidad del Estado para materializar la rehabilitación integral de los privados de libertad.

## LA PRISIÓN COMO INSTRUMENTO DE DESCARTE DE SERES HUMANOS

Originariamente las cárceles han sido consideradas como espacios de invisibilización y aislamiento de ciudadanos que han transgredido el orden jurídico del conglomerado.<sup>8</sup> Así, el Derecho penal está ligado a la idea populista del encierro como principal respuesta y solución a los conflictos sociales que

---

7. Maximiliano Hernández, “La reinserción social ante la pena de prisión y el principio de proporcionalidad”, *Revista Penal México*, n.º 16-17 (2020): 126.

8. Herlinda Enríquez Rubio, “La prisión. Reseña histórica y conceptual”, *Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato*, año 1, n.º 2 (2012): 11-28.

conlleva el ejercicio del poder punitivo guiado por el ideal preventivo y resocializador por medio de sus diferentes agencias.<sup>9</sup> En ese contexto, las medidas alternativas a la prisión suelen ser residuales o exigen requisitos de tiempo y circunstancias que limitan el acceso de la mayoría de los sancionados.<sup>10</sup>

Es pertinente comprender que el sistema penal está conformado por varios niveles que interactúan entre sí; en primer lugar, un nivel prescriptivo derivado de las normas jurídicas, significado de criminalización primaria, que aparecen como neutras, pero que van dirigidas a reprimir las conductas de los infractores y salvaguardar, en la medida de lo posible, los derechos de las víctimas y reprimir los hechos socialmente reprochables según determinados estándares punitivistas o garantistas.<sup>11</sup>

En segundo nivel, la dimensión descriptiva o el ejercicio de la represión, similar a la criminalización secundaria, que permite apreciar cómo y sobre quiénes se aplican las normas que tipifican delitos y prescriben sanciones; el tercer nivel es el doctrinario o teorización de autores que legitiman o critican el sistema penal, y operan como agencias de reproducción ideológica; y, en última instancia, el nivel publicitario o propaganda del sistema penal, correspondiente a la opinión pública que se configura mediante aparatos ideológicos.<sup>12</sup>

Cada uno de esos niveles presenta dimensiones distintas, en lo teórico y práctico, que permiten construir una visión generalizada del sistema penitenciario en cuanto a los derechos de los privados de libertad y las principales

- 
9. Rodrigo Uprimny Yépez y Diana Esther Guzmán, “Las cárceles en Colombia: entre una jurisprudencia avanzada y un estado de cosas inconstitucional” (III Simposio Internacional Penitenciario y de Derechos Humanos, Medellín, 28-30 de julio de 2010), 145-64. En palabras de José Luis Díez Ripollés, “el sistema penitenciario se asemeja a una institución de gestión de residuos, desechos humanos procedentes de los sectores sociales más desfavorecidos, pobres o extranjeros irregulares en su mayoría”. Véase “El abuso del sistema penal”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 19 (2017): 16.
  10. Carmen Alastuey Dobón, “La suspensión de la ejecución de la pena de prisión con imposición de ‘prestaciones o medidas’”, *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI (2021): 1225-309. Véase además Marta Martí Barrachina, “Prisiones abiertas: la supervisión de la pena de prisión en semilibertad”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 21 (2019): 1-26.
  11. Andrea Aguirre Salas y Typhaine León, “Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017)”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 27 (2020): 94-110.
  12. Eugenio Raúl Zaffaroni, “Buscando al enemigo: de satán al derecho penal cool”, en *Cuestión criminal y derechos humanos: La perspectiva crítica*, editado por Elsie Rosales y Lola Aniyar de Castro (Caracas: Instituto de Ciencias Penales, 2007), 295.

dificultades que pueden afectar su protección, que en el Ecuador se centran en la sobrepoblación, el hacinamiento, la corrupción y la incapacidad del Estado para gestionar el sistema con la eficiencia y humanismo requeridos para garantizar el orden y la seguridad de la población carcelaria.<sup>13</sup>

Las obligaciones del Estado respecto a la protección de los derechos de las personas privadas de libertad se basan en quien posee poder para imponer sus decisiones a todas las personas que se encuentren dentro de su territorio, una afirmación de hecho que apenas necesita ser fundamentada, pero que es objeto de análisis en estudios recientes, partiendo de la tesis de que “el legislador no puede recurrir al mecanismo de la criminalización salvo que no existan otros medios idóneos (razonables) para la protección de los bienes jurídicos; y que, por tanto, el Derecho penal debe concebirse como la única opción restante disponible”.<sup>14</sup>

