

# El número importa: dilemas y desafíos de la política criminal en la crisis penitenciaria en Ecuador

Daniel Pontón<sup>1</sup>

Johanna Espín<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Pichincha, Ecuador

## O número importa: dilemas e desafios da política criminal na crise penitenciária no Equador

A crise carcerária no Equador chocou a opinião pública nacional e internacional. São várias as causas atribuídas, mas o problema da superlotação prisional tem desempenhado um papel fundamental. Assim, o objetivo deste trabalho é discutir dilemas e desafios estruturais da política criminal no Equador para descongestionar o sistema prisional. Examina-se o dilema da criminalidade crescente, a gestão do sistema judiciário, o modelo de gestão da infraestrutura prisional e a definição de uma política preventiva de drogas, como pontos nodais mais complexos, cuja resolução pode oferecer uma saída para a crise atual.

**Palavras-chave:** crise prisional, populismo punitivo, eficiência penal, infraestrutura prisional, política antidrogas

## The number is important: Dilemmas and Challenges of Criminal Policy in the penitentiary crisis in Ecuador

The prison crisis in Ecuador shocked national and international public opinion. There are several attributed causes, but the problem of prison overpopulation has played a key role. Thus, the objective of this research is to discuss dilemmas and structural challenges of criminal policy in that country to relieve overcrowding in the prison system. The dilemma of increasing crime, the management of the judicial system, the prison infrastructure management model and the definition of a preventive drug policy are examined as the most complex nodal points. The resolution of these issues may offer a way out of the current crisis.

**Keywords:** prison crisis, punitive populism, penal efficiency, prison infrastructure, anti-drug policy

## Introducción

**E**sta investigación se enfoca en examinar los dilemas existentes y también los desafíos que tendría la política criminal en el Ecuador, de cara a la crisis penitenciaria surgida a partir del año 2019. En la primera sección, nos referimos a la problemática de la violencia carcelaria y a su relación con la política criminal implementada en el país, en el marco de crecientes demandas por acciones de mano dura y un boom punitivista. En la segunda sección se discuten los dilemas y desafíos que tendría la política criminal en Ecuador para enfrentar la crisis carcelaria. Argumentamos que, pese a no existir un esquema institucional claro que defina la política criminal en ese país, existen dilemas necesarios que atender, entre ellos el problema del crecimiento del delito objetivo y de la percepción de inseguridad; el problema de la eficiencia penal frente al incremento del *stock* penitenciario;<sup>1</sup> la necesidad de definir el modelo de gestión de la infraestructura penitenciaria; y la construcción de una política de drogas que permita diferenciar

y responder apropiadamente a los problemas de consumo y a los problemas de narcotráfico. Los cuatro dilemas representan desafíos estructurales que se abordan en cada subsección, en función de poder atenuar y controlar el crecimiento de la población penitenciaria de la última década y contribuir, de esta manera, a generar soluciones a la actual crisis del sistema penitenciario desde una perspectiva de mediano y largo plazo.

En cuanto a la metodología de la investigación, el periodo de análisis corresponde, principalmente, a los años 2010-2021; y se combinan estrategias cuantitativas y cualitativas. Cuantitativamente, se utilizan fuentes secundarias sobre población penitenciaria, estadísticas delictivas policiales e información judicial. La información penitenciaria comprende a todo el sistema penitenciario del Ecuador; es decir, 52 establecimientos que incluyen centros de privación de libertad masculinos y femeninos (CPL) y centros de detención provisional (CDP). Además, se incluye información sobre contravenciones (incluido tránsito) y detenciones por apremio. Se excluye la población penitenciaria de las 11 instituciones existentes para adolescentes infractores y a quienes permanecen en los calabozos de flagrancia cumpliendo penas no privativas de libertad. Por otro lado, la estrategia cualitativa empleada es el análisis de contenido a partir de la revisión de fuentes documentales (informes de instituciones gubernamentales) y periodísticas. Por último, los dilemas y desafíos son tratados como las cuatro variables a analizar. Se empieza analizando el problema del crecimiento del delito y la percepción de inseguridad; luego se aborda el tema del eficientismo penal, posteriormente, el problema de la infraestructura carcelaria; y, para terminar, el problema de la política de drogas y la racionalidad policial al respecto.

## **Política criminal y crisis penitenciaria en Ecuador**

### **La problemática de la violencia carcelaria en Ecuador**

La crisis penitenciaria en Ecuador ha causado enorme preocupación nacional y mundial. Desde el año 2019, más de 400 asesinatos han ocurrido en los centros penitenciarios del país, los cuales han sorprendido por su alto nivel de brutalidad y sadismo. El año 2021 fue el más violento en la historia nacional con más de trecientos muertos en el contexto penitenciario (EL UNIVERSO, 2021a). Solamente la masacre del 28 de septiembre del 2021, que dejó casi 120 muertos, ha sido catalogada como la quinta peor masacre carcelaria mundial, considerando que, de las cuatro más representativas, dos fueron producto de incendios (EL UNIVERSO, 2021b). Si se suman las masacres ocurridas desde el 2019, se podría afirmar que la crisis penitenciaria del Ecuador es la peor

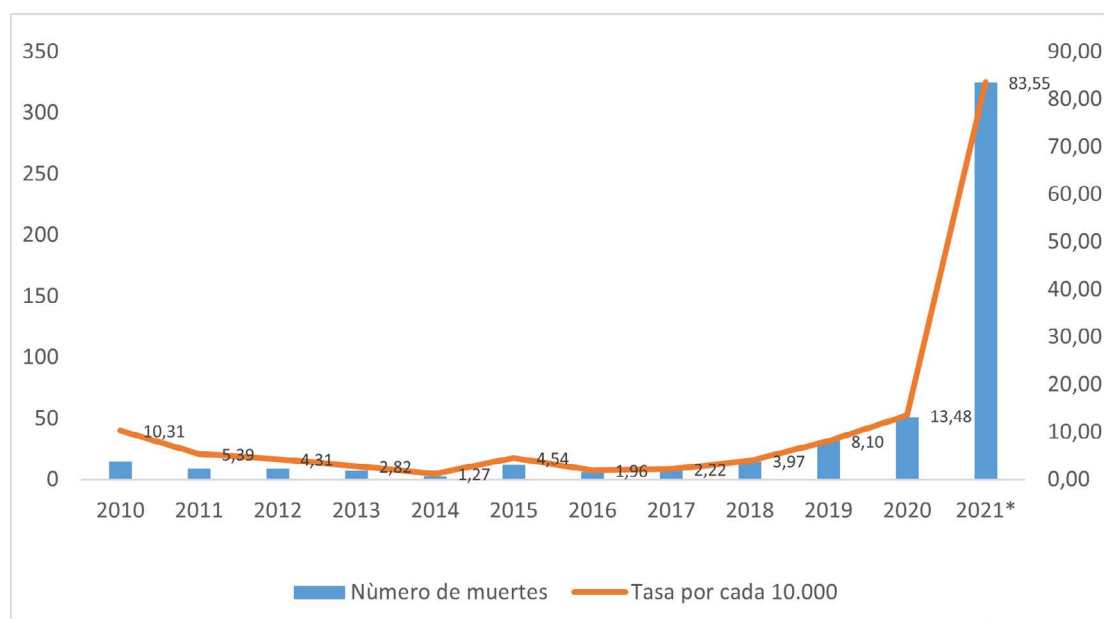
registrada a nivel mundial. Sobre esto ya se han pronunciado varias organizaciones en materia de Derechos Humanos que buscan presionar por correctivos estatales para frenar esta violencia (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2021; CIDH, 2022; CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2021).

Estos informes han coincidido que esta crisis es multicausal, pero la tesis sobre una disputa de mafias carcelarias por el manejo del narcotráfico dentro y fuera de las cárceles ha sido la más repetida por la academia, la opinión pública y la esfera gubernamental. Aunque, de manera más estructural, también se han ubicado a los clásicos problemas de los sistemas carcelarios como detonantes de esta crisis: corrupción, hacinamiento, encarcelamiento masivo por delitos de pobreza (drogas, robos menores), ausencia de políticas de rehabilitación, fallas en el proceso de clasificación de prisioneros, falta de infraestructura sanitaria, debilidad institucional, falta de personal, presupuesto, entre otros (CIDH, 2022). No obstante, estos problemas estructurales no son muy distintos a la realidad de otros sistemas penitenciarios de Latinoamérica (METAAL y YOUNGERS, 2010).

Un tema cierto es que los problemas estructurales han abonado a agravar la crisis, pero un hecho que ha sobresalido en los diagnósticos es apuntar la responsabilidad al agresivo crecimiento de la población carcelaria desde 2010 (Gráfico 1). En ese año, la tasa de ppl (personas privadas de la libertad) por cada cien mil habitantes se ubicó históricamente cercana a los 220 por cada cien mil habitantes.<sup>2</sup> Si bien la tasa de encarcelamiento en Ecuador está lejos de ser una de las más altas de la región (WORLD PRISON BRIEF, 2021), llama la atención el acelerado incremento de población carcelaria en un ciclo relativamente corto de tiempo. Entre 2010 y 2020, Ecuador fue el país que mayor crecimiento mostró en su población penitenciaria en la región con más del 300%. Este salto punitivo ocurrió en el marco de un ciclo político denominado como “progresista” pues, durante los primeros años del gobierno del expresidente Rafael Correa, se había propuesto un interesante proceso de reducción de la población penitenciaria, producto de una serie de indultos a personas acusadas por delitos de drogas y la aplicación de algunas medidas garantistas a personas acusadas de delitos menores (EDWARDS, 2010, pp. 57-59).

Es evidente que, en la crisis actual, el número creciente de población penitenciaria ha contribuido notablemente a su agudización. Precisamente, en los cuatro centros penitenciarios más grandes del Ecuador (Cotopaxi, Cuenca, y dos en Guayas), se ha cometido la totalidad de las masacres en estos últimos tres años. Grandes centros y numerosas poblaciones sin duda han sido el caldo de cultivo de un ecosistema criminal hiperviolento.

Gráfico 1: Violencia en las cárceles del Ecuador (2010-2021).



Fuente: Elaboración propia desde la información del Ministerio de Gobierno (2021).

### Política criminal: explicaciones sobre el boom punitivo

Es complejo definir lo que se entiende por política criminal. En general, hay debates y enfoques sin posiciones comunes, aunque ha existido un predominio legislativo y jurídico en su concepción. Un giro importante lo establece Baratta (1997, pp. 3-7) cuando propone estrategias sociales para enfrentar el delito en sus distintas escalas, lo que corresponde a una comprensión más amplia del delito, sus orígenes y efectos. Esta visión multidimensional y multifactorial del problema del crimen y su respuesta considera los vínculos existentes tanto psicológicos como antropológicos, culturales, económicos, históricos e incluso tecnológicos, lo que va más allá de la clásica respuesta penal. Las respuestas judiciales y penales, desde luego, cubren funciones determinantes, pero son parte de una disposición de recursos y logísticas mucho más amplia (HICKS, 2019, p. 37).

