

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**Causas de los motines en las cárceles del Ecuador:
factores directos e indirectos**

Jorge Emilio Solano Gudiño
Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogado

Quito, 20 de Noviembre de 2022

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos:	Jorge Emilio Solano Gudiño
Código:	00331212
Cédula de identidad:	1723153274
Lugar y Fecha:	Quito, 20 de noviembre de 2022

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

Causas de los motines en las cárceles del Ecuador: factores directos e indirectos¹

RESUMEN: Este artículo identifica los factores que provocan los motines en los Centros de Privación de Libertad (CPL) del Ecuador. La relevancia del tema surge debido a la grave crisis carcelaria y conmoción interna que generan los motines en la sociedad ecuatoriana. De ahí que, el objetivo de este análisis es reconocer y clasificar tales factores en directos o indirectos. Con tal propósito, este artículo examinará fuentes documentales, videos, e informes que permitan obtener un panorama a detalle de la problemática. Así, el artículo analizará los tres factores reconocidos como las principales causas que desatan los motines en los CPL del país: apoderarse del control de la cárcel por parte de bandas del crimen organizado; ausencia de política carcelaria y bajo presupuesto; y hacinamiento.

Palabras clave: Motín; crisis carcelaria; sistema penitenciario; cárceles; centros de privación de libertad; personas privadas de libertad; política penitenciaria; hacinamiento; caos; crimen organizado.

¹Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Waldo Santelices.

Causes of prison riots in Ecuador: direct and indirect factors

ABSTRACT: *This article identifies the factors that cause riots in Ecuadorian prisons. The relevance of the topic arises due to the serious prison crisis and internal commotion that riots generate in the Ecuadorian society. Hence, the main objective of this analysis is to recognize and classify such factors as direct or indirect. With this purpose, this article will examine documentary sources, videos, and reports that display a detailed overview of the problem. Thus, the article will analyze three factors recognized as the main causes behind the riots: seizing control of the prison by organized crime gangs; absence of prison policy and low budget; and overcrowding.*

Keywords: *Riot; prison crisis; prison system; jails; detention centers; persons deprived of liberty; prison policy; overcrowding; chaos; organized crime.*

²© DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Sumario

1. Introducción.- 2. Marco teórico.- 2.1 Estado del arte.- 2.2 Normativa Interna e Internacional.- 3. Factores directos e indirectos de los motines.- 4. Conclusiones.- 5.-Recomendaciones.

1. Introducción

Los amotinamientos en las cárceles son en la actualidad uno de los temas de mayor repercusión en la sociedad ecuatoriana y en los medios de comunicación. El problema evidentemente lejos de encontrar una solución, parece que aumenta y gana fuerza a diario. Así pues, el actual gobierno enfrenta un dilema gigantesco sobre el manejo de la crisis carcelaria en el país, al no poder garantizar un adecuado funcionamiento del régimen carcelario en el Ecuador y tampoco garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad (PPL). Las medidas para enfrentar la crisis carcelaria no han sido tratadas a profundidad, por su parte el Estado ha abordado el problema mediante políticas tenues y decretos de estados de excepción que no resuelven las causas estructurales del asunto. Así, por ejemplo, entre el 23 de febrero de 2021 hasta el 18 de noviembre de 2022 se registró un total de 11 motines en los CPL del país, lo cual demuestra que todavía no existe una solución definitiva para frenar la ola de motines en el largo plazo. Por tanto, el objetivo de este estudio será reflexionar acerca de qué factores inciden sobre los motines en el sistema penitenciario ecuatoriano.

Evidentemente, la crisis carcelaria provoca gran conmoción interna en el Ecuador; por ello, es necesario trabajar en soluciones definitivas que resuelvan el problema de fondo y no solo en el corto plazo. Solo en la medida en que se comprenda las razones por las cuales se originan los amotinamientos será posible elaborar respuestas determinantes que detengan el problema; por tal motivo, este trabajo tiene como propósito analizar cuál es el origen de los motines al interior de los CPL del Ecuador. Para alcanzar tal propósito, el presente trabajo utilizará metodología tanto cualitativa como cuantitativa. Como metodología cualitativa, se utilizará reportajes periodísticos en formato de video, y amplia fuente documental conformada

principalmente por informes y libros. Mientras que, como metodología cuantitativa, se emplearán informes que contengan estadísticas para apoyar el análisis del problema. Es importante mencionar que en la elaboración de este estudio no se recurrió a la recolección de información de primera fuente; de modo que, en relación con los aspectos éticos de esta investigación, no fue necesario el manejo confidencial de datos ni presentar consentimiento informado.

Sobre la estructura de esta investigación, el trabajo estará dividido de la siguiente manera. Al inicio el lector se encontrará con el marco teórico del trabajo, conformado por las secciones de estado del arte y normativa interna e internacional. En el estado del arte, se presentará un breve contexto y a los autores a quienes se recurrió principalmente para que la elaboración del análisis sea factible. Mientras que en el apartado de normativa interna e internacional, el lector tendrá un acercamiento a las normas de relevancia para la materia de interés. Después del marco teórico, se encuentra el análisis de fondo sobre los factores que inciden sobre los motines en los CPL del país. En cuanto a los factores, éstos han sido clasificados en directos e indirectos según cómo influyen sobre el desarrollo de los motines, y serán presentados en orden de relevancia de acuerdo a ello. Estos factores son: apoderarse del control de la cárcel por parte de bandas del crimen organizado; ausencia de política carcelaria y bajo presupuesto; y, hacinamiento. Tras analizar el objeto de estudio del presente trabajo, se presenta un apartado de conclusiones y finalmente uno de recomendaciones.

2. Marco teórico

2.1 Estado del Arte

Se estima que la población penitenciaria del Ecuador ronda alrededor de 39 000 PPL; no obstante, la capacidad máxima de albergue de los 53 CPL del país en conjunto es de 30 000 PPL.³ En consecuencia, esta sobrepoblación carcelaria de casi 10.000 personas provoca que los PPL vivan bajo una situación extrema de hacinamiento. Sumado a ello, no se cuenta con suficientes guías penitenciarios, lo cual dificulta mantener el control formal y el orden al interior de los CPL. El país cuenta con apenas 1500 guías penitenciarios que tienen bajo su responsabilidad el control de 39.000 reos, esto implica que el Ecuador está lejos de cumplir el estándar internacional recomendado

³ Carla Álvarez, “Las cárceles de la muerte en Ecuador,” *Nueva Sociedad* (blog), 01 de enero de 2022, <https://nuso.org/articulo/las-carceles-de-la-muerte-en-ecuado/>

por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de contar con un guía penitenciario por cada diez reclusos.⁴ En consecuencia, se produce una tercerización del poder; es decir, el poder formal de los agentes penitenciarios es excedido por el control informal que ejercen los distintos grupos del crimen organizado. De manera que, el crimen organizado controla los CPL, con lo cual someten y extorsionan al resto de PPL a cambio de seguridad, comida, acceso a medicina o un lugar donde dormir.⁵

A finales de octubre del 2019, se determinó que la tasa de encarcelamiento en el Ecuador era de 354 internos por cada 100 000 habitantes.⁶ Esto coloca al Ecuador como uno de los países latinoamericanos con las tasas de encarcelamiento más altas comparadas con el promedio mundial.⁷ Además, la situación de precariedad del sistema carcelario del Ecuador es similar a la del resto de países latinoamericanos, en donde las cárceles son en su mayoría inhumanas, cuentan con escasos recursos, y no cumplen con las condiciones para la rehabilitación de los PPL; lo cual demuestra que, las prisiones en Latinoamérica funcionan en la práctica más como zonas de contención y abandono.⁸ En el país existen prisiones donde no hay agua potable; con precariedad de atención médica; con escasez de alimentos o que ofrecen alimentos de bajo valor nutricional, considerando que el Estado invierte menos de un dólar diario por cada comida de un PPL, lo cual causa posteriores enfermedades en los reclusos; con carencia de profesionales en psicología o psiquiatría; y muchas otras privaciones.⁹ Como resultado, la tasa alta de encarcelamiento junto a condiciones de precariedad en los CPL han creado un ambiente inestable y tenso, adecuado para el desarrollo de la ola de motines en las cárceles.