No se trata de una apreciación subjetiva, sino de la descripción de un hecho que se nos aparece en toda su plenitud en cualquiera de las actividades que pueda realizar una persona en su vida cotidiana: el poder estatal se manifiesta en todas partes, bien a través del Derecho formal como de las actuaciones concretas de sus agentes,<sup>15</sup> así como en sus expresiones simbólicas referidas al sistema de justicia penal y sistema penitenciario.<sup>16</sup> La vigorización del punitivismo se genera en la forma en que la cárcel diseña sus mecanismos de control, y no al revés. Es decir, la cárcel concebida como un lugar de depósito de seres humanos descartables hace que replique el etiquetamiento y exclusión discriminatoria.

La interrogación, por tanto, no se refiere a la existencia o no del poder inexorable del Estado, que es un hecho verificable,<sup>17</sup> sino a otras cuestiones

---

13. Defensoría del Pueblo del Ecuador, *Informe situación centros de privación de libertad que se encuentran a cargo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*, 2020.

14. Kai Ambos, “Derecho penal y Constitución: ¿existe una pretensión al establecimiento de leyes penales, persecución penal e imposición de pena?”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 22 (2020): 6.

15. Carlos Santiago Nino, *Introducción al análisis del Derecho*, 2.ª ed. (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003), 1.

16. Alejandro Nava Tovar, “El populismo punitivo y los personajes de la criminología mediática”, *Revista Penal México*, n.º 18 (2021): 91-105.

17. Según Muñoz Conde, “inherente al poder estatal, el poder punitivo se justifica por su propia existencia, es decir, porque, guste o no, es una realidad, una amarga necesidad con la que hay que contar para el mantenimiento de una convivencia mínimamente pacífica y organizada”. Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *Derecho Penal. Parte General*, 8.ª ed.

como su justificación, sus formas de manifestarse, las técnicas concretas diseñadas para su ejercicio y las distinciones pertinentes en relación a las actitudes concretas de los sometidos a su poder de imperio, así como las reacciones que cabe esperar de quienes ejercen las potestades inherentes al Estado, ante el cumplimiento o transgresión del contenido normativo de sus decisiones.<sup>18</sup>

He ahí, en principio, dos formas generales de manifestarse el poder estatal: una, a través de la legislación, aplicable a todas las relaciones jurídicas que entran bajo su contenido y de obligatoria observación por todos los sujetos que posean derechos u obligaciones al amparo de ellas, las que además disponen diferentes formas de reacción ante su violación por parte de los destinatarios, como puede ser la aplicación de sanciones de diferentes tipos; la otra, en forma de *ius puniendi* más delimitado, es a través de la aplicación de las leyes generales a casos concretos, bien sea aplicando sanciones o regulando las formas particulares de las relaciones jurídicas y los derechos de las partes.

Pues bien, en este punto interesa analizar una de las formas concretas de manifestarse el poder del Estado, especialmente su función punitiva que consiste en imponer sanciones a los sujetos que violen los mandatos o autorizaciones legales, lo cual es una consecuencia lógica de aquel poder que no solo impone obligaciones, prohibiciones y concede permisos positivamente, sino que de forma negativa puede sancionar a quienes hagan uso inadecuado de esas facultades que concede el ordenamiento jurídico.

Como regla general, a esa facultad que tiene el Estado de imponer sanciones a los sujetos de derecho que no se ajusten a los mandatos legales, se la denomina *poder punitivo del Estado*, el cual se hace efectivo a través de la aplicación de diferentes formas de sanción en correspondencia con el tipo de comportamiento fáctico en que haya incurrido la persona, sus consecuencias y las determinaciones concretas de la legislación vigente, puesto que el ejercicio de ese poder está condicionado por la existencia de normas anteriores que tipifiquen las conductas contrarias a Derecho y las sanciones aplicables,<sup>19</sup>

---

(Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 69. Su fundamento, sería “la exclusiva protección de bienes jurídicos, entendidos como bienes necesarios para la sociedad”. Santiago Mir Puig, *Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho*, 2.ª ed. (Barcelona: Bosch, 1982), 29.

