



**Dirección de Postgrado**  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,  
VINCULACIÓN Y POSTGRADO

*en movimiento*



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
VICERRECTORADO DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN  
DIRECCIÓN DE POSGRADO

**TEMA DEL PROYECTO DE TITULACIÓN:**

“LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS  
MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR”

**TITULACIÓN:**

MAGISTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO

**AUTORA:**

LORENA ISABEL BECERRA ERAZO

**TUTOR:**

Ms. Williams German Buenaño Suárez

Riobamba – Ecuador

2022



## **DERECHOS DE AUTORÍA**

Yo, LORENA ISABEL BECERRA ERAZO, con cédula de ciudadanía 060403777-0, autora del trabajo de investigación titulado: “LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR”, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de mí exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor (a) de la obra referida, será de mi entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.



Lorena Isabel Becerra Erazo  
C.I:060403777-0



## **CERTIFICACIÓN DEL TUTOR**

Certifico que el presente trabajo de investigación previo a la obtención de grado de máster en Derecho mención derecho Administrativo con el tema: LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR”, documento que ha sido elaborado por la Abg. Lorena Isabel Becerra Erazo, el mismo que ha sido revisado y analizado con el asesoramiento permanente de mi persona en calidad de Tutor, por lo cual se encuentra apta para su presentación y defensa respectiva.

Es todo cuanto puedo informar en honor na la verdad

Riobamba, marzo del 2023

Lo certifico.

Mgs. William Buenaño

C.I: 0602052052



## CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL



### UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO DIRECCIÓN DE POSGRADO CERTIFICACIÓN

El Tribunal de Defensa de Trabajo de titulación designado por la Comisión de Posgrado., para receiptar la Defensa Privada de la investigación cuyo tema es: “**La Responsabilidad Extracontractual del Estado en las Masacres Carcelarias en el Ecuador**” presentada por el maestrante: **Lorena Isabel Becerra Erazo**, **CERTIFICA** que las observaciones realizadas por los Miembros del Tribunal se han superado, razón por la cual, se autoriza presentar el Trabajo Investigativo en la Dirección de Posgrado, para su sustentación pública.

Para constancia de la presente, firman los Miembros del Tribunal.

Riobamba, 28 de febrero de 2023

Mgs. William German Buenaño Suarez  
TUTOR

Mgs. Enrique Cisneros Bayas  
PRESIDENTE DE TRIBUNAL

Mgs. Hugo Patricio Hidalgo Morales  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Mgs. María Lorena Coba Quintana  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



## CERTIFICADO ANTIPLAGIO

Riobamba, 28 de marzo de 2023

Yo, BUENAÑO SUAREZ WILLIAMS GERMAN, Tutor del programa de maestría en derecho, mención derecho administrativo. Certifico que la Abg. Lorena Isabel Becerra Erazo, con C.I. 060403777-0, presento su trabajo de titulación denominado “**LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR**”, el mismo que fue sometido al sistema de reconocimiento de texto URKUND evidenciándose un 4 % de similitud.

Es todo en cuanto puedo manifestar en honor a la verdad.

Atentamente



Mgs. William Buenaño

**TUTOR MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO  
ADMINISTRATIVO**



## **DEDICATORIA**

El presente trabajo investigativo lo dedico principalmente a Dios, por ser el inspirador y darme la suficiente fuerza para continuar en este proceso de obtener uno de los sueños más deseados.

A mi esposo Bayron Lema, por su amor, trabajo, sacrificio confianza, me permitió que logre culminar esta etapa.

A mis hijos Matias, Byron y Maykel, que son mi orgullo y privilegio que Dios me ha regalado en mi vida.

A toda mi familia, por demostrarme su apoyo constante, por llenar mi vida con sus valiosos consejos.



## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios por bendecirme en la vida, por guiarme a lo largo de mi existencia, por ser el apoyo y fortaleza en cada momento.

Gracias a mi esposo, mis hijos, mis padres y hermanos, por ser los principales promotores de este sueño, por confiar y creer en mí, por los consejos, valores y principios que me han inculcado.