En ese sentido, la política criminal es parte de un proceso amplio e incluyente de decisiones, que abarca a “todas las actividades dirigidas o coordinadas por el Estado para identificar la problemática delictiva y para adoptar medidas tendientes a minimizar los efectos de la criminalidad” (GABALDÓN, 2006, p. 68). La política criminal se constituye así en la guía estructural de la política penitenciaria que, además, revaloriza el rol de la rehabilitación y la reinserción social como parte de la solución frente al problema del delito, y concibe al castigo como un recurso de última instancia. Sería entonces la prevalencia de saberes técnicos y expertos frente al problema delictivo,

que se presentan como un equilibrio importante frente al predominio de visiones conservadoras, lo que otorgaría un peso mayor a la expresividad “moral” y “simbólica” del castigo más que a “lo utilitario” (GARLAND, 1999, pp. 239-243).

En América Latina, el uso pasional y excesivo del castigo se ha alimentado también de problemas propios de la región como el autoritarismo político, la desigualdad y el militarismo (SOZZO, 2005; ZAFFARONI, 2009; ZAFFARONI y DOS SANTOS, 2019). De forma más reciente, la demagogia punitivista ha sido la tónica populista de gobiernos de derecha y progresistas para hacer frente a contextos sociales marcados por alta violencia y criminalidad. A esto se la ha llamado “populismo penal, cuyo propósito fundamental ha sido sintonizar la política penal de mano dura con amplias audiencias y electorados” (DAMMERT y SALAZAR, 2009). Claro que, a favor del predominio punitivista, existen múltiples factores, como la baja credibilidad en el sistema judicial, el sensacionalismo de los medios de comunicación y las redes sociales, los altos grados de inequidad y baja cohesión social, la emulación de culturas penales anglófonas y la politización de la justicia. Por el contrario, la presencia de instituciones fuertes, eficientes y coordinadas, el sistema de pesos y contrapesos democráticos, la independencia mediática, el aporte técnico y experto basado en evidencias para la toma de decisiones, y el respeto por los derechos humanos son los factores de protección clave en el diseño y ejecución de la política criminal (TORNY, 2007 *apud* TRAJTENBERG, 2012, p. 66). Por esta razón, la orientación de la política criminal (entendida como una variable integral exógena que incide sobre el sistema penitenciario) debería articular una amalgama de saberes especializados del sistema penal para hacer frente, de manera prudential y basada en el respeto a los derechos humanos, al manejo del castigo.

En cuanto al “boom penitenciario”,<sup>3</sup> existen varias hipótesis que explican este fenómeno. Por un lado, se sostiene que el crecimiento penitenciario es una respuesta natural al aumento delictivo y al apareamiento de nuevas modalidades delictivas (BERGMAN y AZAOLA, 2007, pp. 77-78), pero se añade también el impacto de la opinión pública en un contexto cultural de miedo o inseguridad, lo cual incrementa las demandas de la ciudadanía al Estado por un mayor ejercicio de represión y control a la delincuencia (RE, 2008, pp. 94-95). Claro que la percepción de inseguridad podría ser un complemento de la primera variable mencionada, pues el miedo no es más que una interacción entre patrones objetivos y subjetivos.

Como otra explicación se propone también una división entre factores estructurales y factores no deterministas (factores de *public choice*) (RE, 2008, pp. 96-98). Los primeros hacen alusión a transformaciones políticas y sociales, en que el recurso penal es una forma de resolución ideológica de tensiones o conflictos sociales de diversa índole, pero que termina encarcelando

a un gran número de personas jóvenes, pobres y de minorías étnicas, lo que se conoce como “selectividad del ejercicio del poder punitivo” (HERNANDEZ, MUHAMMAD y THOMPSON, 2015; WACQUANT, 2004; ZAFFARONI y DOS SANTES, 2019). También se ubica dentro de esta categoría al problema de la expansión de la infraestructura carcelaria como detonante de la sobrepoblación y a la consecuente economía social y empresarial que se despliega en esta problemática.

Por otro lado, los factores atribuibles al *public choice* se enfocan en las medidas adoptadas dentro del sistema penal o policial para el control criminal. A modo de ilustración se encuentran las reformas legales para el endurecimiento de la pena, las transformaciones administrativas del sistema penal y, por último, las estrategias policiales de tolerancia cero contra el delito común e incivildades menores (GARLAND, 2005, pp. 291-292). El tema de los delitos de drogas merece un tratamiento especial, pues ha sido identificado como un detonante explosivo del sistema penitenciario en el contexto anglosajón y latinoamericano (METAAL y YOUNGERS, 2010; RE, 2008, pp. 124-128). Estas medidas no niegan la importancia de los factores externos ni su retroalimentación, pero ponen énfasis en aspectos específicos de las políticas penales y penitenciarias y en la posibilidad de cambiar de dirección ante situaciones disfuncionales.

#### La reforma y contrarreforma de la política criminal en el Ecuador

Como “enfoque de política criminal” se ha denominado en Ecuador a la salida planteada, como de largo plazo, para hacer frente al problema de la sobrepoblación penitenciaria. En el Informe sobre la situación de la crisis penitenciaria en Ecuador, realizado por la Asamblea Nacional, se recomienda “el diseño de una propuesta de política criminal con énfasis en las medidas de prevención de las conductas delictivas” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2021, p. 237). Asimismo, en el proyecto de *Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública* planteado por la Presidencia de la República en enero de 2022, se estipula en su artículo 10 la creación de un Consejo Nacional de Política Criminal (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2022). Estas respuestas normativas surgen para hacer frente al explosivo crecimiento de la población penitenciaria desde 2010.

Al crecimiento penitenciario entre 2010 y 2020 se le ha denominado el “giro punitivo” y se ha definido como una serie de acciones (no necesariamente articuladas) que se implementaron a partir de 2008 para afrontar a la escalada delictiva iniciada a principios de los años 1980.<sup>4</sup> Este giro punitivo contribuyó a generar una conflictividad que aumentó la desconfianza en el gobierno central con relación al manejo de la seguridad pública y ciudadana (PONTÓN y RIVERA, 2013, pp. 225-229). Esta conflictividad tomó fuerza en los primeros años de gestión del gobierno

progresista del presidente Rafal Correa, cuya característica inicial estuvo marcada por una ausencia programática en política de seguridad.

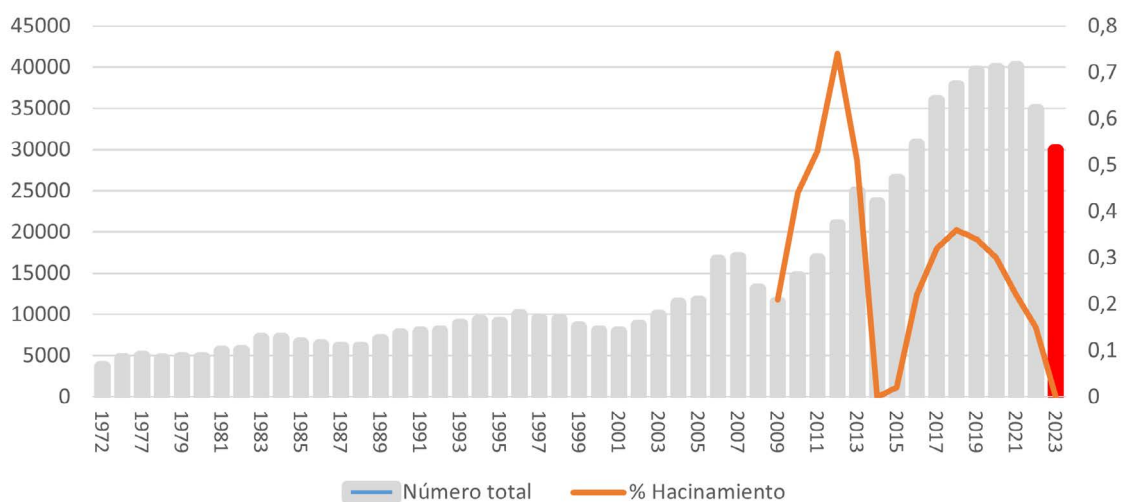
La tensión más alta de esta conflictividad se originó el 30 de septiembre de 2010 y fue la culminación de tensas disputas entre el mando policial y el gobierno. Lo que empezó como una simple protesta policial y militar por la aprobación en la Asamblea de la *Ley de Servicio Público*, terminó generando un grave problema de desestabilización política que incluyó agresiones, uso de gases lacrimógenos y la retención forzada del presidente (según la mirada oficialista de ese entonces). Este evento cambió la orientación política del gobierno frente al tema de la seguridad hacia medidas de control punitivo con altos niveles de inversión pública. Entre estas medidas destacan cambios operativos de la policía, reforma judicial, creación de un nuevo código penal, laboratorios de criminalística, nuevas mega cárceles y políticas de cero tolerancia ante el crimen y las drogas. El impacto de estas medidas definió el escalamiento punitivo experimentado desde 2010 (PALADINES, 2016, pp. 149-188; PONTÓN, RIVERA y AMORES, 2020, pp. 51-52). Una medida clave fue la figura de la prisión preventiva, la cual ha sido catalogada como el detonante de la sobrepoblación penitenciaria en el país (AVILA, 2018, pp. 31-32; KRAUTH, 2018).

Sin embargo, el crecimiento sostenido del número de detenidos ha tendido a estabilizarse entre los años 2019 y 2021, en número absoluto y en tasa, en alrededor de 39.000 personas (Gráfico 2). La causa de esta estabilización no es clara, pero el cambio político del año 2017 y el consecuente giro en la conducción del modelo de seguridad del gobierno de Lenin Moreno,<sup>5</sup> agravado por la pandemia, generaron un relajamiento en el ritmo de expansión. Este cambio de gobierno y las respuestas fraccionadas a la creciente crisis penitenciaria vinieron de la mano de declaratorias de estados de emergencia (poco efectivos para parar la violencia) y débiles intentos por reducir el hacinamiento que, para 2019, bordeaba el 40%. Al mismo tiempo, se dieron ligeros aumentos en la capacidad carcelaria. Según la base de datos del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), se pasó de 27.000 plazas en 2017 a más de 29.000 plazas en 2020.

A raíz de la crisis que, entre septiembre y noviembre de 2021, cobró la vida de casi 200 ppl, el gobierno entrante del presidente Guillermo Lasso<sup>6</sup> propuso establecer medidas de corto y mediano plazo para prevenir la violencia carcelaria (EL COMERCIO, 2021b). Nuevos estados de emergencia, una comisión para establecer acuerdos de paz con líderes carcelarios, nombramiento de nuevas autoridades, lucha contra el narcotráfico, inversión en tecnología y una nueva política penitenciaria estuvieron entre los principales lineamientos. Y, en febrero de 2022, se lanzó la nueva *Política Nacional de Rehabilitación Social 2022-2025* (SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS, 2022).

Un eje sustancial de la política mencionada es la reducción de la población penitenciaria y disminución del problema crónico de hacinamiento carcelario, tal como se observa en las proyecciones de población penitenciaria y hacinamiento para el año 2023 en el Gráfico 2. Incluso, en el día del lanzamiento de la Política de Rehabilitación Social, el presidente anunció indultos para quienes hayan tenido sentencia ejecutoriada por robo, hurto, estafa y abuso de confianza,<sup>7</sup> con el objetivo de reducir en un año cerca de 5.000 prisioneros. Esta política se ha venido cumpliendo en parte, pues entre noviembre de 2021 y febrero de 2022 se han reducido casi 4.000 prisioneros, es decir, cerca del 10% de la población penitenciaria (Gráfico 2).