18. Juan García Amado, “Sobre el *ius puniendi*: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”, *Documentación Administrativa*, n.º 280-281 (2008): 11-41.
19. Teodorico Cristóbal Támara, “El principio de legalidad como exigencia mínima de legitimación del poder penal del Estado”, *Revista Oficial del Poder Judicial*, n.º 14 (2020): 249-66.

puesto que “el ejercicio del *ius puniendi* en un Estado democrático no puede arrumbar las garantías propias del Estado de Derecho, relativas al principio de legalidad”.<sup>20</sup>

Básicamente el poder punitivo se manifiesta a través de la aplicación de dos tipos de sanciones: por un lado, las sanciones penales previstas para graves violaciones que prevé sanciones más severas, y por otro las sanciones administrativas aplicables a la violación de normas que implican consecuencias de menor lesividad”.<sup>21</sup> Aunque las sanciones aplicables pueden ser de diversa índole, por lo general tal expresión del poder se formula en la sanción penal, que incluye las sanciones de tipo administrativo<sup>22</sup> aquellas no son objeto de análisis en este texto.

En la doctrina penal, el *ius puniendi* se configura como elemento constitutivo del Estado que ejerce sus funciones bajo el presupuesto de actuar como policía, ya que su accionar se realiza como consecuencia de la ocurrencia de conductas contrarias al orden jurídico establecido y que causen daños. De ello se deduce que la intervención del Estado en los casos antes mencionados cuenta con una justificación legal,<sup>23</sup> y reacciona en la medida en que esté conferida esa facultad en el ordenamiento jurídico, y en cumplimiento de los requisitos sustantivos y procesales para su actuación, cuidando siempre los límites impuestos por el respeto a los derechos de las personas que están garantizados en la Norma Iusfundamental y la normativa infraconstitucional.

## **LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD DESDE LA PERSPECTIVA DOCTRINARIA Y JURISPRUDENCIAL**

En la actualidad los derechos humanos se han extendido a todas las personas independientemente de cualquier característica que la individualice de

---

20. Mir Puig, *Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho*, 29.

21. Díez Ripollés, “El abuso del sistema penal”, 1.

22. Arnel Medina Cuenca, “Los principios limitativos del *ius puniendi* y las alternativas a las penas privativas de libertad”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.º 19 (2007): 87.

23. Eduardo Mora Icaiza, coord., *Uso legítimo de la fuerza* (Ciudad de México: INACIPE, 2008), 139.

las demás, pues su fundamento es la dignidad humana, y es el Estado el responsable de crear las condiciones materiales, procesales y normativas necesarias para su efectividad.<sup>24</sup> Empero, existen circunstancias en las que algunos derechos y libertades básicas pueden ser limitados, como sucede cuando una persona cumple una pena privativa de libertad y la mayoría de sus derechos deben ser limitados o modulados en función de la especial circunstancia en que se encuentran sus titulares.

En tales circunstancias, es un principio universal el que postula que las personas privadas de libertad por mandato constitucional tienen los mismos derechos que cualquier otra, con las limitaciones que supone la restricción de la libertad ambulatoria y estar sujeta, en consecuencia, a la responsabilidad del Estado en una relación especial de sujeción.<sup>25</sup> Según Briceño, “esas personas son titulares, en igualdad de condiciones, de los mismos derechos reconocidos a los demás miembros de la sociedad”;<sup>26</sup> sin desconocer las particulares condiciones en que esos derechos deben ser garantizados y la absoluta responsabilidad estatal por su posición de garante frente a la vulnerabilidad de los presos.

La realidad intramuros en que se cumple la pena privativa de libertad constituye un reto para las autoridades encargadas de hacer cumplir la pena, sobre todo porque está obligada a garantizar de una manera especial los derechos, tanto por mandato constitucional como por exigencias internacionales, aunque estas últimas suelen ser menos rígidas que las primeras, por basarse en reglas y principios generales que cada Estado debe concretar en su ordenamiento jurídico.