Para comprender de mejor manera la magnitud de los motines en los CPL del país, se presentará a continuación un gráfico, de elaboración propia, que recopila información de noticias, reportajes y columnas periodísticas de los medios digitales GK

⁴ Marco Carrasco, “En el complejo carcelario de Guayaquil hay un guía por cada 193 presos, lejos del estándar internacional de la ONU de 1/10,” *El Universo*, 02 de diciembre de 2021, <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/en-el-complejo-carcelario-de-guayaquil-hay-un-guia-por-cada-193-presos-lejos-del-estandar-internacional-de-la-onu-de-110-nota/>

⁵ Álvarez, *Las cárceles de la muerte en Ecuador*.

⁶ SNAI, “Proyecto Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional,” (2019): 32, https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2019/12/PROYECTO-TRANSFORMACION%2093N-SISTEMA-REHABILITACION%2093N-SOCIAL_VF_15NOV2019.pdf

⁷ Sacha Darke y María Lúcia Karam. “Las prisiones de América Latina,” *Ecuador Debate 101*, (2017): 53-71, <http://hdl.handle.net/10469/13618>

⁸ *Ibíd.*, 62.

⁹ Álvarez, *Las cárceles de la muerte en Ecuador*.

y La Posta sobre los motines ocurridos en las cárceles del país desde el 23 de febrero del 2021 hasta el 18 de noviembre de 2022.¹⁰

Cronología de los motines en los CPL del Ecuador entre 2021-2022

1	23 DE FEBRERO DE 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Motines en la cárcel Regional de Guayas, Penitenciaría del Litoral, cárcel de Turi y cárcel de Latacunga. • 60 PPL fallecidos.
2	21 DE JULIO DE 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Motines registrados en la Penitenciaría del Litoral y la cárcel de Latacunga. • Aproximadamente 25 PPL fallecidos.
3	28 DE SEPTIEMBRE DE 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la Penitenciaría del Litoral, • 125 PPL fallecidos.
4	12 Y 13 DE NOVIEMBRE DE 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la Penitenciaría del Litoral. • 65 PPL fallecidos.
5	3 DE ABRIL DE 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la cárcel de Turi. • Al menos 20 PPL fallecidos. • Intento de fuga de más de 60 PPL.
6	9 DE MAYO DE 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en el Centro de Rehabilitación Bellavista en Santo Domingo. • Al menos 44 PPL fallecidos. • Fuga de 200 PPL.

¹⁰ “Cárceles en Ecuador: noticias, reportajes y columnas”, GK, acceso el 10 de noviembre de 2022, <https://gk.city/tag/carceles-en-ecuador/>

7	18 DE JULIO DE 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la cárcel de Santo Domingo. • Al menos 12 PPL fallecidos.
8	3 DE OCTUBRE DE 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la cárcel de Latacunga. • Al menos 15 PPL fallecidos, dentro de ellos figura Leandro Norero, conocido como El Patrón por su gran influencia en el crimen organizado.
9	3 DE NOVIEMBRE DE 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la Penitenciaría del Litoral.
10	7 DE NOVIEMBRE DE 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la cárcel de El Inca, norte de Quito. • 5 PPL fallecidos.
11	18 DE NOVIEMBRE DE 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Motín en la cárcel de El Inca. • 10 PPL fallecidos.

La Sociedad de los Cautivos escrita por Gresham Sykes permite comprender el mundo de la prisión; de ahí que, se recurra a este libro para comprender la crisis carcelaria en el Ecuador. Gresham Sykes fue un sociólogo y criminólogo estadounidense de gran importancia que desarrolló varios aportes significativos sobre el delito y el castigo durante los años 50 y 60, e inició una investigación de naturaleza empírica que detalla de manera pormenorizada el funcionamiento de una prisión de máxima seguridad dentro del estado de Nueva Jersey, Estados Unidos. A partir de tal investigación, nace su obra *La Sociedad de los Cautivos* que recopila fuentes documentales de gran valor para comprender la experiencia propia del autor al interior de una cárcel de máxima seguridad. Por tanto, la importancia de dicha obra para el presente tema de investigación radica en que destaca los problemas estructurales del régimen carcelario.

En su libro, Sykes define a un motín como la crisis más dramática que ocurre al interior de las prisiones; y a su vez, precisa que la crisis es una antítesis de la organización.¹¹ Dicho lo anterior, Sykes considera que si la organización simboliza aquello que es rutinario o premeditado, entonces la crisis por antonomasia es todo aquello que es espontáneo y desordenado.¹² De acuerdo con Sykes, los motines son los eventos fortuitos más impresionantes que pueden ocurrir al interior de una cárcel, porque su surgimiento simboliza una negación absoluta y pública de uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se construye la institución de la prisión: que los agentes penitenciarios (representantes de la comunidad libre) poseen un poder absoluto sobre los reos.¹³ En palabras de Sykes los motines no son un “accidente”, menos aún son oleadas pasajeras e inexplicables, y tampoco la prisión es en todo momento pólvora esperando a ser encendida.¹⁴ Lo que plantea Sykes es que la prisión se desplaza en ciclos del orden al desorden y viceversa; por lo cual, los motines son las expresiones más evidentes e imprevistas de desorden, y representan un paso lógico en el patrón periódico de cambio social dentro de una prisión.

Por su parte, Foucault menciona que la prisión es aquel lugar de observación de los individuos que cumplen una pena; de manera que, para Foucault la prisión tiene una doble finalidad. El primer fin es el de la vigilancia, naturalmente, mientras que, la segunda finalidad de la prisión es el de la corrección; para ello, se debe conocer la conducta de cada detenido, sus aptitudes, y el progreso de su rectificación, sólo así se conseguiría que la prisión sea un lugar de formación para el saber clínico de los reos y conseguir su inducción al estado social.¹⁵ De manera puntual, Foucault hace énfasis en que el encarcelamiento produce una reincidencia, ya que tras salir de prisión existe mayor probabilidad de regresar a ella; por tal razón, Foucault considera que la prisión no cumple con su propósito de rehabilitación de devolver a la libertad a individuos corregidos; sino que más bien, la prisión devuelve a la sociedad delincuentes aún más peligrosos.¹⁶ Así, Foucault concibe a la prisión como una fábrica de delincuentes que lejos de combatir la delincuencia, la engendra todavía más; y esto se debe en parte

¹¹ Gresham Sykes, *La sociedad de los cautivos: Estudio de una cárcel de máxima seguridad* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2017), 167.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*, 168.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Michel Foucault. *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002), 229.

¹⁶ *Ibíd.*, 245.

porque el objetivo principal de la prisión está más centrado en el castigo que en la rehabilitación del individuo.¹⁷

Por su parte, Bennett asimila a la prisión con cualquier otra institución pública, en tal sentido su eficacia y desempeño deben medirse en función de los impuestos que se destinan para su funcionamiento.¹⁸ Así, una prisión funciona correctamente cuando el contribuyente obtiene un retorno por el valor total del dólar que pagó por impuestos. Es decir, el retorno que obtiene la sociedad por sostener económicamente a una prisión es la rehabilitación de los reclusos y su no reincidencia en nuevos delitos. Luego, para determinar qué tan bien cumple su propósito una prisión, Bennett explica que se debe observar si las sentencias son ejecutadas al pie de la letra, lo cual implica que el sentenciado cumpla con el tiempo de pena según el tipo penal y siempre que no exista riesgo de fuga. Adicionalmente, Bennett enfatiza en que toda prisión debe desarrollar un programa a partir de una filosofía, pues sin una filosofía y sin objetivos claros cualquier prisión carece de valor. Finalmente, Bennett explica que solo es posible desarrollar esta filosofía para la administración penitenciaria cuando se alcanza un equilibrio idóneo entre las exigencias de la vigilancia y la necesidad de rehabilitación de los reclusos.¹⁹

A su vez, Massimo Pavarini y Dario Melossi comparan a la cárcel con una fábrica. Sin embargo, esta idea debe ser interpretada con cautela, pues no es la intención de estos autores referirse a la prisión como una célula productiva cuyo fin sea obtener una utilidad económica. Por el contrario, a lo que Pavarini y Melossi se refieren, al realizar dicha analogía, es a la finalidad atípica de producción que persigue la cárcel.²⁰ En realidad, la prisión al igual que una fábrica genera producción; no obstante, la cárcel no produce bienes materiales, sino que su objeto de producción se trata de transformar al criminal en proletario; así pues, la cárcel funciona como una máquina que convierte al reo violento, impulsivo e irracional, en un sujeto ideal, calmado y mecánico, apto para la sociedad.²¹ Por tanto, desde la perspectiva de Pavarini y Melossi la cárcel cumple una función ideológica pero también económica; considerando que, la cárcel

¹⁷ *Ibíd.*, 257.