Gráfico 2: Población penitenciaria en Ecuador (1972-2019) y tasa de hacinamiento.



Fuente: Elaboración propia desde la información del CONSEP (1995) para 1976 a 1994, DNRS (2005) de 1996 a 2004, MDJDH (2012) para 2005 al 2012, SNAI (2021) para 2012 al 2019. La información del año 2022 es con corte de febrero y la información de 2023 corresponde a la población penitenciaria proyectada según la meta presidencial.

Si bien parece que la política cumpliría el objetivo de reducir la población penitenciaria, es poco creíble que este proceso se mantenga en función de la evidencia histórica. Por ejemplo, en 2000 ya hubo un proceso de reforma judicial que produjo una reducción importante de ppl (Gráfico 2); pero, por cambios políticos, se incrementó de nuevo la población penitenciaria hasta 2007 (PALADINES, 2016, p. 155). Con la llegada del presidente Correa en 2007, se propuso una política de indultos con la finalidad de resolver la crisis recurrente (EDWARDS, 2010, pp. 57-59). No obstante, dos años después, como producto de pugnas políticas, se dieron una serie de reformas que originaron el actual boom punitivo (PONTÓN, RIVERA y AMORES, 2020, pp. 51-71). De todas maneras, en 2014, se produjo otro decrecimiento importante (Gráfico 2), como resultado de la creación de la tabla de regulación del tráfico y consumo de drogas, pero tuvo un proceso converso a partir del 2015, generándose otra vez una explosión poblacional penitenciaria (PALADINES, 2016, pp. 35-41).



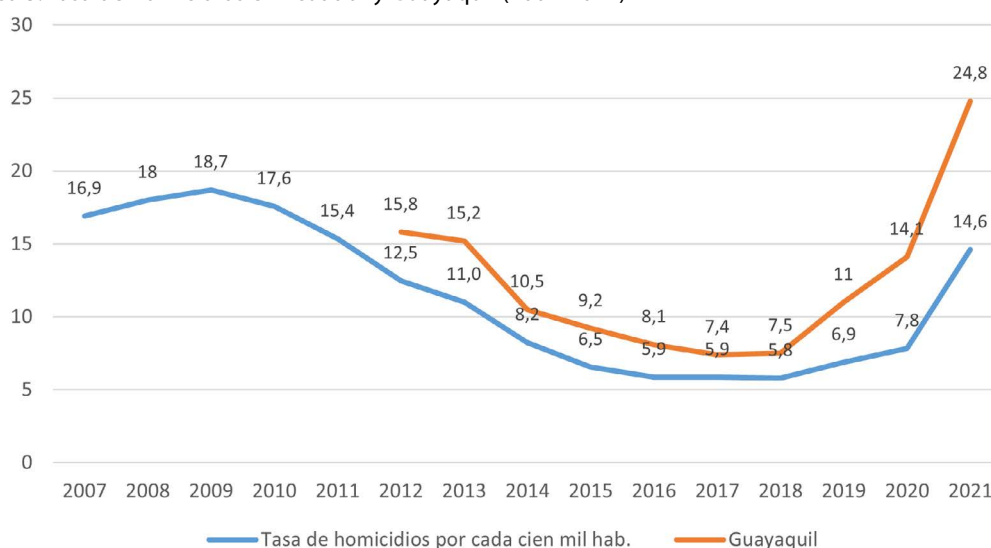
Así, la historia demuestra que la política penal y penitenciaria en el Ecuador ha experimentado un constante proceso de reforma y contrarreforma cuyos resultados han incrementado el *stock* penitenciario antes que disminuirlo. Por lo tanto, suponer que el sistema de indultos actual reducirá el problema de la sobrepoblación tiene poco asidero histórico y llevaría a asumir que el problema se encuentra en los síntomas y no en las causas.

## Dilemas y Desafíos de la Política Criminal con relación a la gestión penitenciaria

### El problema del crecimiento del delito y su percepción

Un primer dilema que es necesario abordar con relación a la política criminal es el crecimiento del delito y de la percepción de inseguridad. Actualmente, Ecuador vive una escalada delictiva muy preocupante, producto de violentos asesinatos cometidos en las calles y al interior de los centros penitenciarios. Este crecimiento contrasta con un decrecimiento importante en los homicidios en la última década que hizo reducir su tasa de 18,7 a 5,9 por cada cien mil habitantes entre 2009 y 2017 (PONTÓN, RIVERA y AMORES, 2020, p. 13), como se observa en el Gráfico 3. Pese a ello, a partir de 2019, se registra un incremento considerable de este indicador y, en diciembre de 2021, la tasa se volvió a ubicar sobre los 14 por cada cien mil habitantes (Gráfico 3). Con ese ritmo de crecimiento, a finales del año 2022, esta cifra podría superar fácilmente a la tasa de 2009, que fue el año de mayor nivel de impacto de homicidios en el país, registrado desde los años 1980. Dentro de esta problemática, Guayaquil es la ciudad más afectada. A finales de 2021, se ubicaba entre las 50 ciudades más peligrosas del continente, con una tasa cercana a los 25 por cada cien mil habitantes, como se indica en el Gráfico 3 (INSIGHT CRIME, 2022).

Gráfico 3: Tasa de homicidios en Ecuador y Guayaquil (2007-2021)



Fuente: Elaboración propia desde la información del Ministerio de Gobierno (2021).

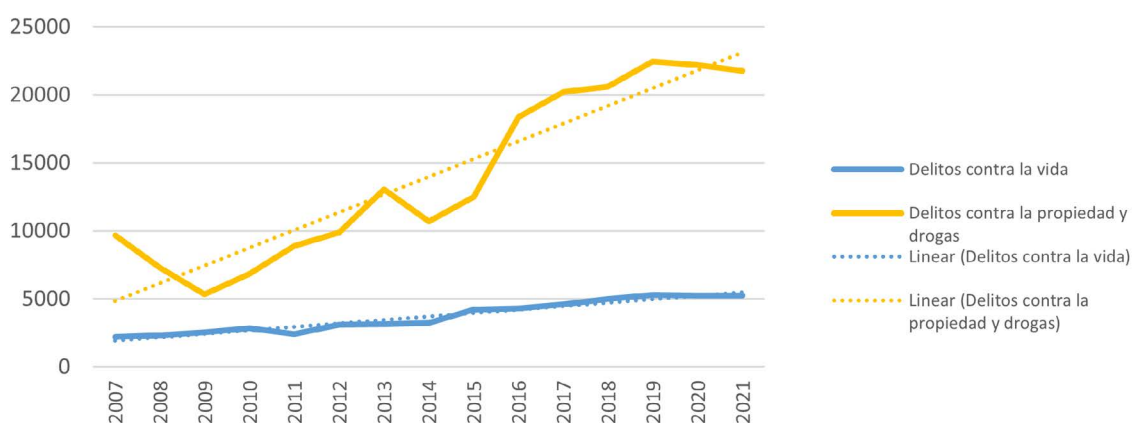
Es complejo determinar las causas del súbito crecimiento de la tasa de homicidios, pero el tema se ha posicionado como un problema de alta sensibilidad en el país. En las ciudades de Quito y Guayaquil, la inseguridad es vista como el principal problema, incluso por encima del desempleo (CLICK RESEARCH, 2021), cuyo impacto se ha agudizado por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia del COVID-19. Esto ha despertado un alto interés mediático y la demanda por parte de la sociedad de un uso más pasional del castigo. En efecto, esta criminología mediática o “criminología del inconsciente colectivo” (GARLAND, 2005, pp. 228-231) ha sido puesta en escena por varios actores que, desde distintas posturas, debaten ideas que van desde el incremento de penas hasta armar a la gente, entre otras. En este sentido, el desafío más importante consiste en cómo hacer frente al incremento de delitos, pero evitando el escalamiento de las visiones pasionales sobre el uso del castigo. El dilema es que reducir el control del crimen, en el marco de una pretendida reducción de la población penitenciaria, podría constituirse en un contrasentido alarmante para la opinión pública.

Una de las posibles respuestas consiste en ser más preciso en el uso del recurso punitivo contra delitos graves como los asesinatos, violaciones, entre otros. En el caso de Ecuador, el incremento del recurso punitivo en delitos contra la vida ha sido sostenido en la última década. Sin embargo, la población privada de libertad por delitos contra la vida actualmente es solo de 30 por cada cien mil habitantes (más del 87% son homicidios, asesinatos y femicidios), lo que se explica ya que, según la base de datos del Ministerio de Gobierno, la tasa de resolución de homicidios en 2021 no supera el 25%, aunque en 2017 se llegó a ubicar en el 60%. Si bien una mejora en la capacidad resolutoria del Estado en este tipo de delitos contra la vida generaría un incremento inicial en la población penitenciaria, no sería tan significativo considerando que esta población representa solo el 13% de la población total. Más bien, sería importante aumentar la capacidad resolutoria del Estado para los casos de delitos contra la vida, bajo la lógica de “castigar, pero castigar bien”. En otras palabras, ser más efectivos contra los delitos graves no significaría necesariamente contribuir a una explosión punitiva.

El problema es diferente con relación a los delitos de alta frecuencia, tales como los delitos contra la propiedad<sup>8</sup> y drogas (este último se analizará de forma específica en la última subsección). En el Gráfico 4 se observan las tendencias diferentes en cuanto a la población privada de la libertad para delitos contra la vida y delitos contra la propiedad y drogas. De 2009 a 2014, el incremento de la población penitenciaria por delitos contra la propiedad<sup>9</sup> fue de más del 260%, y los delitos de drogas en más del 300%; mientras que el incremento de la población penitenciaria en general fue menor a ambas, ubicándose en el 248%. Por este enfoque en delitos menores, en 2021, el 46% de

la población penitenciaria tenía sentencias menores a cinco años (SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS, 2022). Los problemas con este tipo de enfoque son conocidos: problemas de puerta giratoria (población que entra y sale), agravamiento de la carrera criminal (cárcel como universidad del delito) y la poca eficacia de la rehabilitación social dado que el tiempo de permanencia de los sentenciados es relativamente corto (los programas de rehabilitación social son de largo plazo). Esto quiere decir que gran parte del *boom* punitivo en Ecuador ha impulsado el crecimiento desmesurado de la población penitenciaria por delitos contra la propiedad y drogas, como resultado de poner en práctica la semántica de la “guerra contra el delito”.

Gráfico 4: Población privada de libertad por delitos contra la propiedad, drogas y delitos contra la vida (2007-2021).



Fuente: Elaboración propia desde la información del SNAI (2021).

Claro que, tampoco se puede descartar que este incremento en los delitos contra la propiedad y drogas (Gráfico 4) se relacione con la aprobación del nuevo Código Integral Penal (COIP) en 2014, el mismo que ha aumentado el número de delitos tipificados y sus penas. El problema es que si bien el nuevo COIP puede ser entendido como respuesta a la percepción social del delito, termina ampliando el catálogo del delito o de las conductas delictivas tipificadas, y produce que el gobierno contra el delito derive en el gobierno de la seguridad (SIMON, 2006, pp. 75-92). Precisamente, el principal desafío aquí es cómo limitar esta ideología punitiva instalada en Ecuador, cuya tendencia es resolver todo tipo de conflicto social con castigos de privación de libertad (como caso más extremo, en ese país existe actualmente más de 1.000 personas recluidas por no pago de pensiones alimenticias). En otras palabras, qué hacer con el problema tanto del incremento de la percepción de inseguridad como del crecimiento objetivo del delito, en un contexto marcado por las demandas de mano dura y políticas punitivistas.