Así, un análisis de los derechos y garantías de las personas que cumplen una pena privativa de libertad exige abordar el estudio en dos planos distintos: por un lado, los estándares internacionales aplicables, de donde se deriva además la jurisprudencia relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por otro, los principios y normas constitucionales y legales que rigen en el

- 
24. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3. “Son deberes primordiales del Estado. 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social”.
  25. Marcos del Rosario Rodríguez, “Personas sentenciadas y derechos políticos”, *Revista Penal México*, n.º 14-15 (2019): 275-85.
  26. Marcela Briceño, *Protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad* (Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2004), 5.

ordenamiento jurídico interno, todo ello matizado con cuestiones teóricas fundamentales respecto a los derechos humanos comunes y de aquellos de los privados de libertad.<sup>27</sup>

El resultado es la existencia de derechos que son titulares las personas, hasta el punto de que podría decirse que cualquier exigencia que se plantee a nivel individual o social puede ser reconducida a un derecho concreto reconocido a nivel internacional o en el ordenamiento jurídico interno, o un derecho derivado de otros en virtud del principio de progresividad y no regresividad de los derechos que le atribuye a estos una fuerza expansiva prácticamente ilimitada.<sup>28</sup> Los derechos no son algo concretamente definido que el Estado debe garantizar, sino exigencias jurídicas y morales al mismo tiempo, que las personas pueden reclamar ante el propio Estado o en instancias internacionales.

Además de esos derechos comunes a cualquier ser humano, existen aquellos que son propios de categorías específicas de personas, como los privados de libertad, que dan lugar al segundo plano de que se razonó precedentemente. El hecho es que la ampliación de los derechos a exigencias cada vez mayores, se manifiesta igualmente en los titulares de los derechos constitucionales, que son más diversos en cuanto a sus exigencias específicas que debe satisfacer el Estado, especialmente cuando este es el único responsable y en condiciones de hacerlo.<sup>29</sup>

Las personas privadas de libertad representan una categoría específica de sujetos de derechos a quienes se les reconocen derechos en el ámbito internacional, debido a la relación de dependencia respecto al Estado, que, al disponer en la sociedad moderna del poder punitivo, le corresponde tanto juzgar las infracciones del orden jurídico como sancionar a los penalmente responsables y garantizar la ejecución de las penas,<sup>30</sup> en un contexto en que sus derechos sean

---

27. Janeth González, “Los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Una reflexión doctrinaria y normativa en contraste con la realidad penitenciaria en Ecuador”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, n.º 2 (2018): 189-207.

28. Rodrigo Poyanco, “Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2017): 327-47. Juan Stinco, “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales”, *Ab, Revista de Abogacía*, n.º 5 (2019): 49-62.

29. Patricia Pérez, “Ampliación de Derechos: ciudadanía y género en disputa. Los derechos humanos como patrimonio de la humanidad”, *Aura: Revista de Historia y Teoría del Arte*, n.º 13 (2013): 86-105.

30. Esther Hava, *Apuntes de introducción al Derecho Penal* (Cádiz: Universidad de Cádiz, 2018).

garantizados, incluido el derecho a la rehabilitación, con base en una política criminal que contemple las causas de la criminalidad, las formas de persecución y sanción penal.<sup>31</sup>

En el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Personas privadas de libertad en Ecuador”, se realizan recomendaciones de carácter inmediato y otras de tipo estructural que deberían ser adoptadas para mejorar la situación catastrófica en que está el sistema penitenciario. Entre las medidas inmediatas sugirió “recuperar la completa autoridad en la administración penitenciaria”, “prevenir y sancionar la corrupción en los centros penitenciarios”, evitar la “imposición de restricciones innecesarias a la entrada de alimentos” y “evitar de manera efectiva el ingreso de armas, drogas y de otras sustancias u objetos prohibidos por la ley”.<sup>32</sup>

Entre las medidas de tipo estructural incluye realizar un diagnóstico de la situación penitenciaria para diseñar y aplicar políticas de prevención efectivas, establecer programas especializados de formación para el personal encargado de la seguridad penitenciaria, establecer mecanismos de monitoreo y control de las actividades de las autoridades penitenciarias, para asegurarse que respetan los derechos humanos, y acciones dirigidas al trámite expedito de los beneficios penitenciarios.<sup>33</sup>

La responsabilidad estatal en la implementación de las medidas se sustenta en lo prescrito en el artículo 676 del Código Orgánico Integral Penal, en el sentido de que las personas privadas de libertad “se encuentran bajo la custodia del Estado”; ergo, este “responderá por las acciones u omisiones de los servidores que violen los derechos de los privados de libertad”.