¹⁸ James V. Bennett, "Evaluating a Prison," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 297 (1954): 11, <http://www.jstor.org/stable/1028391>

¹⁹ *Ibíd.*, 15.

²⁰ Massimo Pavarini y Dario Melossi, *Cárcel y fábrica: Los orígenes del sistema penitenciario* (Buenos Aires: Siglo XXI, 1980), 190.

²¹ *Ibíd.*

produce proletarios a través del aprendizaje forzado, que se asimila a la disciplina necesaria para el trabajo en fábricas.²²

2.2 Marco Normativo

Normativa Interna

Constitución de la República del Ecuador

El preámbulo de la Constitución expresa que la dignidad es un pilar central a partir del cual se construye la sociedad ecuatoriana; por ello, la dignidad es un valor fundamental, y constituye un principio rector del ordenamiento jurídico ecuatoriano.²³ Desde luego se debe precisar que la dignidad tiene distintas dimensiones, mismas que están recogidas a lo largo de varios artículos del texto constitucional. A manera de ejemplo, el art. 11 numeral 7 de la Constitución manda que el ejercicio de los derechos se regirá por el principio de reconocimiento hacia los derechos y garantías previstos en esta norma, al igual que en instrumentos internacionales de derechos humanos, y no se excluirá a todos aquellos derechos que no estén contemplados en estos instrumentos, pero que se deriven de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y que sean indispensables para su pleno desarrollo.²⁴

De manera similar, la Constitución también reconoce como valor primordial dentro de su preámbulo a la cultura de paz.²⁵ Así, el artículo 3 numeral 8 de la Constitución manda que es un deber fundamental del Estado el garantizar a sus ciudadanos el derecho a vivir en una sociedad donde predomine la cultura de paz, la seguridad, la democracia, y que esté exenta de corrupción.²⁶ Luego, en el artículo 5 de la Carta Magna se refuerza el principio de cultura de paz, al referirse al Ecuador como un territorio de paz.²⁷ De ahí que, este principio de rango constitucional tiene plena validez al interior del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS), lo cual permite que los PPL sean capaces de vivir en un ambiente propicio de cultura de paz que garantice su rehabilitación integral y posterior reinserción social.

²² *Ibíd.*

²³ Constitución de la República del Ecuador del 2008 [CRE], R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. de 25 de enero de 2021.

²⁴ *Ibíd.*, art. 11.

²⁵ *Ibíd.*, preámbulo.

²⁶ *Ibíd.*, art. 3.

²⁷ *Ibíd.*, art. 5.

Además, la Constitución incorpora un apartado dedicado a la rehabilitación social, en el que determina de forma expresa que la finalidad del sistema es la rehabilitación integral de los PPL, de manera que sea factible su reinserción social.²⁸ Asimismo, en el artículo 201 la norma suprema manda que el Estado, a través del SNRS, es el responsable de brindar la protección a los PPL, y de las garantías de sus derechos.²⁹ De manera similar, la carta magna menciona que la prioridad de este sistema es el progreso de los PPL para que sean capaces de ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades al retomar su libertad.³⁰ Posteriormente, el artículo 203 numeral 2 de la Constitución, menciona que el objetivo del SNRS es la reinserción social y manda que en los centros de rehabilitación social se fomenten planes de educación, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, de cultura y recreación.³¹

De igual manera, la norma suprema menciona que uno de los deberes fundamentales del Estado, es el de garantizar el goce efectivo de los derechos sin discriminación de ninguna clase, contenidos en la Constitución y en distintos instrumentos internacionales.³² Asimismo, la carta magna dispone que los derechos contemplados al interior de la misma y los contemplados en instrumentos internacionales son de directa e inmediata aplicación, ya sea de oficio o a petición de parte, y su reclamo puede realizarse por o ante cualquier funcionario público, administrativo o judicial.³³ Lo anterior implica que las personas privadas de la libertad en el Ecuador están amparadas tanto por los derechos y garantías contenidos en la Constitución como por aquellos incluidos en instrumentos internacionales. También se debe destacar que, la norma suprema cataloga a los PPL como un grupo de atención prioritaria; y en relación a ello, dispone que este grupo recibirá atención de forma prioritaria y especializada tanto en la esfera privada como en la pública.³⁴

De igual forma, la norma suprema en su artículo 202 dispone la existencia de un organismo técnico cuyas funciones son la administración de los centros penitenciarios, la evaluación de la eficacia de sus políticas, y finalmente la fijación de estándares que

²⁸ *Ibíd.*, art. 201.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*, art. 201.

³¹ *Ibíd.*, art. 203.

³² *Ibíd.*, art. 3.

³³ *Ibíd.* art. 11. 3.

³⁴ *Ibíd.* art. 35.

permitan el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario.³⁵ En este mismo artículo se da a conocer que el directorio del organismo de rehabilitación social estará conformado por representantes de la Función Ejecutiva y otros profesionales designados mediante ley.³⁶

Código Orgánico Integral Penal (COIP)

En el art. 2 del COIP, se ratifican derechos y garantías a los PPL, mismos que son contemplados en instrumentos internacionales de derechos humanos y en la propia Constitución, siendo éstos los siguientes: Integridad; libertad de expresión; libertad de conciencia y religión; trabajo, educación, cultura y recreación; privacidad personal y familiar; protección de datos de carácter personal; asociación; sufragio; quejas y peticiones; información; salud; alimentación; relaciones familiares y sociales; comunicación y visita; libertad inmediata; y proporcionalidad en la determinación de las sanciones disciplinarias.³⁷

Además, los artículos 672 y 673 del COIP describen al Sistema Nacional de Rehabilitación como un conjunto de principios, normas, políticas de las instituciones, programas y procesos que están completamente vinculados, con el fin de proteger a las personas privadas de libertad.³⁸ Este código, en concordancia con el artículo 202 de la Constitución, señala en los artículos 674 y 675 que el cumplimiento de los fines del sistema de rehabilitación está bajo la supervisión de un organismo técnico, cuyo directorio está conformado por ministros o sus delegados encargados, de las materias de justicia, derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura, deporte y el Defensor del Pueblo; y corresponde al Presidente de la República designar al ministro de Estado que presidirá de tal directorio.³⁹

Más adelante, el artículo 676 manda que la custodia de los PPL estará a cargo del Estado. En consecuencia, el Estado deberá responder por las acciones y omisiones que devengan de los funcionarios públicos que violen los derechos de estas personas

³⁵ *Ibíd.*, art. 202.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ COIP, R.O. 180, 10 de febrero de 2014, reformada por última vez R.O. 30 de agosto de 2021.

³⁸ *Ibíd.*, art. 672-673.

³⁹ *Ibíd.*, art. 674-675.

privadas de libertad.⁴⁰ Luego, en el art. 685 se establece que la seguridad interna de los CPL estará bajo la supervisión del Cuerpo de Seguridad Penitenciaria. Por otra parte, será competencia de la Policía Nacional estar a cargo de la seguridad perimetral de estos centros penitenciarios.⁴¹ Además, en el artículo 720 se indica que la autoridad competente de la seguridad de los centros penitenciarios podrá disponer de medidas de carácter urgente para prevenir faltas disciplinarias, y solicitar la intervención de la fuerza pública para restablecer la autoridad ante eventos de alteración del orden como los motines.⁴²

Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

El artículo 10 delimita las atribuciones que tiene el Directorio del Organismo Técnico como órgano gobernante del SNRS. El Directorio tiene la potestad de ejercer rectoría, regulación, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.⁴³ Además, este órgano puede definir y evaluar la eficacia de la política pública del SNRS; en este sentido, es responsabilidad del Directorio garantizar el cumplimiento de sus objetivos y prevenir vulneraciones a los derechos humanos de los PPL.⁴⁴

Asimismo, le corresponde al Directorio la aprobación de las normas, regulaciones y planes indispensables para garantizar el funcionamiento del SNRS.⁴⁵ Adicionalmente, este órgano tiene como atribución la aprobación de modelos de gestión en contextos de privación de libertad propuestos por sus integrantes.⁴⁶ Otra facultad del Directorio es la de aprobar la creación o supresión de centros penitenciarios a nivel nacional, con el respaldo de informe técnico del Organismo Técnico.⁴⁷ Además, se atribuye al Directorio la facultad de convocar a sus sesiones ordinarias, como invitados sin poder de voto, a personas o entidades públicas o privadas, con la intención de discutir información técnica y especializada.⁴⁸ Por último, este reglamento precisa que

⁴⁰ *Ibíd.*, art. 676.