Una primera opción radica en lograr el reconocimiento, aunque paulatino, del carácter agotable de recurso a la prisión, es decir, asumir los límites cuantitativos en su uso y la necesidad de reservarlo solo para los casos de mayor gravedad; lo cual cumple con lo planteado en el art. 77 numeral 1 de la Constitución de la República que señala que la privación de la libertad se aplicará solo excepcionalmente. En casos de menor gravedad penal (personas no violentas o condenadas por delitos no violentos, que no representen un riesgo procesal significativo, condenadas a penas de hasta tres años de prisión o en condición de acceder de manera inminente al régimen de libertad condicional) debería buscarse el uso de alternativas al encierro (BOMBINI, 2020, p. 4).

Algunas alternativas al castigo que, aunque no figuran en la agenda urgente del sistema penal, merecerían un espacio al momento de administrar la conflictividad, se encuentran cercanas a las experiencias de justicia restaurativa o compositiva, los ejercicios de vergüenza reintegrativa tendientes a prevenir la reincidencia y posibilitar la aceptación de la culpa por parte de los ofensores y, en general, cualquier categoría dogmática del derecho penal mínimo.<sup>10</sup> De hecho, para Ferrajoli (FERRAJOLI, 2008, *apud* ÁVILA, 2013, p. 49), siguiendo la lógica del derecho penal mínimo, si algo se puede solucionar por otra vía, el uso de una opción penal sería ilegítimo. Las alternativas planteadas responden a la necesidad de explorar un sistema de mínima intervención penal, basado en la premisa de que las formas violentas de resolución de conflictos implican asumir riesgos que, en su mayoría, derivan en graves consecuencias sociales y en nulos efectos en materia de prevención o disuasión del delito.

En esta misma línea, es importante reflexionar sobre el tema del rol de la víctima y su reparación en el proceso penal. Dado que se ha mencionado que el uso del derecho penal debería ser mínimo, por ser represivo antes que reparador, la opción sería entonces buscar una solución que garantice la reparación en lugar de la represión. Obviamente, en esta forma de entender la justicia, la víctima debe convertirse en protagonista; contrario a lo que ocurre en el ámbito penal, en que la víctima, que es uno de los actores del conflicto, es irrelevante y su rol queda relegado a servir como dato probatorio o con suerte sujeto procesal, mientras que el daño sufrido no es reparado (ÁVILA, 2013, p. 22). Promover el uso de la reparación integral, reconocida en la Constitución de la República y en el COIP como un mecanismo para la solución de conflictos, podría ser una alternativa viable y, además, más justa con la víctima, ya que requiere su intervención activa en el conflicto penal.

Adicionalmente, si bien la aprobación del COIP en 2014 conllevó la ampliación del catálogo de conductas delictivas tipificadas, no se consideró que muchas de dichas conductas pueden ser solucionables por la voluntad de la víctima, como aquellas relacionadas con los delitos contra la

propiedad o con faltas administrativas, es decir, pueden solucionarse a través de medios coercitivos distintos, por fuera del campo de lo penal (ÁVILA, 2013, p. 16). Incluso, si consideramos la influencia que podría tener un acercamiento desde la justicia indígena a la justicia estatal, encontramos que, en el caso de delitos contra la vida, existen sanciones más pragmáticas y menos dolorosas que la cárcel; tal como ejemplifica Ávila, una viuda producto de un asesinato podría estar más interesada en recibir una pensión vitalicia que castigar al victimario con veinte años en prisión (ÁVILA, 2013, pp. 17-18). Aplicar de manera sistemática y abierta estrategias de resolución de conflictos puede abonar en limitar esta tendencia política al castigo.

Por último, es importante también considerar que, cuando nos referimos a la criminalidad como problema, estamos hablando de un fenómeno multicausal y multidimensional (DAMMERT, 2007, p. 167), por lo que, para la producción de seguridad, intervienen múltiples actores, tanto públicos como privados. En otras palabras, reducir el problema solo a las conductas tipificadas como delictivas por la ley, y al responsable como único actor individual, ocasiona que se planteen soluciones simplistas que no consideran la complejidad del fenómeno (ÁVILA, 2013, p. 20). Claro que, desde esta perspectiva más amplia para comprender la seguridad, las posibles soluciones están mucho más enmarcadas en el campo de la prevención social del delito (SOZZO, 2005, pp. 113-121).

En síntesis, el incremento sin precedentes de las acciones punitivas, en especial, la privación de la libertad, no se ha traducido en una reducción de la delincuencia o ha contribuido a la construcción de una mayor seguridad en nuestras sociedades. Por el contrario, lo que ha reflejado es la incapacidad del sistema penal de resolver los problemas de violencia y delincuencia, más aún si se trata de dar soluciones enmarcadas en el derecho penal mínimo o en la prevención del delito. Así, para enfrentar las cada vez más apremiantes demandas de las sociedades modernas respecto de la delincuencia sería fundamental optar por acciones que prioricen la prevención situacional y social del delito, al mismo tiempo que busquen reducir el uso del encarcelamiento como recurso último para casos de mayor gravedad penal, y se promuevan alternativas enmarcadas en la Justicia Restaurativa y derecho penal mínimo.

### El eficientismo penal

Otra medida que, en gran parte, explica el crecimiento penitenciario en Ecuador se relaciona con la filosofía del “eficientismo penal”. Esta filosofía ha marcado a las reformas penales desarrolladas en los últimos años en América Latina, planteando un falso dilema entre privilegiar la eficiencia del sistema de justicia frente a la garantía de derechos, ya que se sostiene que para combatir

la criminalidad es necesario obtener sentencias rápidas y ejemplificadores, casi sin importar el medio para lograrlo. El eficientismo penal en América Latina se manifiesta principalmente en dos instituciones, el juicio abreviado (juicio sin proceso) y la prisión preventiva (pena sin condena) (ÁVILA, 2013, p. 23).

Esta filosofía del eficientismo ha empezado también a influir, desde hace una década, al tema policial, cuyo modelo de gestión actual basado en el COMPSTAT y en la policía de proximidad evalúa el trabajo policial en el territorio en función de su productividad punitiva y de control. Por esto, como ejemplo, el número global de detenidos efectuado por la Policía Nacional creció en un 18% anual entre 2009 y 2018.<sup>11</sup> Para este último año 2021, se reportaron más de 98.000 personas detenidas por distintos tipos de delitos e infracciones, mientras que en el año 2009 este número era de casi 23.000 personas, según la base de datos del Ministerio de Gobierno.

Si bien el incremento del encarcelamiento observado en Ecuador obedece en gran parte al eficientismo penal, es importante considerar también que el mismo se encuentra enmarcado dentro de una transformación mayor, conocida como la “Nueva Penología” (GUTIERREZ, 2008, p. 1). Esta nueva penología se ubica en el cruce entre las promesas populistas de encerrar a los delincuentes y la necesidad de traducir las demandas de mano dura en técnicas administrativas para la gestión de instituciones como la Policía o el Sistema penitenciario. Así, su objetivo no sería la rehabilitación del ofensor, sino regular sus niveles de riesgo, es decir, clasificar adecuadamente a los “sujetos peligrosos” para separarlos del resto de la sociedad. En este sentido, la Nueva Penología y, consecuentemente, también el eficientismo penal se encuentran fuertemente influidos por el lenguaje del *management* del riesgo, con lo cual su posible éxito se redefine en términos de la gestión eficiente de grupos de riesgo mediante su aislamiento.

En el contexto señalado, lo que realmente parece haber marcado un antes y un después en la explosión penitenciaria fue la aplicación indiscriminada de recursos judiciales, como la prisión preventiva. Los distintos informes elaborados por organismos nacionales e internacionales (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2021; CIDH, 2022; CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2021) han sostenido que el abuso de la prisión preventiva ha sido uno de los detonantes de la actual crisis carcelaria. El argumento central es que la prisión preventiva ha aumentado drásticamente el flujo de entrada de la población penitenciaria causando sobrepoblación y hacinamiento. Sin embargo, al comparar la tendencia de la población penitenciaria total con la evolución de la población sin sentencia, se puede observar que existe poca relación (Gráfico 5). En los años que la población penitenciaria se estabiliza (2019, 2020 y 2021), paradójicamente, la población privada de libertad sin sentencia aumenta. La explicación se debería a que gran parte

de la población con prisión preventiva permanece un tiempo relativamente corto en los centros penitenciarios,<sup>12</sup> es decir, un flujo constante de entrada y salida de personas no genera en esencia un problema de *stock* creciente de la población penitenciaria.

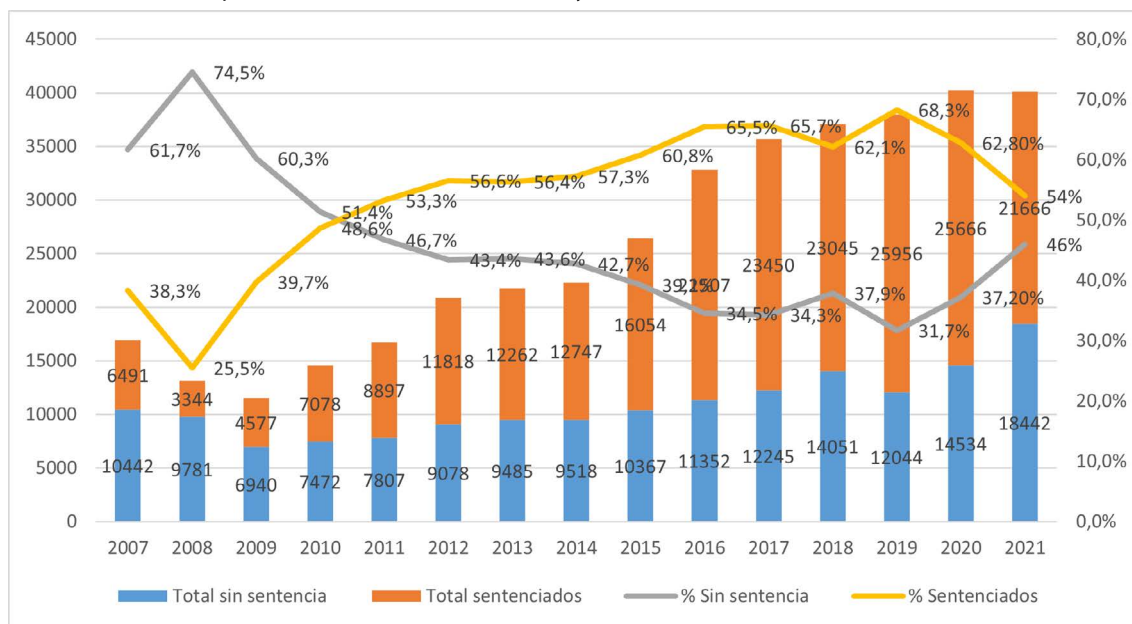
Al contrario, la curva de crecimiento de la población penitenciaria tiene relación más estrecha con el crecimiento de la población privada de libertad con sentencia (Gráfico 5). En 2011, se realizó una Consulta Popular cuyo eje central fue la reforma y modernización de la justicia como respuesta al problema de la inseguridad ciudadana, instalándose así la filosofía del “eficientismo penal” en la cual la cárcel y la condena prevalecieron como mecanismos para evaluar el sistema de justicia (ÁVILA, 2018, p. 39). Con base en dicho modelo de eficiencia, y de acuerdo a la información del Consejo de la Judicatura, a partir de la reforma de 2011, se redujo el uso de la caducidad de la prisión preventiva, pasando del 18% del total de procesos penales (2.078 casos) en 2008 al 0,1% en 2014 (10 casos). Además, se evidenció un incremento en el porcentaje de juicios penales con sentencia, especialmente desde 2013 y 2014, demostrando así una mejora en los rendimientos judiciales. De menos del 40% de los juicios penales con sentencia evidenciados en 2008, se llegó a cerca del 65% en el 2014 (CONSEJO DE LA JUDICATURA, 2014).