Agradezco a mi tutor, por haber compartido sus conocimientos a lo largo de la preparación de este proceso, por su valioso aporte para la presente investigación.



## ÍNDICE GENERAL

**DERECHOS DE AUTORÍA**

**CERTIFICACIÓN DEL TUTOR**

**CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL**

**CERTIFICADO ANTIPALGIO**

**DEDICATORIA**

**AGRADECIMIENTO**

**RESUMEN**

**ABSTRACT**

**INTRODUCCIÓN** \_\_\_\_\_ **13**

**ANTECEDENTES** \_\_\_\_\_ **14**

**CAPITULO I** \_\_\_\_\_ **15**

**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA** \_\_\_\_\_ **15**

**1.1. PROBLEMA** \_\_\_\_\_ **15**

**1.2. JUSTIFICACIÓN** \_\_\_\_\_ **16**

**1.3. OBJETIVOS** \_\_\_\_\_ **16**

1.3.1. Objetivo general: \_\_\_\_\_ **16**

1.3.2. Objetivos específicos: \_\_\_\_\_ **16**

**CAPÍTULO II.** \_\_\_\_\_ **17**

**MARCO TEÓRICO** \_\_\_\_\_ **17**

**2.1. ESTADO DEL ARTE RELACIONADO A LA TEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN** \_\_\_\_\_ **17**

**2.2. ASPECTOS TEÓRICOS** \_\_\_\_\_ **18**

UNIDAD I. \_\_\_\_\_ **19**

Realidad social de los Centros de Rehabilitación Social \_\_\_\_\_ **19**

1.1. Responsabilidad Estatal \_\_\_\_\_ **19**

1.2. La rehabilitación social \_\_\_\_\_ **20**

1.3. ¿Quién habita las cárceles de Ecuador? \_\_\_\_\_ **22**

1.4. Política Pública \_\_\_\_\_ **22**

UNIDAD II. \_\_\_\_\_ **25**

La normativa legal que regula el funcionamiento y control de la seguridad en los centros de rehabilitación social \_\_\_\_\_ **25**





2.1.	Derechos de las personas privadas de la libertad	25
2.2.	Pronunciamiento de la Corte Constitucional	25
2.3.	Acciones de la Corte Nacional de Justicia	27
2.4.	Declaratorias de estados de excepción	28
2.5.	Indultos	29
<b>UNIDAD III.</b>		<b>30</b>
Responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano frente a las masacres carcelarias en el Ecuador		30
3.1.	Responsabilidad extracontractual del Estado	30
3.2.	Requisitos de la responsabilidad contractual	31
3.2.1.	La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación al que el particular tenga derecho.	31
3.2.2.	El daño calificado.	32
3.2.3.	La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violente el derecho	33
3.2.4.	Principios que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado	34
3.3.	Procedimiento para reclamar la responsabilidad extracontractual según el Código Orgánico Administrativo.	34
3.4.	¿Son suficientes los artículos del Código Orgánico Administrativo para iniciar un reclamo por vía administrativa?	37
<b>2.3.</b>	<b>HIPÓTESIS</b>	<b>38</b>
<b>CAPÍTULO III.</b>		<b>39</b>
<b>METODOLOGÍA</b>		<b>39</b>
3.1.	<b>UNIDAD DE ANÁLISIS.</b>	<b>39</b>
3.2.	<b>MÉTODOS.</b>	<b>39</b>
3.3.	<b>ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.</b>	<b>40</b>
3.4.	<b>TIPO DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>40</b>
3.5.	<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>40</b>
3.6.	<b>POBLACIÓN DE ESTUDIO Y TAMAÑO DE LA MUESTRA</b>	<b>40</b>
3.6.1.	Población	40
3.6.2.	Muestra	41
3.7.	<b>TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>41</b>
3.8.	<b>TÉCNICAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN</b>	<b>41</b>
3.9.	<b>COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS</b>	<b>41</b>
<b>CAPITULO IV:</b>		<b>43</b>
<b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b>		<b>43</b>
4.1.	<b>RESULTADOS</b>	<b>43</b>
4.2.	<b>DISCUSIÓN DE RESULTADOS</b>	<b>45</b>
4.3.	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>47</b>
4.4.	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>48</b>