⁴¹ *Ibíd.*, art. 685.

⁴² *Ibíd.*, art. 720.

⁴³ Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, R.O. 377, 30 de julio de 2020, reformada por última vez el 25 de enero de 2021. Artículo 10.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

también serán consideradas como atribuciones del Directorio todas aquellas previstas en la normativa vigente.⁴⁹

Jurisprudencia

Dictamen del Pleno de la Corte Constitucional No. 5-21-EE/21

A través de este dictamen la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 210 de 29 de septiembre de 2021, relativo a la “grave conmoción interna en todos los CPL que integran el SNRS a nivel nacional.” La Corte Constitucional expresó, a través de este dictamen, que un estado de excepción no es una herramienta idónea para enfrentar la crisis del sistema penitenciario, más aún cuando esta problemática ya tiene dos años en desarrollo.⁵⁰ Por tanto, la Corte recomendó al Ejecutivo mediante este dictamen que si bien el estado de excepción puede emplearse como un punto de partida por tratarse de un Gobierno recién posesionado, debe estar acompañado de un proceso coordinado de reformas del SNRS, para resolver la crisis estructural del sistema penitenciario.⁵¹

Normativa Internacional

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

Estas reglas son un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI, cuyo principal objetivo es determinar los estándares mínimos para el tratamiento de los reclusos. Tales estándares son reconocidos universalmente por los Estados Miembros en la administración de sus centros penitenciarios, e influyen en el desarrollo de leyes, políticas y prácticas penitenciarias a nivel mundial.⁵² Las Reglas Nelson Mandela son un homenaje al legado del difunto Presidente de Sudáfrica, Nelson Rolihlahla Mandela, considerado a nivel global como un personaje clave en la lucha por los derechos humanos, la igualdad, la democracia, y por promocionar la cultura de

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Dictamen no. 5-21-EE (Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, 6 de octubre de 2021).

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Organización de las Naciones Unidas, “Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Las Reglas Nelson Mandela),” (1977), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_The_UN_Standard_Minimum_the_Nelson_Mandela_Rules-S.pdf

paz.⁵³ Mandela estuvo en prisión durante 27 años, razón por la cual se consideró oportuno utilizar su nombre para fomentar condiciones de reclusión dignas, desarrollar empatía con respecto al hecho de que las personas privadas de libertad son parte de la sociedad, y para apreciar la labor del personal penitenciario como un servicio social de gran responsabilidad e importancia.⁵⁴

Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)

Las reglas de Tokio engloban principios básicos cuyo objetivo principal es promover la aplicación de medidas sustitutivas a las penas privativas de libertad, y por ende son garantías mínimas para personas a quienes se dictan medidas no privativas de la libertad.⁵⁵ En los principios generales que persiguen estas reglas se identifica que fomentan una participación activa de la sociedad en la administración de la justicia penal, ya que mejoran el trato que recibe el delincuente, e impulsan en él un sentido de responsabilidad y pertenencia hacia la sociedad.⁵⁶ Se debe agregar que estas reglas se adaptan al contexto específico de cada país; de ahí que, consideran las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, así como los objetivos y propósitos que cada sistema de justicia penal posee.⁵⁷ Por tanto, cuando los Estados Miembros aplican estas reglas, aspiran alcanzar un equilibrio idóneo entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas, el interés de la sociedad en materia de seguridad pública y prevenir futuros delitos.⁵⁸ En resumen, estas reglas constituyen una alternativa frente al poder punitivo, pues buscan promover otras alternativas frente a las penas de prisión, logrando con ello disminuir el hacinamiento en las cárceles.⁵⁹ Así pues, las Reglas Tokio racionalizan las políticas de justicia penal, ya que consideran ante todo el respeto hacia los derechos humanos, las exigencias de justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.⁶⁰

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Organización de las Naciones Unidas, “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)” (Estados Unidos, 1990). Principios generales. Objetivo Fundamental 1.1.

⁵⁶ ONU, Reglas Tokio, Objetivo Fundamental 1.2.

⁵⁷ ONU, Reglas Tokio, Objetivo Fundamental 1.3.

⁵⁸ ONU, Reglas Tokio, Objetivo Fundamental 1.4.

⁵⁹ ONU, Reglas Tokio, Objetivo Fundamental 1.5.

⁶⁰ *Ibíd.*

3. Factores directos e indirectos que causan los motines en las cárceles del Ecuador

Para entender qué es un motín, se puede recurrir a la definición propuesta por el diccionario de la Real Academia Española, según el cual un motín es aquel movimiento desordenado de una multitud, generalmente en contra de una autoridad constituida.⁶¹ No obstante, para comprender este fenómeno aplicado al contexto carcelario es preciso especificar aún más la definición de motín. De acuerdo con el criminólogo Sykes, los motines deben interpretarse como las crisis más dramáticas que suceden dentro de las cárceles.⁶² Según Sykes, los motines son la negación absoluta y pública de uno de los pilares centrales sobre los cuales se construye la prisión como institución, y esto es que el cuerpo de agentes penitenciarios, representantes de la sociedad libre, tiene un control incuestionable sobre los cautivos.⁶³ Ahora bien, Sykes precisa que motines no son realmente eventos inesperados que puedan considerarse como accidentales, sino que más bien éstos tienen un período de gestación. Ya que los motines no son imprevistos, se analizará qué fuerzas desencadenan a los mismos dentro del sistema penitenciario del país.

En relación con los motines carcelarios en el Ecuador, entre 2021 y 2022 se han registrado al menos once, y como consecuencia de ello aproximadamente cuatrocientos PPL han fallecido. Hay que mencionar que estos motines han estallado como resultado de factores puntuales que inciden en la actual crisis carcelaria que atraviesa el país, mismos que se clasifican en directos o indirectos. Estas fuerzas o factores directos son aquellos elementos que generan la escalada inmediata e inminente del motín, mientras que los factores indirectos son aquellos que, si bien no son la causa inmediata por la cual estalla un motín, facilitan las condiciones necesarias para que éstos se desarrollen, permitiendo que se acumule así la tensión en las cárceles.

En breve, se presentará tres factores, en orden de relevancia, los cuales son identificados como los principales detonantes detrás de los motines registrados en el sistema penitenciario ecuatoriano: apoderarse del control de la cárcel por parte de bandas del crimen organizado (factor directo); ausencia de política carcelaria y bajo presupuesto (factor indirecto); y, hacinamiento (factor indirecto).

⁶¹ RAE, Diccionario de la lengua española, 22ª ed., s. v. “motín”.

⁶² Sykes, *La sociedad de los cautivos*, 167.

⁶³ *Ibíd.*, 168.

El primer factor a considerar y por tanto el principal motivo detrás de los motines suscitados en el Ecuador es la pugna entre los PPL por apoderarse del control de los pabellones de las cárceles. Ahora bien, es relevante cuestionarse lo siguiente: ¿cuál es el móvil que tienen los PPL en apoderarse del control de un pabellón? Para esto, se analizará dichos intereses, lo cual permitirá comprender a profundidad el origen detrás de los motines. Hecha esta salvedad, se debe mencionar que este primer factor es clasificado como un factor directo; considerando que, los 11 motines que han ocurrido en los centros penitenciarios del país, han sido la causa directa de enfrentamientos entre bandas rivales del crimen organizado, mismas que generan caos en los CPL. Por consiguiente, apoderarse del control de la cárcel implica necesariamente una escalada del conflicto, misma que se materializa a través de la ola de motines que han ocurrido en las cárceles.