Respecto a los privados de libertad sus derechos están protegidos tanto en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos como en la Norma Constitucional y el ordenamiento jurídico-penal; su respeto y protección se sustenta en principios fundamentales:<sup>34</sup> el del trato humano; el de garante del Estado (pues al privar de libertad a una persona se coloca en una posición de garante de sus derechos humanos, en particular de sus derechos a la vida y a la integridad personal). En similar sentido, el control efectivo de los centros peni-

---

31. Díez Ripollés, “El abuso del sistema penal”, 1.

32. Comisión IDH, *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 88-102.

33. *Ibid.*

34. Andrés Pizarro, *Presentación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Washington: Comisión IDH, 2012).

tenciaros implica que este debe prevenir, investigar y sancionar la comisión de delitos por parte de los propios reclusos desde las cárceles, debiendo controlar los centros penitenciarios de la violencia interna y externa, situación que en la realidad no se cumple, dado que en la actualidad los centros penitenciarios son considerados como verdaderas escuelas del crimen.

El último principio que debe aplicarse es el principio de la compatibilidad entre el respeto de los derechos constitucionales de las personas privadas de libertad y el cumplimiento de los fines de la seguridad ciudadana: esto es, que el respeto de los derechos humanos de los privados de libertad no está en conflicto con los fines de la seguridad ciudadana, sino que por el contrario es un elemento esencial para su realización. Un sistema penitenciario que funcione adecuadamente es un mecanismo para reducir los índices de reincidencia, y, por lo tanto, tiene un claro carácter preventivo en un esquema de seguridad ciudadana.

## **CONDICIONES DE EJECUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD EN EL ECUADOR**

Los derechos humanos en general y los de las personas privadas de libertad en particular tienen al menos tres dimensiones.<sup>35</sup> Una dimensión teórica que se centra en el análisis de su contenido esencial, obligaciones impuestas al Estado y facultades concedidas a sus titulares. Una dimensión normativa que se expresa en su desarrollo a nivel constitucional y legal. Una dimensión práctica que se verifica en los centros penitenciarios. Sobre esta última se exponen algunas consideraciones en este apartado, siempre desde una revisión de estudios documentales sobre la ejecución de la pena privativa de libertad en el Ecuador.

La dimensión práctica de los derechos de las personas privadas de libertad se encuentra perceptiblemente menguada, se ha normalizado la incapacidad estatal para garantizar el derecho a la vida e integridad física de los reclusos, siendo este el primer derecho, principio de todos los demás, que por los recurrentes motines y toma de control de los establecimientos por parte de los privados de libertad es vulnerado reiteradamente.

---

35. Narciso Leandro, Xavier Báez y Orides Mezzaroba, “Dimensiones de los derechos humanos fundamentales”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º XLVI (2013): 103-36.

Efectuar una caracterización del sistema penitenciario ecuatoriano admite al menos dos perspectivas distintas; a saber, un estudio que permita describir lo observado en cada una de las instituciones, incluyendo la aplicación de cuestionarios a privados de libertad, guías penitenciarios y directivos del sistema. La otra sería el análisis de informes elaborados por diferentes instituciones y organizaciones basados en el trabajo de campo, como los informes de la Comisión IDH sobre las prisiones en América Latina, y el diagnóstico realizado por el Centro de Etnografía Multidisciplinaria.<sup>36</sup> Esta perspectiva documental es la que se aplica en el presente artículo.

El “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas” de la Comisión IDH<sup>37</sup> señala que la violencia carcelaria es producida primordialmente por los siguientes factores: corrupción y la falta de medidas preventivas por parte de las autoridades; existencia de cárceles con sistemas de autogobierno, en los que algunos presos tienen poder de decidir sobre la vida de otros; existencia de sistemas en los que el Estado delega a determinados grupos de reclusos las facultades disciplinarias para el mantenimiento del orden, disputas entre bandas criminales por el mando de las prisiones, el control de los espacios y la droga.

El informe identifica, como factores que generan violencia en el sistema penitenciario, la tenencia de armas por parte de los reclusos; consumo de drogas y el hacinamiento, las condiciones precarias y la falta de servicios básicos esenciales para la vida de los encarcelados, todo lo cual incide de manera negativa en el ejercicio de sus derechos y explica las masacres carcelarias.<sup>38</sup>

---

36. Centro de Etnografía Multidisciplinaria, *Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador*.

37. Comisión IDH, “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas” (Washington: Comisión IDH, 2011).

38. Las cifras de las personas fallecidas en los motines no son concordantes en los informes de organizaciones sociales y del Gobierno nacional. Ejemplos de ello: Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal, *Pronunciamiento ante la situación en el Centro de Rehabilitación Social de Varones n.º 1 de Guayaquil (Penitenciaría del Litoral)*, <https://t.co/mUXr2m2lil?amp=1>: “El 23 de febrero de 2021 los hechos violentos causaron al menos 80 personas asesinadas en cuatro centros penitenciarios distintos. Cinco meses más tarde, el 22 de julio, se registraron 22 asesinatos en las cárceles de Guayaquil y Latacunga”, Véase además el Decreto Ejecutivo n.º 2010 de 29 de septiembre de 2021 donde se decretó el estado de excepción “por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad a nivel nacional”, donde se menciona que los “sucesos de violencia en los centros de privación de libertad del país, en total han causado la muerte de más de un centenar de presos”.