<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>49</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>52</b>

### **LISTA DE TABLAS**

Tabla No 1: Población	<b>41</b>
Tabla Nro. 2: Incidencia de la variable independiente sobre la variable dependiente	<b>41</b>

### **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO 1: Guía de encuesta para director y funcionarios	<b>52</b>
ANEXO 2: Guía de encuesta para personas privadas de la libertad	<b>56</b>
ANEXO 3: PROPUESTA	<b>59</b>



## **RESUMEN**

Esta investigación pretende determinar el alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano en las masacres que se llevaron a cabo en el país en el año 2021, en la que murieron alrededor de 300 personas privadas de la libertad, en el sistema de prisiones de Ecuador, donde miles de reos están vinculados a bandas de narcotráfico y las rivalidades de los distintos grupos lo que han generado motines con frecuencia, algunos de los muertos fueron decapitados y carbonizados y decenas acabaron heridos. La obligación del Estado ecuatoriano en los centros de rehabilitación social es garantizar la seguridad de las personas privadas de la libertad, implementando protocolos para prevenir los amotinamientos, evitar el hacinamiento, contar con personal adecuado y destinado a la seguridad y vigilancia interior; imponer controles efectivos para impedir el ingreso de bebidas alcohólicas, armas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, acceso a teléfonos para que dispongan de un sistema de comunicación y prevenir el accionar de organizaciones delictivas en las cárceles, con todo lo descrito se ha podido evidenciar que dentro de los centros de rehabilitación social en el año 2021 el Estado ecuatoriano no ha cumplido a cabalidad con sus obligaciones estatales. En función de lo indicado es necesario determinar si los causahabientes pueden demandar al Estado y obtener indemnizaciones pecuniarias por este tema en el ámbito nacional o en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se logrará a través de encuestas a los PPL de la ciudad de Riobamba, familiares y autoridades del SNAI.



## **ABSTRACT**

This investigation aims to determine the scope of the non-contractual responsibility of the Ecuadorian State in the massacres that took place in the country in 2021, in which around 300 people deprived of liberty died, in the Ecuadorian prison system, where thousands of inmates are linked to drug trafficking gangs and the rivalries of the different groups which have frequently generated riots, some of the dead were beheaded and charred and dozens were wounded. The obligation of the Ecuadorian State in social rehabilitation centers is to guarantee the safety of persons deprived of their liberty, implementing protocols to prevent riots, avoid overcrowding, have adequate personnel assigned to security and internal surveillance; impose effective controls to prevent the entry of alcoholic beverages, weapons, narcotic and psychotropic substances, access to telephones so that they have a communication system and prevent the actions of criminal organizations in prisons, with everything described it has been possible to show that within of the social rehabilitation centers in the year 2021 the Ecuadorian State has not fully complied with its state obligations. Based on what has been indicated, it is necessary to determine if the successors in title can sue the State and obtain pecuniary compensation for this matter at the national level or in the Inter-American Court of Human Rights.

It will be achieved through surveys of the PPL of the city of Riobamba, family members and SNAI authorities

Keywords: non-contractual, massacres, responsibility, causal link, deprived of liberty.



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se refiere LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR y tiene como finalidad analizar la responsabilidad del Estado ecuatoriano como garante de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Se pretende determinar si el Estado ecuatoriano cumple con la responsabilidad de proteger a los PPL como grupo de atención prioritaria que merece atención en defensa de sus derechos dada su situación de vulnerabilidad. El OBJETIVO es Determinar el alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano en las masacres que han ocurrido en los centros de rehabilitación social del país. Esto se logrará a través de entrevistas a los privados de la libertad, funcionarios y director del Centro de privación de la libertad Nro. 1 Chimborazo.

En el Capítulo I, Fundamentos Teóricos, encontramos los antecedentes, que son la motivaciones sociales y jurídicas del trabajo de investigación; seguido hallamos el estado del arte, que consiste en el recuento de las investigaciones que se han realizado sobre la temática; tenemos además la descripción del problema, que es la exposición de causas y consecuencias de la investigación; posteriormente las preguntas básicas las cuales contribuyen a la comprensión del problema; seguido constan los objetivos tanto el general como los específicos; a continuación encontramos la meta de estudio que contiene el propósito que se pretende alcanzar con la investigación; y, finalmente el desarrollo de los fundamentos teóricos, en el cual consta los temas y subtemas.