Antes del 2021 difícilmente hubo motines en los centros penitenciarios del país, entonces cuál fue el punto de inflexión que alteró el status quo de los CPL. El 28 de diciembre de 2020, asesinan en un centro comercial a Jorge Luis Zambrano alias JL o Rasquiña. Su importancia radica en que durante su liderazgo al mando de los Choneros, grupo que dominó el crimen organizado en el Ecuador durante casi una década, logró aquello que el Estado anhela: cárceles alejadas de la violencia extrema.⁶⁴ Sin embargo, tras su muerte toda la estructura de su organización quedó desintegrada; como resultado de aquello, las subdivisiones que antes constituían parte de un todo, ahora son células enemigas.

Para entender lo anterior, se examinará la estructura criminal de Los Choneros al mando de JL; de modo que se comparará a esta organización delictiva con la estructura tradicional que posee una “empresa”. El CEO de los Choneros era JL; por debajo de su figura se hallan los mandos medios de alias Fito, Javi, Junior, Ben 10, Hebreo, Comandante Willy, y alias Pipo. Tanto alias Fito como Javi eran representantes del área de logística, ya que vinculaban a la empresa con organizaciones internacionales del narcotráfico.⁶⁵ Por su parte, Junior era el encargado de la sección de armas; mientras que Ben 10 y Hebreo manejaban la subdivisión Chonekillers.⁶⁶ De modo similar,

⁶⁴ La Posta, “Reporte La Posta: El esquema de las bandas criminales en las cárceles del país”, vídeo de Youtube, 17:53, publicado el 30 de septiembre de 2021, (2021), https://www.youtube.com/watch?v=2PrLjmE_1UU

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ *Ibíd.*

Comandante Willy, quien anteriormente era guía penitenciario, tenía bajo su responsabilidad a la subdivisión Tiguerones.⁶⁷ Por último, Pipo lideraba la subdivisión Lobos, con una fuerte presencia en la cárcel de Latacunga.⁶⁸ En suma, toda esta estructura constituía la “empresa” delictiva más grande del país conocida como Los Choneros.

Para facilitar la logística en una “empresa” tan grande como Los Choneros, JL decide diversificar a la misma para que los mandos medios cuenten con sus propias subdivisiones. Como resultado, Fito constituye las Águilas, Junior los Fatales, Ben 10 y Hebreo los Chonekillers, Comandante Willy los Tiguerones, y Pipo los Lobos.⁶⁹ Cabe recordar que estas subdivisiones seguían siendo parte de la “empresa” Los Choneros, y consecuentemente obedecían las órdenes de JL. Sin embargo, tras su muerte las cosas se complican, pues su figura era la que mantenía la cohesión dentro del grupo. De manera que, la muerte de JL deja un vacío de poder que produce una pugna entre los mandos medios que no están dispuestos a reconocer la autoridad del otro por encima de la suya.

En este contexto, el vacío de poder de JL da lugar a los posteriores enfrentamientos entre las subdivisiones al interior de los CPL, particularmente en aquellos donde el control de cada pabellón está bajo el liderazgo de una banda delictiva distinta. Lo anterior se refleja en el sistema penitenciario de Guayaquil, el cual está compuesto por tres cárceles: la Regional, la Penitenciaría del Litoral, y la Roca. De aquellas tres, la Penitenciaría es la más conflictiva, esto se debe a que en este complejo existen 12 pabellones, y cada uno de ellos está bajo la autoridad de una banda criminal diferente, lo que provoca gran tensión y conflicto en esta zona.⁷⁰ Así, Junior y Fito controlan cinco de los doce pabellones; mientras que sus rivales los Lobos, Tiguerones, Chonekillers y Latin King los restantes siete.⁷¹ De ahí que, no resulta extraño que la Penitenciaría del Litoral sea la cárcel donde más víctimas por motines se hayan registrado. Por el contrario, los pabellones de máxima y media seguridad de la Regional

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ La Posta, “Paz o Plomo: el problema es claro, ¿cómo lo solucionamos?”, vídeo de Youtube, 10:31, publicado el 25 de octubre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=tn6dw2VCSus>

están bajo el control absoluto de Fito y Junior, quienes son aliados, de manera que no se registran motines en esta cárcel.⁷²

Desde la perspectiva de los grupos del crimen organizado los motines son un medio idóneo para tomar el control informal de los pabellones en las cárceles, para eliminar a miembros de bandas rivales, y consolidar la autoridad de su grupo criminal fuera del complejo penitenciario. Ahora bien, en caso de que uno de los bandos criminales logre controlar todos los pabellones de la Penitenciaría del Litoral, esto generaría dos escenarios. El primero sería la anarquía, entendida como la ausencia de control formal que ejerce el Cuerpo de Seguridad Penitenciario sobre los reos, por tanto esto produce una tercerización de la autoridad, que implica que el poder migre desde los agentes penitenciarios (control formal) hacia los reclusos (control informal). Esto se explica a partir de la visión de Sykes quien observa la cárcel como un sistema inestable que se desplaza entre ciclos de orden al desorden, e inversamente.⁷³ Por tanto, en el intento por consolidar su autoridad en la totalidad de la cárcel, las bandas criminales se enfrentan entre sí, lo que provocaría una ola de motines, los cuales según Sykes representan un salto lógico dentro de un patrón reiterado de cambio social al interior de la prisión.⁷⁴

El segundo escenario luego de este período caótico, sería la transición hacia un nuevo status quo de los pabellones del complejo penitenciario. Es decir, el control informal de la totalidad de pabellones se consolida en un solo grupo o alianza de grupos criminales que subyuga a sus enemigos. Así pues, la ola de motines en el CPL culminaría con esta transición hacia el nuevo orden social, lo cual disminuiría las probabilidades de que surjan nuevos motines. No obstante, la posibilidad de que una banda criminal consolide su poder informal con el control de la totalidad de las cárceles del Ecuador, como ocurrió con el Primeiro Comando da Capital (PCC) en Brasil, está lejos de ser una realidad.⁷⁵ Esto se debe a que en la actualidad las bandas criminales que se disputan el control de los pabellones de los CPL cuentan con paridad de recursos

⁷² La Posta, Reporte La Posta: El esquema de las bandas criminales en las cárceles del país, vídeo de Youtube.

⁷³ Sykes, La sociedad de los cautivos, 168.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ El PCC es la pandilla carcelaria más grande y temida de Brasil. Para más info sobre el PCC véase, <https://es.insightcrime.org/pcc-disciplina-control-hampa/>

económicos, depósitos de armas y cantidad de PPL a su disposición; lo cual resultaría en una matanza a una escala nunca antes vista.

Además, las bandas delictivas buscan apoderarse por completo de los pabellones en las cárceles para garantizar la seguridad de sus miembros. En la actualidad los cabecillas de los grandes grupos del crimen organizado del Ecuador prefieren estar resguardados al interior de una cárcel que en libertad. De ahí que, para los cabecillas de estos grupos tiene un mayor rédito el encontrarse al interior de una cárcel que funciona como centro de operaciones pues tienen mayor protección por miembros pertenecientes a su misma banda. Por el contrario, si éste se encontrara en libertad, es más vulnerable y existe la posibilidad de que sea un blanco fácil para las bandas enemigas. Para ejemplificar lo dicho, hay que recordar que JL murió mientras estaba en libertad en un centro comercial, y no en una cárcel donde era intocable por estar protegido en una verdadera “fortaleza” por varios PPL a su disposición.

Acceder al control total de las cárceles tiene otras ventajas para los líderes de estos grupos criminales, como por ejemplo que las cárceles representan un negocio muy rentable. Por tal motivo, los cabecillas de estas bandas emplean a los motines como un medio para hacerse del control de otros pabellones y ampliar su fuente de ingresos. Esto ha provocado que en las cárceles del país se instaure una cultura de extorsión, a partir de la cual el crimen organizado obtiene importantes recompensas económicas.⁷⁶ Por ejemplo, una práctica usual era que las bandas delictivas extorsionen a un PPL a cambio de protección. Sin embargo, en la actualidad la extorsión ha alcanzado nuevos niveles al interior de las cárceles, a tal punto que existen mercados administrados por estas bandas delictivas que exigen al resto de PPL la compra de los productos que ellos venden.⁷⁷ De suerte que, no se recurre a la extorsión solamente para garantizar la seguridad de un PPL sino también para la venta de productos.