Los resultados mencionados se lograron sobre todo por el uso de los llamados “procedimientos abreviados”.<sup>13</sup> Estos procedimientos aplican a infracciones con pena máxima de diez años, en las cuales las personas procesadas, al admitir los hechos que se les atribuyen, se someten a un proceso más expedito. Sin embargo, existen críticas importantes a estos procesos que mencionan que lo que se abrevia en realidad es el derecho de las personas a un debido proceso (KRAUTH, 2018, p. 10) o incluso que se trata de un procedimiento inconstitucional porque radica en un tipo de coacción que atenta contra la presunción de inocencia y el derecho a guardar silencio (KRAUTH, 2018, p. 20). De igual forma, se puso también en vigencia el uso de “procedimientos directos” en casos de flagrancia, que igualmente se le dio un mayor peso a la eficiencia punitiva. Según la base de datos de la Fiscalía General del Estado, entre los años 2015 y 2017, el porcentaje de los detenidos por delitos menores en flagrancia a los que se les dictaba prisión preventiva era del 65%, en el caso de los delitos de drogas, este nivel superaba el 80%. No hay información posterior, pues las mesas de flagrancia organizadas por la policía, la fiscalía y la función judicial para cotejar estadísticas sobre este tema fueron disueltas en 2018. No obstante, es probable que esta tendencia aún se mantenga.

Es importante mencionar que existe una relación estrecha entre el procedimiento abreviado y la prisión preventiva. El procedimiento abreviado requiere que la persona procesada reconozca su delito, lo cual siempre se realiza mientras se encuentra en situación de prisión preventiva,

es decir, no solo se atenta contra la prohibición de autoinculpación (ÁVILA, 2013, p. 23), sino que además se realiza casi en situación de tortura por encontrarse la persona privada de la libertad.

Gráfico 5: Población privada de libertad con sentencia y sin sentencia (2007-2021).



Fuente: Elaboración propia desde la información del SNAI (2021).

Para que la eficacia judicial alcance el resultado deseado, no solo alcanza con la expedición de la resolución que pone fin al conflicto, es necesario además que se produzca de manera expedita y oportuna; es decir, la eficacia judicial requiere que se cumpla con principios de celeridad, simplificación y economía procesal. Sin embargo, no se pueden optimizar los niveles de eficacia judicial sacrificando garantías del debido proceso (TOUMA, 2017, pp. 16-18). Lamentablemente, en Ecuador parecería que el eficientismo penal en lugar de centrarse en la eficacia judicial, actúa solo como una máscara que en realidad esconde violencia contra las personas procesadas. Es conocido el adagio que durante la década pasada el sector judicial ecuatoriano se convirtió en una “fábrica para encarcelar gente”. Así, lo que se ha promovido es que se resuelva un problema de violencia con otra forma de violencia, como es la restricción de derechos, lo cual no puede ser tolerable como sociedad (ÁVILA, 2013, p. 23).

Este equilibrio requiere restringir el uso de la prisión preventiva, pero no solo por la relación que pueda tener con el incremento de la población penitenciaria, sino más bien por su relación con el procedimiento de juicio abreviado como técnica para obtener una autoinculpación, atentando de esta manera contra el derecho al debido proceso. La prisión preventiva debería ser utilizada solo en casos excepcionales, como se menciona en el Manual de la Defensoría Pública (KRAUTH, 2018,



p. 24). De hecho, como establece el COIP, en el artículo 5.º, numeral 13, la Fiscalía debería fundamentar de manera sólida los hechos que llevan a la solicitud de la prisión preventiva; no obstante, se ha observado su uso indiscriminado, atentando también al derecho a la presunción de inocencia.

Cabe mencionar que el uso abusivo del encarcelamiento preventivo ha sido justificado por los juzgadores debido a la posible falta de “arraigo social” del procesado, lo que significaría que, si no se presentan pruebas del denominado arraigo social, entonces se dicta directamente la prisión preventiva (KRAUTH, 2018, p. 73). El problema aquí no es solo que el arraigo social no exista como concepto jurídico, ya que no está incluido en el COIP ni que haga referencia directa al problema de la selectividad del poder punitivo, sino que, si se busca disminuir el peligro de fuga, existen otras medidas cautelares alternativas no privativas de libertad que podrían utilizarse para reducir el riesgo procesal de fuga (BOMBINI, 2020, p. 8). Es más, si se considera el mismo arraigo social, este no debería limitarse a demostrar un arraigo domiciliario o laboral como prueba de un bajo riesgo de fuga, sino que debería pensarse también en un tipo de arraigo comunitario, que permita reducir la característica discriminatoria que tiene el arraigo social frente a quienes viven y trabajan en condiciones de informalidad y no pueden comprobar mediante contratos su “arraigo” domiciliario o laboral.

Por otro lado, si el problema es de eficacia penal no es lógico promover procedimientos especiales (abreviados o directos) para acelerar o descongestionar el sistema. Sería más apropiado simplemente derogar los tipos penales cuyas conductas delictuales puedan ser sancionadas mediante otros campos, como el derecho administrativo, el derecho civil o el derecho tributario, dejando de esta manera para el tratamiento del derecho penal sólo aquellas conductas que no pueden ser resueltas de otra manera, ya que lesionan bienes jurídicos fundamentales (TOUMA, 2017, p. 20).

Por último, mejorar la eficacia judicial no significa necesariamente anteponer la cantidad de casos resueltos a la calidad del proceso. De hecho, el desafío del sistema judicial es precisamente priorizar la calidad. Como parte del equilibrio requerido entre el respeto a la eficacia judicial y, al mismo tiempo, a las respectivas garantías al debido proceso, es necesario tener presente que un proceso penal desarrollado en muy poco tiempo tiene una alta probabilidad de error y terminar por condenar a una persona que no era culpable. En este sentido, para evitar expedir sentencias improvisadas o injustas, se requiere que el proceso respete las garantías legalmente previstas para que el acusado y la víctima sean escuchados y la fiscalía identifique al verdadero culpable. En otras palabras, la eficiencia judicial no puede y no está en contradicción con las garantías, más bien, “hay que ser eficiente con las garantías” (ÁVILA, 2013, p. 46). El desafío en este punto es equilibrar lo propuesto por el eficientismo penal con una visión más amplia de la eficacia judicial y con las garantías al debido proceso.

## Infraestructura carcelaria

La política criminal no puede ser concebida sin considerar también la importancia del factor espacial que, en el caso del sistema penitenciario, corresponde al espacio carcelario. En 2014, durante el gobierno de Rafael Correa se decidió adoptar, como una medida para reducir el problema del hacinamiento, la construcción de grandes complejos penitenciarios con características arquitectónicas de cárceles de máxima seguridad, conocidos también como “megacárceles”, en lugares alejados de los centros urbanos en las provincias de Cotopaxi, Guayas y Azuay. Se inauguraron tres nuevos y modernos centros penitenciarios (el Centro de Privación de la Libertad CPL Cotopaxi No.1, el Centro de Privación de la Libertad CPL Azuay No.1 y el Centro de Privación de la Libertad CPL Guayas No.5) y se renovó la antigua Penitenciaría del Litoral (Centro de Privación de la Libertad CPL Varones Guayas No.1), lo que amplió la capacidad instalada de 9.000 plazas penitenciarias a más de 29.000 plazas.

Estas megacárceles fueron creadas pese a varias críticas de organizaciones sociales y de derechos humanos frente a esta propuesta de modelo penitenciario. Se consideraba que estos megacomplejos generarían diversas problemáticas, tales como incrementar la vulnerabilidad de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, volver más difícil el trabajo de custodia de los agentes encargados del control interno de las instalaciones y generar ruptura familiar y condiciones de aislamiento al ser construidas alejadas de las ciudades y centros urbanos (CIDH, 2022, p. 51; KALEIDOS, 2021, p. 11).

Sin embargo, el problema principal con esta medida se refiere al cambio en la orientación de la política criminal, que privilegió el uso del recurso punitivo tanto con el uso de la prisión preventiva como instrumento principal para contener el delito (PONTÓN, RIVERA y AMORES, 2020, p. 63), como con el incremento de las sentencias y endurecimiento de penas incluido en el Código Orgánico Integral Penal. Precisamente, esta contradicción planteada por las reformas al COIP ha sido identificada como el detonante principal de la sobrepoblación penitenciaria en los últimos años (KALEIDOS, 2021, p. 11). Aunque el problema no se limita a que la medida no haya tenido mayores efectos en la reducción del hacinamiento penitenciario,<sup>14</sup> sino además a que en estos nuevos centros han ocurrido justamente los mayores actos de violencia desde 2021. De hecho, la mayoría de los asesinatos, casi un 90% del total, se han producido en estos nuevos centros, en los cuales se encuentra recluida más del 53% de la población penitenciaria del país. En la Penitenciaría del Litoral o CPL Varones – Guayas No. 1, que es el centro con mayor capacidad instalada del país, con 5.036 plazas, pero también con un hacinamiento superior al 76%, han ocurrido más del 65% de los asesinatos al interior de los centros penitenciarios (Cuadro 1). En síntesis, como señaló la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la construcción de megacárceles no es una medida idónea ni representa una solución sostenible para enfrentar el hacinamiento, ya que el crecimiento de la población penitenciaria es una consecuencia directa de la adopción de una política criminal punitiva que prioriza el encarcelamiento (CIDH, 2022, p. 98).

Cuadro 1. Centros de privación de libertad (CPL) y niveles de violencia.

Nombre del Centro	Tipo de centro	Ciudad	Total PPL	Capacidad instalada efectiva	% Hacinamiento	Asesinatos 2019-2021
CPL Varones – Guayas No. 1	Remodelado y ampliado	Guayaquil	8.908	5.036	76,89%	287
CPL Guayas No. 5	Nuevo	Guayaquil	3.874	4.368	0%	
CPL Mixto – Cotopaxi No. 1	Nuevo	Latacunga	4.927	4.600	7,11%	43
CPL Mixto – Azuay No. 1	Nuevo	Cuenca	2.286	2.540	0%	41

Fuente: Elaboración propia desde la base de información del SNAI (2021).