Respecto al Ecuador algunas de las características del sistema penitenciario se relaciona con el hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria; las deficientes condiciones de reclusión, tanto físicas, como relativas a la falta de provisión de servicios básicos; los altos índices de violencia carcelaria, la falta de control de las autoridades, el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad y el abuso de la prisión preventiva,<sup>39</sup> lo cual repercute directamente en la sobrepoblación carcelaria; que a juicio de Zaffaroni, constituye un mal crónico agudizado con el alto porcentaje de presos con prisión preventiva, que es una medida cautelar perniciosa.

En similar modo, resulta evidente la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables; el uso excesivo de la prisión preventiva es otro de los graves problemas en la mayoría de los países de la región,<sup>40</sup> a su vez es la causa de otros problemas como el hacinamiento y la falta de separación entre procesados y condenados; la falta de programas laborales y educativos. Ello se refleja en hechos como los motines y constantes enfrentamientos, muertes y violaciones flagrantes de derechos humanos en los establecimientos penitenciarios,<sup>41</sup> que en la mayoría de los casos quedan en la impunidad.

En efecto, en tales condiciones los derechos de las persona privadas de libertad se encuentran en riesgo permanente, y el ejercicio de contar cuántos reclusos mueren violentamente en cada motín o revuelta es una de las actividades rutinarias que cumplen actualmente las instituciones públicas ecuatorianas, particularmente el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas y Adolescentes Infractores (SNAI), sin que hayan aportado una solución a los problemas estructurales o funcionales de las prisiones del país, lo que refleja además la “debilidad de la institucionalidad estatal encargada de su custodia” y la “ausencia de políticas dirigidas a enfrentar estructuralmente esta problemática”.<sup>42</sup>

Si no es posible garantizar el derecho a la vida y la integridad física de los internos, mucho menos otros derechos humanos como salud, alimentación, educación o atención médica oportuna, entre otros reconocidos en los instru-

---

39. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia n.º 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021. Corte Nacional de Justicia del Ecuador, *Resolución 14-2021*, de 15 de diciembre de 2021.

40. Martín Gabriel Barrón Cruz, “Cárcel de Apodaca: haciendo leña del árbol caído”, *Revista Penal México*, n.º 3 (2012): 59-76.

41. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen n.º 5-21-EE/21*, párr. 17.

42. *Ibid.*, párr. 24.

mentos internacionales relativos al tema<sup>43</sup> y en el propio ordenamiento jurídico ecuatoriano. Asimismo, en el sistema interamericano de derechos humanos se ha abordado tanto de manera general como en casos concretos<sup>44</sup> los derechos de los privados de libertad y las condiciones de ejecución de la pena, donde la responsabilidad del Estado es total en cuanto a garantizar las condiciones de vida y seguridad por tratarse de personas que se encuentran bajo su custodia.<sup>45</sup>

Tampoco es posible alcanzar la finalidad declarada en los principios rectores de la ejecución de las penas y las medidas cautelares personales previstos en el COIP, uno de los cuales es la rehabilitación. Ese principio está desarrollado de manera más extensa en el artículo 673 del propio cuerpo legal donde se establece como finalidad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social la protección de los derechos y garantías de los privados de libertad, con atención a sus necesidades especiales; el desarrollo de las capacidades para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar completamente su libertad; la rehabilitación integral en el cumplimiento de su condena y la reinserción social una vez que hayan recuperado su libertad.