En la cárcel un PPL debe pagar semanalmente incluso por productos que no necesita. De esta forma, un recluso está obligado en muchos casos a pagar todo lo que el Comandante de Pabellón ordene; esto incluye pagar de forma semanal por el derecho de celda, por el derecho de dominio de un colchón, y por productos alimenticios o de aseo

⁷⁶ La Posta, Reporte La Posta: El esquema de las bandas criminales en las cárceles del país, vídeo de Youtube.

⁷⁷ *Ibíd.*

innecesarios.⁷⁸ Conviene precisar que, un Comandante de Pabellón es un PPL, que impone las normas ya que maneja una gran cuota de poder por tener a su disposición varios PPL, pertenecientes al mismo grupo. En definitiva la cárcel es un negocio más del crimen organizado en el Ecuador, teniendo en cuenta que un pabellón genera una importante utilidad para estas bandas que va desde los 50.000 dólares hasta los 70.000 dólares semanales, es decir aproximadamente 200 000 dólares mensuales por pabellón.⁷⁹ De ahí que, el costo humano de los motines sea el medio que los cabecillas del crimen organizado están dispuestos a emplear, a fin de eliminar a sus enemigos y apropiarse del control total de los pabellones en los CPL.

Si bien el factor principal de los motines en el sistema carcelario del Ecuador es producto de los enfrentamientos entre bandas delictivas enemigas por tomar el control e imponerse unas sobre otras, también existen otros factores que, pese a que no influyen directamente, facilitan las condiciones requeridas para el desarrollo de motines. Por tanto, el segundo factor indirecto es la ausencia de política carcelaria y bajo presupuesto. En concreto, la falta de política penitenciaria junto con un presupuesto escaso son factores indirectos en la medida en que son problemas estructurales que debilitan la institucionalidad del sistema penitenciario, permitiendo la precariedad en los CPL, lo cual provoca tensión en este contexto y contribuye a que existan falencias en el funcionamiento del SNRS, mismas que serán abordadas detalladamente a continuación.

Mantener la paz y el orden en las cárceles representa un gran desafío para el Estado ecuatoriano que hasta la fecha no logra resolver, y probablemente tarde en hacerlo. La ausencia de política carcelaria, sumada a la brecha existente entre el desmesurado uso de la prisión como mecanismo de pena y el escaso presupuesto que se ha destinado para sostener al actual SNRS han contribuido a que los centros penitenciarios enfrenten una situación de violencia extrema. Precisamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado al respecto sobre los elementos que inciden en la crisis carcelaria del Ecuador, indicando que se ha debilitado la institucionalidad del sistema carcelario como consecuencia de la reducción presupuestaria desde el 2017, por escasez de guías penitenciarios, disminución de personal técnico que asiste a los PPL en múltiples áreas, y ante la carencia de una

⁷⁸ La Posta, “Paz o Plomo: ¿Cómo funciona una prisión donde mandan los presos?”, vídeo de Youtube, 12:40, publicado el 11 de octubre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Wxx1N4qvKU8>

⁷⁹ *Ibíd.*

política penitenciaria.⁸⁰ Además de estos problemas estructurales, las cárceles del país se volvieron complejas de administrar en parte debido a que sus grandes proporciones sobrepasan claramente las capacidades del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI) como institución.

Sumado a ello, la eliminación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el 2018 supuso un impacto negativo para el ámbito penitenciario. Anteriormente, la atención de los PPL era competencia exclusiva del Ministerio de Justicia. A raíz de que se introdujo la reforma del 2018, se eliminó este ministerio y a su vez se crearon dos entidades, el SNAI y la Secretaría de Derechos Humanos que asumieron sus competencias. En el caso del SNAI, este se instaura como un servicio, lo cual tiene ciertas implicaciones como, por ejemplo, que no cuenta con rectoría ni presencia territorial como sí lo tiene un ministerio.⁸¹ Además, el SNAI no tiene injerencia sobre la planificación del SNRS y mucho menos emite política pública sobre materia de rehabilitación; aún cuando quien ejerce la dirección del SNAI posee calidad de ministro, y participa como secretario del Organismo Técnico con voz pero carente de voto.⁸² Todo esto expone las limitaciones que posee el SNAI, mismas que imposibilitan una administración correcta del sistema penitenciario del país. En síntesis, la reforma del 2018 lejos de introducir mejoras al sistema carcelario del país, provocó que no existan funciones bien definidas, líneas claras de dirección, política penitenciaria, o mecanismos de rendición de cuentas.⁸³

Igual de grave resulta que el país no posea una política penitenciaria que pueda ser evaluada a través de indicadores tangibles y metas concretas, y cuyo objetivo principal sea restaurar el orden del sistema penitenciario. Por esta razón, el Pleno de la Corte Constitucional, a través del Dictamen No. 5-21-EE/21, se ha pronunciado recordando al Ejecutivo que la declaratoria de estado de excepción no es una herramienta idónea a la cual recurrir frecuentemente para vencer la crisis carcelaria, sino que ésta debe ser solventada mediante un régimen institucional ordinario, considerando que su situación es el reflejo de una crisis sistémica y no emergente. Pese

⁸⁰ CIDH, “Personas Privadas de Libertad en Ecuador,” (2022): 11, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf

⁸¹ *Ibíd.*, 37.

⁸² Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, art. 9.

⁸³ CIDH, *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*, 38.

a ello, los esfuerzos del Gobierno siguen concentrados principalmente en frenar los motines en el corto plazo, a través de estados de excepción, sin contar con un plan de acción concreto que permita prevenirlos y enfrentarlos en el régimen institucional ordinario, lo cual evidencia un descuido por parte del Estado para superar la problemática carcelaria en el largo plazo.

El enfoque del Gobierno con respecto a la política criminal ha estado dirigido principalmente en abordar temas de seguridad integral, mismos que proponen como solución el aumento y profesionalización de los efectivos de la policía, la ampliación del catálogo de delitos que a su vez contemplan penas más elevadas, restricción en los beneficios penitenciarios, la complementariedad de las fuerzas armadas para labores de patrullaje y vigilancia, menores restricciones y despenalización para la tenencia y el porte de armas.⁸⁴ Estas soluciones solo son parches que recubren el problema actual, y que no abordan las causas estructurales que originan la inseguridad y violencia al interior de las cárceles, mismas que no permanecen aisladas intramuros y migran hacia las calles del país. De tal manera, los motines en los centros penitenciarios reflejan que el Estado no está en condiciones de ser garante de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, quienes son un grupo de atención prioritaria de acuerdo con el artículo 35 de la norma suprema, y mucho menos de garantizar a esta población una cultura de paz conforme al artículo 3 de la Constitución.

Por su parte, la CIDH estima que la situación del sistema penitenciario en Ecuador requiere del desarrollo de una política criminológica integral, capaz de evaluar las causas estructurales que provocan la crisis, considerar las voces de las personas privadas de libertad, y sobre todo ser consistente con el respeto hacia los derechos humanos.⁸⁵ A pesar de que la CIDH y otros organismos internacionales han brindado al Ecuador recomendaciones para enfrentar la crisis carcelaria, el Estado es inconsistente entre los objetivos que plantea en su Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, los cuales están enfocados en reducir el hacinamiento que existe al interior de las cárceles; pero a la vez plantea como política criminal el fortalecimiento de penas y la ampliación del catálogo de delitos, lo cual origina más hacinamiento, y consecuentemente facilita las condiciones para que nuevos motines en los centros de privación de la libertad se desarrollen. En resumen, la débil institucionalidad estatal a

⁸⁴ *Ibíd.*, 39.

⁸⁵ *Ibíd.*, 40.

cargo de la custodia y seguridad de los PPL, un presupuesto reducido, y la carencia de políticas penitenciarias son fallas estructurales que permiten la gestación de una ola de motines en los centros penitenciarios.