Investigando si existe responsabilidad por parte del Estado Ecuatoriano acerca de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, porque en algunas ocasiones se detecta el incumplimiento de la normativa constitucional con respeto a los derechos humanos y cumplimiento de las obligaciones, la formación y capacitación de los servidores públicos del sistema penitenciario. Para establecer los problemas que abarcan en los centros de rehabilitación ecuatoriano con el propósito de garantizar y proteger a las personas privadas de libertad, de igual manera como se encuentra la infraestructura y su respectivo funcionamiento.

En el Capítulo II, Metodología, se describe la metodología de la investigación, en donde se identifica el enfoque, la modalidad y tipos de investigación empleados en el desarrollo del trabajo, las fuentes de investigación y las técnicas e instrumentos utilizados.

En el Capítulo III, Resultados, se encuentra el análisis y la interpretación de los resultados, se establecen las tablas, en donde se encuentra plasmado aquello que recibimos como consecuencia y como respuesta a la aplicación de los instrumentos de investigación.

Posteriormente se destacan las principales conclusiones y recomendaciones obtenida de la investigación.



## **ANTECEDENTES**

En el trabajo Investigativo de Cabrera (2016) denominado “Personas Privadas de la libertad, Sistema Integral de Rehabilitación y su Incidencia en la Reinserción Social” se planteó los siguientes objetivos: a) Diseñar un documento de análisis crítico jurídico que evidencie la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad en la aplicación del Sistema Integral de Rehabilitación Social, y su afectación en su reinserción social; b) Fundamentar jurídica y doctrinariamente el Sistema Integral de Rehabilitación Social y los derechos de las personas privadas de la libertad; c) Determinar la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad en la aplicación del Sistema Integral de Rehabilitación Social; d) Elaborar los componentes necesarios para la creación de un documento de análisis crítico jurídico que evidencie la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad en la aplicación del Sistema Integral de Rehabilitación Social, y su afectación en su reinserción social.

La autora se apoyó en una investigación de campo utilizando como técnica la Encuesta que arribo a las siguientes conclusiones: a) Las precarias condiciones de vida en la que se encuentran las personas privadas de libertad en el Centros de Rehabilitación Social, son factores que representan la violación sistemática de los Derechos Humanos, y la inexistencia de procesos de rehabilitación social, cuya consecuencia es la desocupación, la apatía y la práctica de malos hábitos; b) La ausencia de políticas penitenciarias reales, el hacinamiento, la inadecuada infraestructura de los Centros de Rehabilitación Social, la falta de personal técnico profesional especializado para la formación y capacitación del detenido en los campos educativo, laboral y de desarrollo personal, la despreocupación de las autoridades de Rehabilitación Social para crear e implementar talleres y realizar convenios con instituciones públicas y privadas para que puedan ofrecer trabajo a los detenidos; han influenciado a que el Sistema de Rehabilitación Social no pueda cumplir con el objetivo de la rehabilitación social integral a los privados de libertad propuesto en la Constitución Política del 2008; c) La no aplicación de las Normas y Reglas Internacionales adoptadas por el Ecuador para garantizar la protección de los Derechos Humanos de los reclusos, y establecer procesos de recuperación, rehabilitación y reinserción social integral en el interior de los Centros de Rehabilitación Social, son factores que han motivado a que tanto los funcionarios del sistema de rehabilitación social, como los propios detenidos adopten una actitud pasiva frente a las necesidades reales de recuperación y rehabilitación durante el tiempo de privación de libertad; d) Los programas de rehabilitación apenas cubren en un mínimo porcentaje, violando los derechos a la educación y trabajo que tiene todas las personas de la libertad, muchos de los cuales no continúan su proceso, debido a la falta de organización y recursos para su continuidad.



## CAPITULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1.1. PROBLEMA

La realidad actual en los centros de rehabilitación social surge como una problemática principal el hacinamiento carcelario, las organizaciones delictivas debido a la disputa por el poder, el microtráfico y la crisis dentro de estas mismas originaron distintas revueltas que terminaron en masacres y con un sinnúmero de hechos atroces relacionados con las disputas por el control que sostiene el crimen organizado dentro y fuera de las prisiones en el Ecuador.

Para Del Olmo, Rosa, (2002). La violencia generada en las prisiones se ve empeorada cuando las mismas rebasan su capacidad, no es extraño escuchar cómo el luchar por un espacio vital les ha costado la vida a no pocas personas privadas de libertad. Debe tenerse presente que la infraestructura no marcha al ritmo del crecimiento de la población carcelaria de nuestro país, frecuente es observar cómo espacios dedicados, en un principio para otras actividades como comedores, gimnasios o bien talleres, han sido “remodelados” para albergar no sólo a cada vez más administrados sino también al personal tanto de la policía penitenciaria como a los funcionarios de la administración carcelaria.

El Estado ecuatoriano debe implementar un sistema carcelario más eficaz y seguro en donde se pueda prevenir las masacres carcelarias y restablecer todas las condiciones de seguridad, incrementar personal de seguridad interna y externa, realizar controles efectivos para impedir el ingreso de armas y objetos ilícitos, prevenir el accionar de organizaciones delictivas en las cárceles y que los funcionarios y guías penitenciarios sean personas que cumplan con la ley.

Las situaciones indicadas causan gran alarma social, ocasionan que centenares de familias pierdan a personas que son esposos o padres de familia, contribuyendo a que estos núcleos familiares entren en crisis, evidencian la descomposición social y la aparente corrupción de parte de los funcionarios públicos encargados de los centros de rehabilitación social, pero, también, podría ocasionar que el Estado ecuatoriano sea sujeto de responsabilidades extracontractuales por el mal manejo de los centros de rehabilitación social, por el hacinamiento de estos lugares, por la falta de control en el ingreso de armas, por el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas que al interior de estos centros se dan, por permitir el uso de celulares y otros medios de comunicación entre los reos y hacia el exterior, por permitir que pabellones enteros estén bajo el mando de líderes de organizaciones criminales, todo lo cual determinó que se den masacres carcelarias, en el año 2021, que causaron asombro e indignación no solo en el Ecuador si no en el mundo entero.



## **1.2. JUSTIFICACIÓN**

La investigación surge porque al existir un momento de agudización de la violencia carcelaria en el Ecuador, producto de amotinamientos, mueren personas privadas de la libertad de forma violenta.

El objetivo de esta investigación determinar si es Estado ecuatoriano es responsable extracontractualmente, por las masacres ocasionadas en los centros de rehabilitación social, considerando que la responsabilidad extracontractual del Estado al referirnos a la misma entendemos que dentro de la sociedad estructurada jurídica y políticamente, es necesario que frente a las actuaciones u omisiones que causen un daño, el mismo tiene que ser resarcido, es decir que el perjudicado tiene derecho a ser indemnizado; en este caso al no existir de manera directa la persona perjudicada se pretende determinar si los causahabientes tiene el derecho de demandar al Estado y obtener indemnizaciones pecuniarias por este tema en el ámbito nacional o en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este contexto, se vuelve urgente diagnosticar los problemas estructurales más graves del sistema, analizar la normativa legal que regula el funcionamiento y control de la seguridad en los centros de rehabilitación social, analizar la realidad social y jurídica de los detenidos en los centros de rehabilitación social del Ecuador con el fin de determinar la responsabilidad extracontractual del Estado y pensar en posibles mecanismos de soluciones para los familiares que han perdido a sus seres queridos es decir los causahabientes, para que no se les niegue la indemnización correspondiente por el reclamo de sus derechos a causa de las masacres provocadas en los centros de rehabilitación social, sean en ámbito nacional o en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para determinar lo antes planteado, es necesario hacer un estudio de la responsabilidad extracontractual del estado en las masacres carcelarias en el Ecuador.