Entre las principales explicaciones para la pérdida de control por parte de la autoridad penitenciaria, con el consecuente incremento de la violencia en estos megacomplejos penitenciarios, se han mencionado a las limitadas capacidades institucionales del SNAI frente al tamaño desproporcionado de las cárceles y a la desmovilización de los comités de internos, quienes gestionaban los niveles de conflicto interno, lo que ha dado paso a la proliferación de mafias y grandes bandas delincuenciales, a cargo actualmente del control interno (KALEIDOS, 2021, p. 90). Se ha mencionado también a la falta de presupuesto y, en especial, el uso de una logística inadecuada que no responde al modelo de gestión de control penitenciario que requerirían este tipo de megacárceles (CIDH, 2022, p. 51). Se puede concluir, entonces, que la nueva infraestructura no resolvió el problema de la sobrepoblación y, más bien, ha contribuido al incremento de la violencia al interior de los centros penitenciarios.

En este contexto, el desafío para la política criminal en cuanto a la infraestructura carcelaria radica en garantizar que las condiciones de detención al interior de cualquiera de los centros de privación de la libertad sea compatible con la dignidad y el respeto de los derechos humanos, además de que la gestión de la infraestructura carcelaria existente cumpla con los estándares en materia de privación de libertad y atienda a perspectivas de género, personas en situación de riesgo y enfoques de interseccionalidad (CIDH, 2022, p. 98). Específicamente, esto implica tanto acciones en materia de prevención de la violencia al interior de los centros penitenciarios como

acciones realmente enfocadas en reducir la población penitenciaria. En cuanto a la prevención de la violencia, sería importante establecer mecanismos de alerta temprana y patrones de vigilancia continua que permitan advertir, disuadir y enfrentar amotinamientos y otras amenazas; lo cual debería estar acompañado de una mejora sustancial en el equipamiento y capacitación del personal destinado a la seguridad y vigilancia, en materia de uso de la fuerza, derechos humanos y tratamiento de disturbios intracarcelarios. De tal manera que el actuar oportuno y eficaz de los agentes de control pueda prevenir la pérdida de vidas humanas (CIDH, 2022, p. 89).

Por otro lado, en cuanto a acciones más estructurales enfocadas en reducir de manera sostenida la población penitenciaria, recalamos la necesidad de priorizar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, tales como aplicar de manera expedita los beneficios penitenciarios dirigidos a la excarcelación. Asimismo, la política criminal debería incluir, e incluso privilegiar, también alternativas como los regímenes semiabiertos, abiertos, prelibertad, libertad controlada y rebajas de pena por el sistema de méritos. Finalmente, es importante que se ponga mucho más énfasis también en una mayor aplicación de la justicia restaurativa y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tales como la conciliación penal (CIDH, 2022, pp. 92-94).

### La guerra contra las drogas

Un tema importante en la política criminal del Ecuador es la denominada “guerra contra las drogas”. Ecuador ha sido considerado un país de tránsito en el mercado internacional de la cocaína desde los años 1980, por el uso de sus territorios como centros de salida de droga hacia mercados internacionales y de lavado de dinero (BONILLA, 1993; RIVERA, 2005). Sin embargo, la población penitenciaria por drogas (encarcelados por consumo o tenencia de pequeñas cantidades de droga)<sup>15</sup> ha tenido una representación importante en la estructura carcelaria, llegando a superar el 40% de la población total, durante la década de los 1990 (NÚÑEZ, 2006; DNRS, 2005, p. 20). La guerra contra las drogas en Ecuador, desde su inicio, ha tenido como característica el encarcelamiento de un número significativo de personas pertenecientes a los eslabones más débiles de la industria del narcotráfico.

Paulatinamente, el flujo de paso de la cocaína para la exportación empezó a señalar una mayor penetración del crimen organizado transnacional (PONTÓN y DUQUE, 2015, pp. 195-196), aunque esto no tuvo mayor efecto en el incremento de la población penitenciaria en los primeros años del 2000. A partir de 2011, por el contrario, se empezó a ver un crecimiento importante del número de ppl por delitos de droga (Cuadro 1), fundamentado sustancialmente por el discurso de la “guerra contra el microtráfico.” Bajo esta lógica, el microtráfico empezó a ser visto como un

factor de riesgo que promovía el delito; es decir, como un problema de seguridad ciudadana antes que de salud pública (GARCÍA PEÑA, 2018, pp. 42-44; PALADINES, 2015, p. 161).

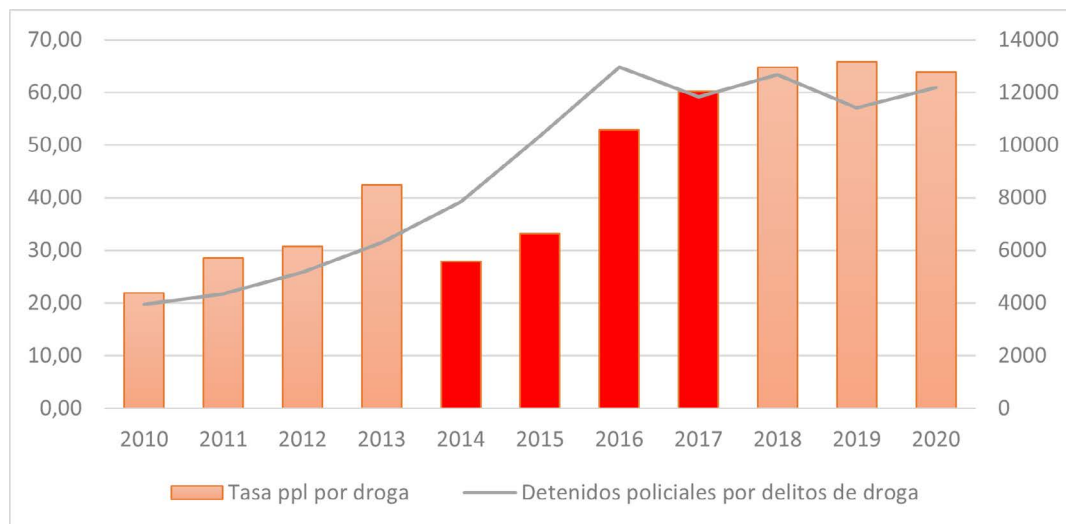
Esta política contra el microtráfico contrastó con las acciones llevadas a cabo por el gobierno de Rafael Correa en sus primeros años, que buscó establecer una serie de medidas para frenar la tendencia punitiva de la política de drogas. En 2007, por ejemplo, se llevó a cabo una campaña de indultos a la población penitenciaria encarcelada por cantidades menores, la misma que tuvo efectos notorios en la disminución penitenciaria entre 2008 y 2009. Asimismo, en 2014 se crearon, con mucha polémica, las tablas de regulación del consumo y tráfico de drogas como medida para limitar el exceso punitivo de la política de drogas. Un año más tarde, estas tablas fueron reformadas, limitando las cantidades reguladas y endureciendo las penas para los delitos de drogas en sus respectivas escalas. Esto ocasionó un crecimiento explosivo de la población penitenciaria por delitos de drogas a partir de 2015 y del número de detenidos por la Policía, como se observa en el Gráfico 6. Por esto, se puede decir que tanto los indultos como las tablas de regulación del consumo y tráfico han sido en general *lapsus* de contrarreforma, en el marco de una tendencia de política punitivista dominante en Ecuador.

A pesar de que, entre 2018 y 2020, las detenciones y la población penitenciaria por delitos de droga se ha estabilizado en alrededor de 11.000 personas (Cuadro 1), con la entrada del presidente Guillermo Lasso en 2021, se anunció que la “guerra contra las drogas” será una prioridad en la política de seguridad. En efecto, apenas posicionado, se anunció la instalación de radares de detección del tráfico aéreo y una nueva era en la cooperación internacional contra el narcotráfico. La situación de conflictividad carcelaria y el creciente y elevado índice de delitos en las calles ratificaban la necesidad de una fuerte lucha contra el narcotráfico. El objetivo de la política se enfocaba en golpear a las organizaciones criminales en su estructura financiera, por lo que, según las cifras del Ministerio de Gobierno, en 2021 se marcó un récord histórico de incautaciones de droga con más de 200 toneladas encontradas (casi veinte toneladas destinadas al consumo interno). Adicionalmente, se ha propuesto también eliminar las tablas de regulación del tráfico y consumo, como una medida que busca endurecer las acciones contra el tráfico de drogas a menor escala (EL COMERCIO, 2021a). Aunque, por el momento, no se ha implementado esta medida, esta fue una oferta electoral del presidente actual y podría ser usado como una moneda de transacción política para alinearse a viejas visiones conservadoras que han calificado a las tablas como las propiciadoras de un elevado consumo de drogas en la juventud (LASSO y BORRERO, 2021, p. 14).

Este énfasis sobre el control de drogas ha generado que quienes se encuentran detenidos por este tipo de delitos sean excluidos del plan de indultos anunciado por el presidente Lasso, para

disminuir la sobrepoblación carcelaria. Así, la prioridad otorgada a la lucha contra las drogas puede generar el riesgo de caer en una nueva explosión punitiva sobre este tipo de delitos.

Gráfico 6: Tasa de población penitenciaria por delitos de drogas vs. detenciones policiales por drogas (2010-2020).



Fuente: Elaboración propia desde la base de información del SNAI (2021) y Ministerio de Gobierno (2021).

Los efectos de esta guerra ya son conocidos. Por lo general, la lucha contra el narcotráfico a gran escala y a microescala aumenta la competitividad, la rivalidad y las disputas violentas por el control territorial; por lo que puede ser una causa directa del aumento de la violencia en las calles. La violencia criminal como venganzas, ajustes de cuentas, entre otras expresiones, son formas de resolver conflictos en el mundo delictivo, cuando se han dado delaciones a la policía o se disputan mercados criminales. Por otro lado, agudiza también los graves problemas penitenciarios. El problema sustancial es que la guerra contra las drogas iniciada en 2011 ha llenado las cárceles de pequeños traficantes que engrosan las filas de las numerosas y violentas bandas carcelarias que se disputan, a nivel interno y externo, el control del microtráfico y el narcotráfico a gran escala.

Sin embargo, el desafío de la política criminal en esta materia no se limita a ampliar las medidas de beneficios penitenciarios para las ppl por delitos de drogas, ni a limitar la filosofía instalada del eficientismo policial y judicial sobre este tipo de delitos y los delitos contra la propiedad; el desafío es, en esencia, ampliar el marco de acción de la política criminal para que la política de drogas sea también asumida bajo un enfoque de salud pública. Para ello, se requiere una comprensión integral del problema y que se amplíen los recursos para su tratamiento. Las estrategias de prevención y tratamiento de drogas, previstas en la Constitución de 2009, carecen de una rectoría

efectiva que compense este énfasis punitivo sobre las drogas. Con el cierre de la Secretaría de Drogas en el año 2018, esta actividad se encuentra dispersa y sin responsabilidad definida.

Adicionalmente, desde 2015, existe un vacío en materia de encuestas sobre el consumo de drogas en Ecuador. Las afirmaciones sobre el aumento o no del consumo en Ecuador se las toma de incautaciones policiales de drogas, lo cual es en sí mismo un despropósito técnico en materia de lucha contra las drogas. Aunque suene paradójico, recuperar la política de drogas en Ecuador es el desafío más relevante de la política criminal de cara al tratamiento del problema penitenciario, pues apuntaría a evitar la sobrepoblación, trabajando al mismo tiempo en el problema del consumo y demanda de drogas ilícitas en la población.