A continuación, el tercer factor que repercute creando las condiciones para que se generen motines en las cárceles del país es el hacinamiento. En el caso del hacinamiento, este es un factor indirecto en la medida en que facilita que exista caos al interior de los centros de privación de libertad. Hay que considerar que, para mantener el orden en las prisiones se requiere un número determinado de agentes penitenciarios por PPL. El estándar internacional sugerido por la ONU es de un guía penitenciario por cada diez reclusos, pero esto en el Ecuador no se cumple.⁸⁶ En el caso del complejo penitenciario en Guayaquil existe un guía penitenciario por cada 193 reos.⁸⁷ En concreto, el hacinamiento es tal que sobrepasa significativamente las capacidades del Cuerpo de Seguridad Penitenciario; pues la sobrepoblación de reclusos facilita que exista caos y desorden al interior de las cárceles. Cabe precisar que, los motines que se han librado en las cárceles ecuatorianas no han sido en reacción o protesta al hacinamiento. Hecha esta salvedad, es necesario indicar que por tal razón no se catalogó al hacinamiento como un factor directo. Por el contrario, se lo clasifica como un factor indirecto debido a que el hacinamiento facilita el desorden e impide una oportuna reacción de contención del Cuerpo de Seguridad Penitenciario.

Es alarmante que el Ecuador al igual que los demás países de Latinoamérica posea tasas de encarcelamiento más elevadas que el promedio mundial, en concreto esta cifra se registró por el SNAI en octubre del 2019 en 354 PPL por cada 100 000 habitantes.⁸⁸ Lo inquietante es que la capacidad de las cárceles de todo el sistema penitenciario del país es de aproximadamente 30 000 PPL; y de acuerdo con estadísticas del SNAI la población penitenciaria en el Ecuador en octubre del 2019 alcanzó los 39 849 PPL.⁸⁹ A su vez, a finales de octubre de 2021 se reportó que el 39% de la población penitenciaria no tenía una sentencia condenatoria, lo cual quiere decir que se encuentran bajo el régimen de prisión preventiva.⁹⁰ Este excesivo uso de la prisión preventiva

⁸⁶Carrasco, En el complejo carcelario de Guayaquil hay un guía por cada 193 presos, lejos del estándar internacional de la ONU de 1/10, El Universo.

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ SNAI, Proyecto Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional, 32.

⁸⁹ *Ibíd.*, 33.

⁹⁰ CIDH, Personas Privadas de Libertad en Ecuador, 11.

genera un alto nivel de hacinamiento carcelario, y a la vez desnaturaliza la finalidad de excepcionalidad de este régimen. Ante esto, tanto fiscales como jueces deberían recurrir a la prisión preventiva como una medida de última ratio cuando no sea factible aplicar otras medidas sustitutivas; sin embargo, todo parece indicar que en la práctica recurren a la prisión preventiva de manera habitual y exagerada.

En vista de que el Ecuador emplea a la política punitiva de encarcelamiento como la solución, por antonomasia, de los problemas de inseguridad del país, han surgido varias complicaciones, entre ellas: el crecimiento desmesurado en la tasa de población carcelaria, la dificultad de emplear medidas sustitutivas al encarcelamiento, el uso excesivo de la prisión preventiva, y dificultades en la reinserción social de los PPL. Como resultado, en los últimos 20 años en el país la población carcelaria ha experimentado un crecimiento exponencial del 469. 29%.⁹¹ Pese al excesivo modelo punitivo, no se han obtenido resultados favorables para la sociedad.

Para entender esto, Bennett explica que el éxito de un sistema penitenciario se mide en función del retorno que obtiene la sociedad por sostener económicamente a este sistema; es decir, el contribuyente obtiene un retorno por sus impuestos en la medida en que el sistema carcelario sea eficaz al rehabilitar al PPL.⁹² Sin embargo, el SNRS no cumple con su finalidad de rehabilitación social contenido en el art. 201 de la Constitución, y tampoco previene la reincidencia de los PPL, pues las tasas de crecimiento de la población carcelaria demuestran lo contrario. Consecuentemente, el fortalecimiento de las penas, sumado a las condiciones de precariedad al interior de los CPL aíslan al PPL aún más de la sociedad, de manera que imposibilitan su rehabilitación y futura reinserción social, por tanto el PPL es más propenso a reincidir.

Si bien, el objetivo rehabilitador es un fin principal que deben perseguir los CPL del país según el artículo 201 de la Constitución, en la práctica esto no sucede, lo que provoca que el ambiente carcelario sea propenso al desarrollo de motines. Para comprender lo anterior, el Estado destina un presupuesto sumamente escaso al SNRS, lo cual provoca escasez de alimentos o comida con poco valor nutricional, considerando que el Estado destina menos de un 1\$ diario por cada comida de un PPL;⁹³ escasez de agentes penitenciarios; e insuficiencia de personal apto para cumplir el objetivo de

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² Bennett, *Evaluating a Prison*, 11.

⁹³ Álvarez, *Las cárceles de la muerte en Ecuador*.

reinserción social que manda el art. 203 numeral 2 de la Constitución en relación a planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, de cultura y recreación para los PPL. Lo cual contraviene directamente sobre la dignidad de los PPL, más aún cuando la propia Constitución en su art. 35 los cataloga como un grupo de atención prioritaria.

De igual manera, el Estado incumple con las Reglas Nelson Mandela que representan una guía para la correcta gestión penitenciaria. Según estas reglas, el Estado debe tratar a los PPL con el respeto debido a su dignidad y valor inherentes al ser humano, e incluso debe velar en todo momento por la seguridad de las personas privadas de libertad, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.⁹⁴ Sin embargo, en los CPL del país esto no sucede, pues los motines carcelarios demuestran de forma pública que el Estado no tiene el control de las cárceles, y en consecuencia difícilmente puede ser garante de la integridad y seguridad de los PPL. Por ello, en relación al respeto de la dignidad de los PPL, el Estado ha omitido esto al destinar un presupuesto ajustado para el correcto funcionamiento del SNRS, lo cual se refleja a través de las condiciones de precariedad que existen en los CPL del país. De ahí que, en el plano internacional el Estado incurre en responsabilidad internacional deviniente de la omisión de aplicar las Reglas Mandela para su modelo de gestión penitenciaria.

Ante las condiciones de precariedad, los CPL del país difícilmente funcionan, según la perspectiva de Melossi y Pavarini, como fábricas que transforman los PPL violentos, impulsivos e irracionales, en individuos ideales, calmados y mecánicos, aptos para su reinserción en la sociedad.⁹⁵ En este sentido, los CPL no cumplen con los fines constitucionales de rehabilitación y reinserción social de los PPL, pues en la práctica funcionan como cárceles depósito y de abandono de estas personas. Así, en lugar de ser centros disciplinarios, los CPL son cárceles depósito que lejos de rehabilitar a los reclusos, devuelven a la sociedad criminales aún más peligrosos. De ahí que, la visión de Foucault permite comprender la realidad de los CPL del país como fábricas de delincuentes que en vez de combatir la delincuencia, la engendran todavía más; porque su objetivo principal está centrado en la vigilancia del individuo y no en su

⁹⁴ ONU, Reglas Nelson Mandela, RM 1-5.

⁹⁵ Pavarini y Melossi, Cárcel y fábrica, 190.

rehabilitación.⁹⁶ En otras palabras, delincuentes más peligrosos contribuyen a la violencia extrema al interior de los CPL, lo que a su vez acumula mayor tensión para que se dé el estallido de los motines.