## **1.3. OBJETIVOS**

### **1.3.1. Objetivo general:**

Determinar el alcance de la responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano en las masacres que han ocurrido en los centros de rehabilitación social del país.

### **1.3.2. Objetivos específicos:**

- Analizar la normativa legal que regula el funcionamiento y control de la seguridad en los centros de rehabilitación social
- Analizar la realidad social y jurídica de los detenidos en los centros de rehabilitación social del Ecuador
- Determinar si, las masacres carcelarias ocurridas en el Ecuador, ocasionan responsabilidad extracontractual del Estado.





## CAPÍTULO II.

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1. ESTADO DEL ARTE RELACIONADO A LA TEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN

Según manifiesta Silva (2008): “Los derechos humanos son el límite del ejercicio del poder en su relación con el más débil” (pág. 58). En este caso, el más débil es la persona privada de la libertad, entendiéndose a la privación de libertad como cualquier forma legalmente posible de privar a una persona de su libertad, consecuentemente al privar de la libertad a un ciudadano, debe priorizarse el respeto de los derechos humanos como su límite y su objetivo. La privación de la libertad es un espacio en el que existe una situación de evidente control y autoridad sobre las personas; desde el momento mismo en que una persona es detenida pasa a estar bajo la vigilancia y autoridad de quien lo resguarda. Esta circunstancia es la que coloca a la persona privada de la libertad en una situación de alta vulnerabilidad en la que sus derechos pueden ser violados o limitados; es decir que los derechos humanos, por tanto, son el límite al ejercicio del poder.

Por su parte Coyle (2002) en su investigación titulada: La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario, argumenta los distintos parámetros que el Estado debe garantizar para cumplir con los mínimos estándares de protección de derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Castro, A. (2010) en su investigación Derechos fundamentales de los privados de libertad. Guía práctica con los estándares internacionales en la materia, describe un manual de estándares que todo centro de privación de libertad debería cumplir para garantizar los derechos. Este será uno de los mayores aportes ya que brindará a la investigación los criterios jurídicos óptimos que debe implementar el Estado para la protección de los derechos fundamentales.

Courtus, C. (2006) en “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”, desarrolla un derecho fundamental de los ppl que es recurrir a las sentencias que muchas veces no es respetado. Este aporta a la tesis significativamente puesto que el garante de estos derechos es el Estado quien debe permitir que sea más rápido y efectivo.

Hitters, J. (2008) en su investigación: “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos?, llega a la conclusión de que los informes y las sentencias de la CIDH son vinculantes para los Estados. Por tanto, aporta a este tema porque señala la responsabilidad que posee el Estado de resarcir la vulneración de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

En la investigación realizada por Narváez (2015) “La limitada clasificación de las personas sentenciadas, en razón del tipo de delitos, sentencia y peligrosidad, genera violencia intra



carcelaria con prácticas de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, hechos delictivos como agresión a mano armada, extorsiones, asesinatos y amotinamientos en los Centros de privación de libertad”.

La corrupción es un fenómeno social intangible, que hasta el momento no permite definir con exactitud los actos de corrupción que se están cometiendo al interior, de esta manera incluso se considera parte de los sistemas penitenciarios, existiendo cobros ilegales para la ubicación de las personas privadas de libertad en los pabellones, ingreso de electrodomésticos y visitas, tráfico de drogas, armas y redes de prostitución al interior de los centros, extorsiones y chantajes de malos funcionarios para la concesión de beneficios de ley, prebendas o eliminación de sanciones disciplinarias, acoso sexual y maltrato a las visitas de las personas privadas de libertad.

Del Olmo, Rosa, (2002). La violencia generada en las prisiones se ve empeorada cuando las mismas rebasan su capacidad, no es extraño escuchar como el luchar por un espacio vital les ha costado la vida a no pocas personas privadas de libertad. Debe tenerse presente que la infraestructura no marcha al ritmo del crecimiento de la población carcelaria de nuestro país, frecuente es observar como espacios dedicados, en un principio para otras actividades como comedores, gimnasios o bien talleres, han sido “remodelados” para albergar no sólo a cada vez más administrados sino también al personal tanto de la policía penitenciaria como a los funcionarios de la administración carcelaria.