## **Conclusiones**

La actual crisis penitenciaria que vive el Ecuador requiere de esfuerzos mayores para lograr una pronta y sostenible solución en el mediano y largo plazo. No hacerlo significaría abonar a incrementar aún más el sentimiento de impunidad que rodea a las masacres carcelarias y sus inconmensurables consecuencias. Por tanto, el objetivo no puede ser solo detener las masacres, sino cómo mejorar la gobernanza del sistema penitenciario ecuatoriano para prevenir eventos similares en el futuro, además de elevar los estándares de respeto a la dignidad humana y de vigencia de los derechos humanos en el confinamiento carcelario.

Es claro que las soluciones a la crisis están dentro del manejo del sistema penitenciario en general, pero también se encuentran por fuera de él. El propósito de este artículo es justamente determinar la importancia de la política criminal dentro de un pliego de soluciones propuestas a nivel gubernamental. Primero, busqué ayudar a descifrar qué entender por política criminal en el Ecuador, término inexistente en la política pública vigente en el país, pero ampliamente usado en el marco de una serie de actores y opiniones expertas sobre el diagnóstico de la crisis penitenciaria en los últimos años. Segundo, el desafío de este artículo fue ubicar el debate y la pertinencia del desarrollo de una política criminal dentro de un proceso de aprendizaje histórico en materia penal. Se ha expuesto de manera clara que los procesos de contrarreforma penal son cíclicos y han contribuido con sus repercusiones en la actual sobrepoblación penitenciaria. Lo importante de analizarlos y comprenderlos es que esto permite evitar su repetición. Por último, otro aporte de este trabajo es que presenta un esquema analítico y propositivo respecto a las problemáticas del sistema penal, para evitar el uso indiscriminado del castigo dentro del entramado de este sistema. La política criminal, apalancada por el saber experto y técnico, es la mejor forma de contrarrestar las predominantes olas punitivas influidas por la “criminología mediática.”

No se pretende decir que los dilemas y desafíos propuestos para el análisis son los únicos existentes en la política criminal del Ecuador frente al tema penitenciario, aunque si se considera que son sus ejes centrales. En este sentido, muchas propuestas realizadas en este artículo coinciden, al menos de forma argumentativa, con algunas de las fragmentadas soluciones planteadas por los gobiernos de Ecuador en los últimos años. Sin embargo, tal como se ha discutido en este trabajo, las acciones planteadas por los gobiernos han carecido de un ordenamiento estratégico y, sobre todo, de una conciencia plena de la complejidad técnica y política que conlleva su implementación. Las propuestas realizadas en este artículo sobre qué hacer frente a la actual crisis delictiva, los dilemas del eficientismo penal, de la infraestructura penitenciaria y de la política antidrogas son de entrada compleja y de apariencia irresolubles estructuralmente, pero que con una cierta dosis y compromiso gubernamental se podrían enfrentar.

Adicionalmente a la falta de comprensión de la complejidad de los problemas que enfrenta el sistema penitenciario y a las consecuentes e inadecuadas acciones tomadas en Ecuador en los últimos años respecto al tema carcelario, es importante enfatizar que las mismas han estado sostenidas por lógicas punitivistas. Si bien el control punitivo no es uniforme en su despliegue y depende en cierta medida de las circunstancias locales; sin embargo, no es inevitable y es posible extraer algunos rasgos comunes relevantes para proponer soluciones alternativas a las medidas punitivistas. En primer lugar, es fundamental considerar que la implementación de acciones sostenibles para resolver los dilemas planteados depende en gran medida de la fortaleza y prestigio de la administración o la burocracia pública en torno a los temas penales. Para esto, los funcionarios públicos deberían ser personas con conocimientos específicos en la materia y, por lo tanto, ser escuchados y considerados. En segundo lugar, es crucial que existan medios de comunicación que promuevan un debate público informado y argumentado al respecto del tema penitenciario y de seguridad, en general. Y, en tercer lugar, para promover la estabilidad y altos niveles de seguridad se requiere un Estado de bienestar sólido. Un aparato estatal con una fuerte legitimidad frente al público, por ofrecer seguridad y protección para sus ciudadanos, es una barrera para el despliegue del populismo penal (SOZZO, 2016, pp. 137-139).

Precisamente, un tema central mostrado en este trabajo es que la explosión punitiva evidenciada en la última década en Ecuador y la variable del narcotráfico y la gestión penitenciaria son claves para entender la problemática actual. Este artículo ha pretendido centrarse en la primera por ubicarse en el centro del dilema de la política criminal en el país. Ecuador no tiene comparativamente la mayor población penitenciaria de la región y su número está en el promedio latinoamericano, pero es indudable que el escalamiento punitivo ha tenido una enorme influencia en



esta crisis, constituyendo a las cárceles del país en un peligroso ecosistema criminal hipervolento y con proyecciones preocupantes. El **número importa**, y este número presenta enormes dilemas y desafíos dentro de la política criminal en el Ecuador.

---

## Notas

<sup>1</sup> Por *stock* penitenciario nos referimos a un anglicismo que expresa el número de la población penitenciaria que permanece de forma constante en el sistema penitenciario de un país.

<sup>2</sup> El concepto de “sobrepoblación” depende de la capacidad carcelaria de cada país. Sin embargo, la recomendación internacional sugiere que cuando la tasa de población privada de libertad supera el umbral de 150-170 por cada cien mil habitantes, se empieza a evidenciar problemas de sobrepoblación en el sistema penitenciario.

<sup>3</sup> Este término no es más que una onomatopeya que hace referencia al crecimiento explosivo de la población penitenciaria.

<sup>4</sup> Según el Ministerio de Gobierno, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 6,4 en 1980 para 10,4 en 1990. En 2000, se ubicó en 14,8 y diez años después creció a casi 19 homicidios por cada cien mil habitantes.

<sup>5</sup> En el 2017, llegó al poder el presidente Lenin Moreno, quien fue auspiciado por el presidente saliente Rafael Correa. Una vez instalado en el gobierno, Moreno empezó un sistemático proceso de distanciamiento de la línea progresista vigente por una década en Ecuador, lo cual trajo consigo acuerdos con diversos grupos políticos opositores. A este proceso se le ha denominado “giro conservador” dadas las características políticas de las decisiones adoptadas y el modelo político implementado.

<sup>6</sup> Guillermo Lasso se posicionó como presidente en mayo de 2021. De línea liberal-conservadora, Lasso fue opositor acérrimo del presidente Correa por más de diez años. Con un discurso, dirigido a una mayor participación del mercado y la actividad privada en el desarrollo nacional, una nueva arquitectura diplomática, entre otras cosas, Lasso ha pretendido dejar atrás 14 años de triunfos progresistas. Sin embargo, muchas de sus políticas en materia económica, social y de seguridad han sido una herencia de las decisiones adoptadas durante el morenismo.

<sup>7</sup> Entre los requisitos para acceder al indulto se encuentran que haya cumplido entre el 40% y 60% de la pena; además, no tener antecedentes penales, no tener otras sentencias y no haber sido sancionados por faltas al interior de los centros penitenciarios. También se generaron indultos a personas con enfermedades terminales y se analiza la posibilidad de realizar extradiciones a personas extranjeras, para disminuir más el *stock* penitenciario.

<sup>8</sup> Para los delitos contra la propiedad no se dispone de información rigurosa que permita conocer con exactitud su comportamiento. Ecuador no dispone de encuestas de victimización realizadas sistemáticamente, cuyo uso es el más recomendable para medir el impacto de delitos de mayor frecuencia. El método utilizado ha sido las denuncias presentadas, pero estas sufren un enorme problema de subregistro y susceptibilidad al cambio por otro tipo de variables (aumento de la denuncia, desconcentración de la justicia, entre otros). Recién desde 2014 se tiene estadísticas comparables, gracias a un proceso de homologación y depuración de las fuentes institucionales, que estuvo a cargo de una comisión estadística bajo la responsabilidad de la Fiscalía.

<sup>9</sup> Durante los años 2020-2021, afectados por la pandemia del COVID-19, se observa un decrecimiento de ppl por delitos contra la propiedad. Durante el periodo de aislamiento, debido a las restricciones de movilidad, se registraron menos delitos, en parte porque las personas tuvieron menos facilidades para denunciar. Para corregir este posible subregistro se contrasta con otras fuentes estadísticas como las llamadas de emergencias registradas mensualmente por este tipo de delito. En Quito, al realizar esta aproximación comparada, se observa una tendencia similar entre las dos fuentes para los años 2019-2021. Esto permite corroborar que la tendencia de los delitos contra la propiedad medidos por denuncia ciudadana es una fuente relativamente confiable.

<sup>10</sup> El único modelo de derecho penal que se ajustaría al Estado Constitucional, de acuerdo al profesor Luigi Ferrajoli, sería el “garantismo penal”, el cual no solo brinda una justificación coherente a la existencia del derecho penal, sino además permite regular y minimizar la violencia punitiva, estableciendo parámetros de legitimación en el uso de su poder sancionados (FERRAJOLI, 2008 *apud* ÁVILA, 2013, p. 27).

<sup>11</sup> El incremento del nivel de detenciones se debe, en su mayoría, a que a partir de 2016 se incorporó el sistema de partes web para el registro de aprehendidos (detenidos). Antes de esa fecha, el registro se realizaba de manera manual, en bases que no estaban validadas ni estandarizadas. Los registros de la Policía Judicial antes del 2016 empleaban la categoría “detenidos” para referirse a personas que se encontraban en etapas pre-procesales, pero solo con boletas de detención. Esto significa que dichos registros no clasificaban la información de acuerdo con los diferentes procedimientos de la investigación. A pesar de esta salvedad estadística, la productividad policial ha sido también un detonante importante del incremento de las ppl, pues

el promedio de detenciones anuales subió de 25.000 personas aproximadamente entre 2008-2011 a más de 34.000 detenidos en el 2015.

<sup>12</sup> Según el artículo 77, numeral 9, de la Constitución del Ecuador del año 2008, la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. En 2011, se hizo una reforma en que se exceptúa a personas procesadas que hayan evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento, mediante actos orientados a provocar su caducidad.

<sup>13</sup> En el sistema anglosajón se le conoce como *plea bargaining*.

<sup>14</sup> A partir de 2011, más bien se evidencia un incremento sostenido de la población penitenciaria (ver Gráfico 5), que alcanza casi los 40.000 ppl en 2020, lo que representa una tasa de hacinamiento del 40%.

<sup>15</sup> En Ecuador la despenalización del consumo de droga se dio en el año 1997. A partir de ese año y, sobre todo a partir de la década del 2000, la categoría tenencia empieza a tener una importancia sustancial.