Ante este contexto, existen soluciones rápidas y viables a través de las cuales se conseguiría reducir la violencia extrema que predomina en los CPL. Una primera alternativa es reducir la población penitenciaria. Según el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (2012), cuando existe sobrepoblación, hacinamiento, y carencia de personal, habrá anarquía y un vacío de autoridad que es sustituido por los líderes emergentes y el surgimiento de grupos de autodefensa o pandillas.⁹⁷ Para mitigar esto, es indispensable que se otorguen indultos; que se implementen mecanismos de sustitución de las penas privativas de libertad a partir de las reglas Tokio; y que se limite aún más el tiempo de caducidad de la prisión preventiva. Actualmente el art. 541 del COIP dispone en sus numerales 1 y 2 que la prisión preventiva no excederá los seis meses en delitos cuya pena sea de hasta cinco años, y de un año en delitos sancionados con penas mayores a cinco años.⁹⁸

Otra alternativa es permitir nuevamente el régimen de visita flexible que logre la vinculación de los PPL con sus familiares como intermediarios clave en el proceso de pacificación dentro de las cárceles.⁹⁹ También es relevante la apertura de las cárceles para las organizaciones de Derechos Humanos, cuya intervención quedó excluida con la reforma de 2014.¹⁰⁰ No menos importante es que el Estado reforme el enfoque de su política penitenciaria el cual se ha enfocado únicamente en la seguridad, descuidando por completo fines constitucionales del SNRS como lo son la reinserción social y la rehabilitación integral de los PPL. De manera puntual, para que se produzca una verdadera transición de las cárceles depósito del país por genuinos centros de rehabilitación social, es imprescindible la reforma del SNRS, como lo sugirió también la Corte Constitucional,¹⁰¹ y que incorpore una filosofía con objetivos claros, de lo contrario cualquier prisión carece de eficacia. Para este fin, Bennett afirma que solo es

⁹⁶ Foucault, *Vigilar y castigar*, 257.

⁹⁷ Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, “Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social,” (2021): 19.

⁹⁸ COIP, art. 541.1 y 541.2.

⁹⁹ Kaleidos, “Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador,” (2021): 92, https://www.kaleidos.ec/wp-content/uploads/2021/10/Diagnostico_Sistema_Penitenciario_Ecuador_Kaleidos_2021.pdf

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ Véase el Dictamen del Pleno de la Corte Constitucional No. 5-21-EE/21.

posible desarrollar esta filosofía para la administración penitenciaria cuando se consigue un equilibrio idóneo entre las exigencias de la vigilancia y la necesidad de rehabilitación de los reclusos.¹⁰²

4. Conclusiones

El estudio que se realizó con respecto a los factores que inciden sobre los motines permitió arribar a las siguientes conclusiones:

Se evidenció que existen tres factores relevantes para comprender la lógica detrás de los motines suscitados en las cárceles del país. De tal manera, tras identificar estos factores se proporcionó una visión completa desde todos los ángulos del problema. Así pues, a través de este estudio se observó que la cárcel es un sistema inestable y propenso a desplazarse entre ciclos de orden y caos, e inversamente. Por tanto, los motines tienden a liberar la tensión que se acumula en este sistema y provocan alteraciones en el orden social de la cárcel. Es decir, los motines generan un cambio en el status quo de los CPL. A través de este trabajo académico se demostró la existencia de factores directos e indirectos y cómo éstos inciden detrás del fenómeno de estudio que son los motines.

Con respecto a los factores directos que dan origen a los motines en las cárceles del Ecuador se identificó principalmente que estos están ligados a la pugna entre bandas delictivas que intentan consolidar su poder y apoderarse del control informal de la totalidad de los pabellones de los complejos penitenciarios. Como se observó en este estudio, existen intereses particulares detrás de la decisión de las bandas delictivas por alterar el status quo, principalmente el rédito económico y la seguridad que obtienen dentro de la sociedad intramuros.

De igual manera, a través de este análisis se identificó que existen factores indirectos que si bien no son la causa directa e inmediata por la cual se desatan los motines en las cárceles, generan las condiciones propicias para que se gesten los amotinamientos. Así pues, en este análisis se pudo reconocer a dos factores indirectos que son: ausencia de política penitenciaria y bajo presupuesto; y, el hacinamiento.

Con respecto al presupuesto penitenciario, se manifestó que el Estado destina un presupuesto escaso que se materializa a través de la insuficiencia de alimentos, carencia

¹⁰² Bennett, Evaluating a Prison, 15.

de agentes penitenciarios, y falta de personal especializado para la rehabilitación de los PPL. De igual modo, la falta de política penitenciaria para hacer frente a la crisis impide que el problema pueda solucionarse en el largo plazo a través de objetivos tangibles.

Por su parte, las condiciones de hacinamiento a las cuales son expuestos los PPL atenta contra principios constitucionales como la dignidad, y además permite que la cárcel sea más propensa al caos. De manera puntual, donde existe hacinamiento existe desorden, y es más sencillo que ese desorden se transforme en caos, más aún cuando hay escasez de guías penitenciarios. Por tanto, el hacinamiento incide en que los motines se desarrollen fácilmente.

En definitiva, la suma de todos estos factores pone en evidencia que en la práctica los CPL del país no persiguen en sí un objetivo propio de rehabilitación y reinserción social, pese a que el artículo 203 numeral 2 de la Constitución así lo señale. Pues, las cárceles en vez de devolver a la sociedad individuos rehabilitados, retornan a la sociedad criminales aún más peligrosos, teniendo en cuenta que durante su estancia en la cárcel el PPL no está sometido a programas educativos. Lo anterior demuestra que los CPL del país no funcionan como cárceles disciplinarias, sino como cárceles depósito, en las cuales el PPL es abandonado a su suerte y para sobrevivir en un ambiente controlado por mafias no tiene otra alternativa más que afiliarse a una de estas organizaciones del crimen organizado.

5. Recomendaciones

Es importante considerar que los factores presentados exponen fallas estructurales que posee el sistema penitenciario ecuatoriano; por tanto, las recomendaciones que se presentarán en este apartado van orientadas a solventar cada uno de los factores ya expuestos en el capítulo anterior.

En primer lugar, en cuanto al factor directo de apoderarse del control sobre los pabellones, el Estado debe comprender que mientras el status quo se mantenga y exista cohesión entre los reclusos, las probabilidades de que se desate un motín son bajas. Por lo tanto, si se altera el status quo de las cárceles, como por ejemplo con el traslado de cabecillas de bandas delictivas, la cohesión grupal entre los reclusos se verá afectada y muy probablemente desencadene una nueva ola de motines por la disputa del control informal de los subalternos, quienes a su vez querrán asumir el vacío de poder que ocasiona el traslado del cabecilla.

Segundo, con respecto al factor indirecto de ausencia de política penitenciaria y bajo presupuesto, se recomienda observar a detalle los derechos y principios constitucionales de los cuales son titulares las personas privadas de la libertad. Es necesario el desarrollo de una política penitenciaria integral que sea conforme con las reglas Nelson Mandela y que garantice el cumplimiento de los derechos fundamentales de los PPL. Tal política deberá observar que el SNRS tenga como eje central la rehabilitación de los PPL según dispone la Constitución. De igual modo, los entes de control deben ser garantes de que el ejecutivo destine el presupuesto suficiente para el correcto funcionamiento de la política penitenciaria que garantice el suficiente personal y equipamiento del Cuerpo de Seguridad Penitenciario, además, personal para cumplir los planes de rehabilitación, de tal forma que abarque la dignidad de los PPL, sus derechos fundamentales, y la cultura de paz en los CPL.

Tercero, en cuanto al factor indirecto de hacinamiento, se recomienda implementar mecanismos de sustitución de las penas privativas de libertad a partir de las reglas Tokio. Adicionalmente, se sugiere revisar las sentencias condenatorias de los PPL para determinar quiénes pueden beneficiarse de indultos. También se podría limitar aún más el tiempo de caducidad de la prisión preventiva, reformando los numerales 1 y 2 del artículo 541 del COIP para que la prisión preventiva no exceda los tres meses en delitos cuya pena sea de hasta cinco años, y los ocho meses en delitos sancionados con penas mayores a cinco años. Con esta reforma, las personas que se encuentran detenidas bajo este régimen podrían salir mucho antes, lo cual reduciría significativamente el hacinamiento de las cárceles, considerando que el 39% de las personas detenidas en el sistema penitenciario no poseen una sentencia condenatoria.

Una última recomendación que permitiría reducir los niveles de violencia al interior de las cárceles es la apertura de los centros penitenciarios para que éstos reciban visitas de sus familiares. La familia es clave en el proceso de rehabilitación de un PPL. Por tanto, si el PPL es aislado de su familia es más propenso a buscar refugio en grupos del crimen organizado al interior de la cárcel. En consecuencia, al permitir el régimen de visitas, se avanzaría en el proceso de pacificación de los CPL, ya que los familiares son intermediarios clave entre la sociedad libre y la sociedad de cautivos.