Además, Kendall, S. (2010) en su investigación: Tutela judicial efectiva en la relación jurídica penitenciaria, desarrolla exhaustivamente la tutela judicial efectiva de los ppl como un derecho fundamental que debe ser garantizado. Tiene similitud con esta investigación ya que realza la relación jurídica estado-ppl en donde el deber de exigencia de derechos es de los más vulnerables.

Medina, C. (2003) en su tesis de posgrado llamada La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, Integridad Personal, Libertad Personal, Debido Proceso y 26 Recurso Judicial, desarrolla a la integridad personal como un derecho que debería certificar el estado a través de la constitución y los tratados internacionales sobre todo para las personas en condiciones de privación de la libertad personal por el cometimiento de delitos.

## **2.2. ASPECTOS TEÓRICOS**

Los aspectos teóricos del trabajo investigativo, está estructurado por unidades, temas y subtemas que tienen relación directa con el título de la investigación, especialmente con las variables de estudio; variable independiente: administración de justicia indígena; y, variable dependiente: derechos humanos del ajusticiado.



## UNIDAD I.

### Realidad social de los Centros de Rehabilitación Social

#### 1.1. Responsabilidad Estatal

Frente a los acontecimientos ocurridos en las cárceles del Ecuador, las masacres inhumanas han llamado la atención de todo un país y del mundo, muchos se preguntarán ¿qué está ocurriendo en las cárceles del Ecuador?, ¿por qué las masacres en los centros de privación?, ¿qué deben hacer las autoridades?

Lo cierto es que la misma normativa en el Ecuador, iniciando desde la Constitución de la República del Ecuador benefician indiscriminadamente, así por ejemplo la norma suprema en su Art. 11. Numeral 9 determina que “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.” Por lo tanto, será responsabilidad del Estado la reparación de las violaciones a los derechos por la falta o deficiente prestación de servicios públicos o por acciones u omisiones en el ejercicio de potestad pública y concomitante con aquello la reparación integral material o inmaterial y las circunstancias en que deben cumplirse tal como lo determina el Art. 86 numeral 3 de cuerpo normativo referido.

Sin embargo, para que exista responsabilidad del Estado por actos ilegítimos se debe cumplir con ciertos requisitos que según Pulido; C (2012) indica:

“La imputabilidad material de un acto a un órgano del Estado. – Esta se trata de una imputación objetiva que prescinde del requisito de voluntariedad. El autor material del hecho dañoso debe estar integrado a la estructura de la administración ya sea en su condición de autoridad, empleado en régimen administrativo o laboral.

La existencia de un daño cierto en los derechos del particular afectado. – Sin la existencia del daño o perjuicio al ciudadano no se genera el deber del estado de reparar.

El daño consiste en la lesión antijurídica a intereses jurídicos patrimoniales o espirituales. El daño es antijurídico no porque la conducta de quien lo causa sea contraria a derecho, sino porque el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportarlo.

La conexión causal entre el acto y el daño hecho al administrado. La relación de causalidad trata de establecer si las consecuencias dañosas de ese hecho o acto derivan necesariamente de estos u obedecen a otra causa, de allí que cuando el daño se produce por la actuación de la víctima, por caso fortuito o fuerza mayor o por un tercero el Estado se exonera de la responsabilidad.

La necesaria verificación de la existencia de un perjuicio especial en el afectado.- Se refiere a que debido al principio de igual ante la ley y por esa razón las cargas públicas deben ser también iguales.

La ausencia de un deber jurídico de soportar el daño.- Determina que el ciudadano, en determinadas circunstancias, como en caso de guerra por ejemplo se ve obligado a soportar un daño, y lejos de los casos excepcionales previsto no puede compelerse al ciudadano al cumplimiento de un deber no regulado jurídicamente que imple una carga.” (p.....)



La Constitución de la República del Ecuador, adoptó un régimen garantista de los derechos de las personas, así por ejemplo el Art. 76 en siete numerales especifica las garantías básicas que debe cumplir el proceso, concediendo inclusive a la autoridad pública administrativa la responsabilidad de veeduría para que el proceso pueda sustanciarse tal como especifica.