De lo reflexionado se deriva la necesidad de que se emprenda una reforma integral del sistema penitenciario ecuatoriano que abarque los aspectos estructurales en cuanto a infraestructura, formación del personal, disminución del hacinamiento, aplicación de medidas alternativas a la prisión y hacia lo externo políticas efectivas de prevención del delito y creación de oportunidades de acceso a educación y empleo que incidan de manera positiva en la incidencia del delito, ya que una vez que la persona ingresa al sistema penitenciario es más oneroso y complejo el proceso de reinserción generando nuevas problemáticas. La solución a esos problemas pasa por reformas estructurales y no por medidas emergentes como los “estados de excepción que tengan como fin únicamente recuperar el control de los centros de rehabilitación social”.<sup>46</sup>

---

43. ONU, *Los derechos humanos y las prisiones. Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones* (Nueva York y Ginebra, 2004); ONU, *Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*; y ONU-DH, *Trato humano de las personas privadas de libertad. Observación general n.º 21* (Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 1992).

44. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela* (2006) y *Caso del Penal Castro Castro vs. Perú* (2006).

45. González, “Los derechos humanos de las personas privadas de libertad”, 170.

46. Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen n.º 4-19-EE/19*, de 30 de mayo de 2019, párr. 32.

## A MODO DE COROLARIO

En la actualidad el sistema penitenciario se encuentra en crisis estructural y funcional. La primera se refiere a las condiciones de infraestructura inadecuada, hacinamiento en los centros penitenciarios y corrupción que se suma a los problemas de motines, asesinatos, atentados cotidianos contra la vida y la integridad de los privados de libertad. La crisis funcional se refiere a la imposibilidad de cumplir el objetivo constitucional de reinserción social de las personas privadas de libertad y protección de sus derechos humanos.

Las medidas adoptadas por los últimos gobiernos no han sido suficientes para detener el deterioro del sistema penitenciario y emprender un proceso de reconstrucción estructural y funcional, recurriendo en varias ocasiones al estado de excepción, que en los últimos motines y asesinatos ocurridos en 2022 no ha sido decretado, al parecer porque ya se demostró su ineficacia, o porque las medidas que se adoptan, como el estado de excepción, cambios constantes en las autoridades del sistema y los procesos de indultos que se adelantan en la actualidad, tienen como nota común una reacción a los hechos violentos y no son el resultado de estudios de inteligencia penitenciaria sobre las posibles alteraciones del orden y las medidas idóneas para evitarlas o minimizar sus efectos.

Tanto en los informes de organismos internacionales consultados como en estudios teóricos y empíricos sobre el sistema penitenciario ecuatoriano, junto al diagnóstico de la situación que es grave desde todo punto de vista, se proponen medidas como la disminución del hacinamiento, la aplicación de la prisión preventiva como medida de última ratio, la formación de los servidores del sistema y el control efectivo de los centros penitenciarios encaminadas a estabilizar el sistema en su dimensión estructural, para luego propender a la reinserción social; sin embargo, no existe un plan a mediano o largo plazo que permita no solo superar las crisis actual, sino además proteger y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, en particular el derecho a la vida y a la integridad, que son mayormente vulnerados.

En resumen, mientras no se haga un tratamiento integral y transparente con un enfoque de política a mediano y largo plazo, no se podrá superar la crisis sistémica que vive el sistema penitenciario, lo que exige el diseño y aplicación de medidas en el ámbito legislativo, judicial y penitenciario que incidan directamente sobre las causas de la situación actual, generen una respuesta satisfactoria que asegure el control efectivo de las autoridades penitenciarias y la

protección de los derechos de las personas privadas de libertad, que constituye una obligación internacional y constitucional del Estado ecuatoriano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Salas, Andrea, y Typhaine León. “Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017)”. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 27: 94-110.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel. “Cárcel de Apodaca: haciendo leña del árbol caído”. *Revista Penal México*, n.º 3 (2012): 59-76.
- Briceño, Marcela. *Protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2004.
- Centro de Etnografía Multidisciplinaria. *Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador*. Quito: Universidad de las Américas, 2021.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Washington: CIDH, 2011.
- . *Personas privadas de libertad en Ecuador*. 2022. <https://acortar.link/pX4zY2>.
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. *Informe situación centros de privación de libertad que se encuentran a cargo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*. 2020.
- Del Rosario Rodríguez, Marcos. “Personas sentenciadas y derechos políticos”. *Revista Penal México*, n.º 14-15 (2019): 275-85.
- Díez Ripollés, José Luis. “El abuso del sistema penal”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 19 (2017): 1-24.
- Enríquez Rubio H., Herlinda, “La prisión. Reseña histórica y conceptual”. *Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato*. Año 1, n.º 2 (2012): 11-28.
- García Amado, Juan Antonio. “Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”. *Documentación Administrativa*, n.º 280-281 (2008): 11-41.
- González, Janeth. “La crisis penitenciaria en Ecuador: ¿Un mal sin remedio?”. *Revista de Docencia, Investigación y Proyección Social*, n.º 25 (2021): 66-71.
- . “Los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Una reflexión doctrinaria y normativa en contraste con la realidad penitenciaria en Ecuador”. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, n.º 2 (2018): 189-207.
- Hava, Esther. *Apuntes de introducción al Derecho Penal*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2018.
- Hernández Cuevas, Maximiliano. “La reinserción social ante la pena de prisión y el principio de proporcionalidad”. *Revista Penal México*, n.º 16-17 (2020): 125-39.