## Referencias

- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. **Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público.** Quito: Informe elaborado por la Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador, 2021.
- ÁVILA, Ramiro. “La política criminal en el gobierno de la revolución ciudadana: del garantismo al punitivismo”. *Revista IURIS*, Cuenca, vol. 1, n. 17, pp. 29-56, 2018.
- ÁVILA, Ramiro. **La injusticia penal en la democracia constitucional de derechos: Una mirada desde el garantismo penal.** Quito: EDLE; UASB, 2013.
- BARATTA, Alessandro. **Criminología y sistema penal.** Montevideo: B de F, 2004.
- BERGMAN, Marcelo; AZAOLA, Elena. “Cárceles en México: Cuadros de una crisis”. *Revista Urvio*, Quito, vol. 1, pp. 74-87, 2007.
- BOMBINI, Gabriel. “Tensiones en la política penal postpandemia COVID-19: ¿Hacia un sistema penal más racional o más punitivista?”. *Revista Nueva Crítica Penal*, Mar del Plata, año 2, n. 3, pp. 1-17, 2020.
- BONILLA, Adrián. **Las sorprendentes virtudes de lo perverso: Ecuador y Narcotráfico en los 90.** Quito: FLACSO Sede Ecuador; Abya Yala; North South Center, 1993.
- CIDH. **Personas privadas de libertad en Ecuador.** Quito: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; OEA, 2022.
- CLICK RESEARCH. **Click Report**, mayo 2022. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/16uEPX9GXHyA4sffiMdQSo5pxw\\_tKjIUg/view](https://drive.google.com/file/d/16uEPX9GXHyA4sffiMdQSo5pxw_tKjIUg/view). Visitado el: 17 jun. 2022.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA. **Número de sentencias y resolución de causas penales, una muestra de la transformación de la justicia.** Quito: [s. n.], sept. 2014. Disponible en: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/saladeprensa/noticias/item/1941-n%C3%BAmero-de-sentencias-y-resoluci%C3%B3n-de-causas-penales-una-muestra-de-la-transformaci%C3%B3n-de-la-justicia-con-versi%C3%B3n-kichwa>. Visitado el: 17 jun. 2022.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. **Sentencia n. 365-18-JH/21, 21 de marzo de 2021.** [S. l.: s. n.], 2021.
- DAMMERT, Lucía. **Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina.** Quito: FLACSO Ecuador, 2007.
- DAMMERT, Lucia; SALAZAR, Felipe. **¿Duros con el delito?: Populismo e inseguridad en América Latina.** Santiago: FLACSO Chile, 2009.
- DNRS. **El sistema penitenciario en cifras 2003-2004.** Quito: Dirección Nacional de Rehabilitación Social, 2005.

- EDWARDS, Sandra. “La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país”. In: METAAL, Pieen; YOUNGERS, Coletta (Eds.). **Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina**. Washington, DC: TNI; WOLA, 2010, pp. 51-60.
- EL COMERCIO. “Gobierno enviará una propuesta a la Asamblea para eliminar la tabla de drogas”. **El Comercio**, Quito, 31 agosto 2021a. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-propuesta-asamblea-tabla-drogas.html>. Visitado el: 16 jun. 2022.
- EL COMERCIO. “Guillermo Lasso anuncia acuerdo para afrontar crisis carcelaria”. **El Comercio**, Quito 15 nov. 2021b Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/carceles-penitenciaria-matanza-lasso-intervencion.html>. Visitado el: 15 jun. 2022.
- EL UNIVERSO. “Ecuador entra en la lista de los países con más muertos en motines en cárceles”. **El Universo**, Guayaquil, 30 sept. 2021a. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/ecuador-entra-en-la-lista-de-los-paises-con-mas-muertos-en-motines-en-carceles-nota/>. Visitado el: 16 jun. 2022.
- EL UNIVERSO. “Más de 300 reos asesinados a nivel nacional durante enfrentamientos entre bandas delictivas en el interior de centros carcelarios”. **El Universo**, Guayaquil, 15 nov. 2021b. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/mas-de-300-reos-asesinados-a-nivel-nacional-durante-enfrentamientos-entre-bandas-delictivas-en-el-interior-de-centros-carcelarios-nota/>. Visitado el: 15 jun. 2022.
- GABALDÓN, Luis Gerardo. “Criminalidad, reacción social y política criminal: Una visión en el contexto de la reforma policial venezolana”. **Revista Relación Criminológica**, Carabobo, n. 14, pp. 67-78, 2006.
- GARCÍA PEÑA, Jenny Maricela. “Políticas criminales contra el microtráfico: ¿La represión es la solución?”. 2018. 131 p. Tesis (Maestría en Derecho Penal) – Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2018.
- GARLAND, David. **Castigo y sociedad moderna**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1999.
- GARLAND, David. **La cultura del control**. Barcelona: Gedisa, 2005.
- GUTIERREZ, Mariano. “Punitivismo y eficientismo en el proceso de inflación penal argentino”. In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP, 5., 2008, La Plata. **Anais [...]**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2008, pp. 1-20.
- HERNÁNDEZ, Kelly; MUHAMMAD, Khalil Gibran; THOMPSON, Heather Ann. “Introduction: Constructing the Carceral State”. **Journal of American History**, Bloomington, vol. 102, n. 1, pp. 18-24, 2015.
- HICKS, Donna. **La dignidad: El rol esencial que cumple en la resolución de conflictos**. Quito: Universidad San Francisco de Quito (USFQ), 2019.
- INSIGHT CRIME. “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2021”. **InSight Crime**, Argentina, 1 fev. 2022. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>. Visitado el: 15 jun. 2022.

- KALEIDOS. **Diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador**. Quito: Kaleidos; UDLA, 2021, pp. 1-52.
- KRAUTH, Stefan. **La prisión preventiva en el Ecuador**. Quito: Defensoría Pública del Ecuador, 2018.
- LASSO, Guillermo; BORRERO, Alfredo. **Plan de trabajo 2021-2025**. Quito: Creo; PSC, 2021.
- METAAL, Pileen; YOUNGERS, Coletta. **Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina**. Washington, DC: TNI; WOLA, 2010.
- NÚÑEZ, Jorge. **Cacería de brujos: drogas 'ilegales' y sistema de cárceles en Ecuador**. Quito: [s. n.], 2006.
- PALADINES, Jorge. "De la represión a la prevención: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador". In: NIÑO, Catalina (Ed.). **Seguridad regional en América Latina y el Caribe**: Anuario 2015. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, pp. 144-179.
- PALADINES, Jorge. **En busca de la prevención perdida: Reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador**. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.
- PONTÓN, Daniel; DUQUE, Carolina. "Hegemonía antidroga y revolución ciudadana: Un balance a la política antidroga en Ecuador 2007-2013". In: LABATE, Beatriz; RODRÍGUEZ, Thiago (Eds.). **Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe**. Ciudad de México: CIDE, 2015, pp. 187-208.
- PONTÓN, Daniel; RIVERA, Fredy. **Microtráfico y criminalidad en Quito**. Quito: Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito, 2013.
- PONTÓN, Daniel; RIVERA, Fredy; AMORES, César. **El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018**. Quito: IAEN, 2020.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública**. [S. l.: s. n.], 2022. Disponible en: <https://www.comunicacion.gob.ec/ley-organica-de-seguridad-integral-y-fortalecimiento-de-la-fuerza-publica/>. Visitado el: 15 jun. 2022.
- PRIMICIAS. "Lasso indulta a presos por robo, hurto, estafa y abuso de confianza". **Primicias**, Quito, 21 feb. 2022. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/lasso-indulta-presos-robo-hurto-estafa-abuso-confianza/>. Visitado el: 14 jun. 2022.
- RE, Lucía. **Cárcel y globalización: El "boom" penitenciario en los Estados Unidos y en Europa**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008.
- RIVERA, Fredy. "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas". In: **Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos**. Washington, DC: WOLA; Biblos, 2005, pp. 287-324.
- SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS. Política pública de rehabilitación social 2022-2025. [S. l.: s. n.], 2022. Disponible en: [https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18\\_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social\\_vF-.pdf](https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social_vF-.pdf). Visitado el: 14 jun. 2022.

- SIMON, Jonhatan. “Gobernando a través del delito”. **Delito y Sociedad**, Santa Fe, vol. 1, n. 22, pp. 75-92, 2006.
- SOZZO, Máximo. “Castigo legal, descivilización y populismo penal: Entrevista a John Pratt”. **Delito y Sociedad**, Santa Fe, vol. 1, n. 31, pp. 133-140, 2016.
- SOZZO, Máximo. “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”. In: DAMMERT, Lucía (Ed.). **Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos**. Valparaíso: Urval, 2005, pp. 103-136.
- TOUMA, Jorge. **El procedimiento abreviado: Entre la eficacia judicial y el derecho a la no autoinculpación**. Quito: UASB; Corporación Editora Nacional, 2017.
- TRAJTENBERG, Nicolás. “Sistemas de justicia penal: Explicaciones de la punitividad”. **Revista de Ciencias Sociales**, Montevideo, vol. 25, pp. 59-78, 2012.
- WACQUANT, Löic. **Las cárceles de la miseria**. Buenos Aires: Manantial, 2004.
- WORLD PRISON BRIEF. **The Highest to Lowest-Prison Population Rate**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponible en: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=22](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=22). Visitado el: 15 jun. 2022.
- YOUNG, Jock. “Escribiendo en la cúspide del cambio: Una nueva criminología para una modernidad tardía”. In: SOZZO, Máximo (Ed.). **Reconstruyendo las criminologías críticas**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.
- ZAFFARONNI, Raúl. “La legislación anti-droga latinoamericana: Sus componentes de Derecho Penal Autoritario”. In: MORALES, Juan Pablo; PALADINES, Jorge (Eds.). **Entre el control social y los derechos humanos: Los retos de la política y la legislación de drogas**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 3-16.
- ZAFFARONNI, Raúl; DOS SANTOS, Ílison. **La nueva crítica criminológica: Criminología en tiempos de totalitarismo financiero**. Quito: El Siglo, 2019.

**RESUMEN:** La crisis penitenciaria en Ecuador ha conmocionado a la opinión pública nacional e internacional. Varias son las causas atribuidas, pero el problema de sobrepoblación penitenciaria ha jugado un rol clave. Así, el objetivo de este trabajo es discutir dilemas y desafíos estructurales de la política criminal en ese país para descongestionar el sistema penitenciario. Se examinan el dilema del creciente delito, la gestión del sistema judicial, el modelo de gestión de infraestructura penitenciaria y la definición de una política preventiva de drogas, como los puntos nodales más complejos, cuya resolución podrá ofrecer una salida a la crisis actual.

**Palabras clave:** crisis penitenciaria, populismo punitivo, eficientismo penal, infraestructura penitenciaria, política antidrogas

**DANIEL PONTÓN (daniel.ponton@iaen.edu.ec)**

Es profesor-titular de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN, Quito, Ecuador). Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional del Cuyo (Mendoza, Argentina), Magíster en Política Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Quito, Ecuador), y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE, Quito, Ecuador).

 <https://orcid.org/0000-0003-2608-396X>

**JOHANNA ESPÍN (johanna.espin@iaen.edu.ec)**

Es profesora en el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN, Quito, Ecuador). Es Doctora en Sociología por la Universidad de la Florida (UF, Gainesville, Estados Unidos), Magíster en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Quito, Ecuador), y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad San Francisco de Quito (USFQ, Ecuador).

 <https://orcid.org/0000-0003-0442-1331>

**Recebido em: 26/07/2022**

**Aprovado em: 14/11/2022**

**Editor responsável: Michel Misse**

## Contribuciones

DP participó en la concepción y organización del texto, además del análisis e interpretación de los datos, y en la revisión y aprobación final de la versión a ser publicada. JE participó en el análisis e interpretación de los datos y en la redacción del manuscrito.