- Leandro, Narciso, Xavier Báez y Orides Mezzaroba. “Dimensiones de los derechos humanos fundamentales”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º XLVI (2013): 103-36.
- Martí Barrachina, Marta. “Prisiones abiertas: la supervisión de la pena de prisión en semilibertad”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 21 (2019): 1-26.
- Medina Cuenca, Arnel. “Los principios limitativos del ius puniendi y las alternativas a las penas privativas de libertad”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.º 19 (2007): 87-116.
- Mir Puig, Santiago. *Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho*, 2.ª ed. Barcelona: Bosch, 1982.
- Mora Icaiza, Eduardo, coord. *Uso legítimo de la fuerza*. Ciudad de México: INACIPE, 2008.
- Muñoz Conde, Francisco, y Mercedes García Arán. *Derecho Penal. Parte General*, 8.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- Nava Tovar, Alejandro, “El populismo punitivo y los personajes de la criminología mediática”. *Revista Penal México*, n.º 18 (2021): 91-105.
- Nino, Carlos Santiago. *Introducción al análisis del Derecho*, 2.ª ed. Buenos Aires: Astrea, 2003.
- Núñez Vega, Jorge. “La crisis del sistema penitenciario en Ecuador”. *Revista Ciudad Segura*, n.º 2 (2006): 1-5.
- Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal. *Pronunciamiento ante la situación en el Centro de Rehabilitación Social de Varones de Guayaquil (Penitenciaría del Litoral)*. <https://t.co/mUXr2m2lil?amp=1>.
- ONU. *Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Las Reglas Nelson Mandela)*. Nueva York, 2015.
- . *Los derechos humanos y las prisiones. Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*. Nueva York y Ginebra, 2004.
- ONU-DH. *Trato humano de las personas privadas de libertad (art. 10) HRC Observación general n.º 21*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 1992.
- Pérez, Patricia. “Ampliación de Derechos: ciudadanía y género en disputa. Los derechos humanos como patrimonio de la humanidad”. *Aura: Revista de Historia y Teoría del Arte*, n.º 13 (2013): 86-105.
- Pizarro, Andrés. *Presentación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Washington D. C.: CIDH, 2012.

- Poyanco Bugueño, Rodrigo. “Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2017): 327-47.
- Stinco, Juan. “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales”. *Ab: Revista de Abogacía*, n.º 5 (2019): 49-62.
- Támara, Teodorico Cristóbal, “El principio de legalidad como exigencia mínima de legitimación del poder penal del Estado”. *Revista Oficial del Poder Judicial*, n.º 14 (2020): 249-66.
- Uprimny Yépez, Rodrigo, y Diana Esther Guzmán. “Las cárceles en Colombia: entre una jurisprudencia avanzada y un estado de cosas inconstitucional”. III Simposio Internacional Penitenciario y de Derechos Humanos, Medellín, 28-30 de julio de 2010, 145-64.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. “Buscando al enemigo: de satán al derecho penal cool”. En *Cuestión criminal y derechos humanos: la perspectiva crítica*, editado por Rosales y Aniyar de Castro. Caracas: Instituto de Ciencias Penales, 2007.

#### JURISPRUDENCIA

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Penal Castro Castro vs. Perú*. 2006.
- . *Caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*. 2006.
- . *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, n.º 9: *Personas privadas de libertad*. San José.
- Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia n.º 365-18-JH/21 y acumulados*. 24 de marzo de 2021.
- . *Dictamen n.º 5-21-EE/21*. 6 de octubre de 2021.
- . *Sentencia n.º 8-20-CN/21*. 18 de agosto de 2021.
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador. *Resolución 14-2021*. 15 de diciembre de 2021.