Así también el Art. 38 de la Constitución de la República del Ecuador establece en su numeral 7, mecanismo que ayudan a la protección de los PPL con la creación de regímenes especiales. De igual forma el Art. 51 Ibidem en donde se reconoce a las personas privadas de la libertad algunos derechos. Es decir que el Estado proteja a todas las personas en la protección de sus derechos.

Entonces que podrá hacer el Estado con demasiadas garantías y una realidad carcelaria que no rehabilita, un sistema corrupto, represivo, atentatorio contra la dignidad humana, castigador, intolerante. A lo mejor pasar por alto o hacer de los oídos sordos hasta que se nombre otro funcionario.

## **1.2. La rehabilitación social**

El objetivo del sistema penitenciario según el autor Silva C. (2008) “es ser una institución modelo, en estricto apego al cumplimiento de normas, aplicación de principios, con personal capacitado y utilizando políticas penitenciarias claras con el fin de respetar el ordenamiento jurídico, derechos humanos y lograr una atención integral a la PPL.” (pág. 56).

Sin embargo, el autor pulido C. (2012) indica que “la intención del legislador de que el sistema de rehabilitación sea precisamente eso, que la persona vuelva a estar habilitada para formar parte de la sociedad. La norma no deja de contemplar la posibilidad que las personas, al encontrarse privadas de su libertad, pierdan capacidades o simplemente no hayan tenido nunca aptitudes para ser un ente productivo, por lo cual, también prevé que se debe utilizar ese tiempo de reclusión para enfocarse en la persona y sus capacidades y así garantizar la reinserción” (pág. 87).

Según el autor Carranza (2009) “la sanción más fuerte que se les da a los delincuentes en América Latina es meterlos a la cárcel y separarlos de la sociedad por un tiempo determinado establecido en la pena del tipo al que adecuó su conducta, pero esto constituye una mera sanción, puesto que este acto no es, en realidad, un método para cambiar la personalidad del infractor, ni para inculcar valores o conocimientos que, a futuro, serán pilares para la rehabilitación y reinserción del individuo”. (p.57)

Según los medios de conminación se conoce que las cárceles en nuestro país están con exceso de personas privadas de la libertad, reclusos sin organización y planificación adecuada porque sale del límite permitido para el espacio físico y para la mantención del Estado. Esto conlleva a una constante vulneración de derechos siendo la más grave atentar contra la vida de las personas y hoy en día de manera asombrosa, brutal, sin piedad. Sin que



el Estado pueda hacer algo al respecto, los privados de la libertad tienen el control de los centros de privación de la libertad en complicidad con varias personas.

Según Álvarez Carla periodista de opinión (2022). “Ecuador es un país de 17 millones de habitantes, que tiene una población penitenciaria de 39.000 personas. Su sistema carcelario está compuesto por 53 cárceles, que en conjunto cuentan con la capacidad para albergar a unas 30.000 personas, pero sin embargo acogen a casi 10.000 personas más. Por otra parte, la tasa de encarcelamiento en Ecuador fue de 215 presos por cada 100.000 habitantes en 2017, la cual se ha triplicado desde 2009...”

Según el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, (2012) la “...rehabilitación contemplan el desarrollo de actividades educativas, laborales, culturales, deportivas y de salud integral, enfocadas a cumplir el nuevo modelo de gestión penitenciaria. Se han sumado nuevos procesos como son las visitas a personas privadas de libertad (PPL), alimentación, economato y atención familiar. Asimismo, se cuenta la tecnicatura en Seguridad Penitenciaria donde los aspirantes a agentes de seguridad penitenciaria cuentan con procesos de formación especializados. Se ha contado con el apoyo de gobiernos amigos como Chile y Francia, para garantizar una formación integral a los nuevos profesionales...”

Sin embargo, la violencia en las cárceles sigue sin que exista rehabilitación. Aunque muchos no percibimos el por qué, de la violencia, la periodista Álvarez Carla (2022). Indica que “existen cárceles en las que no hay agua potable, la atención médica es casi inexistente, la alimentación es escasa y de tan mala calidad que es grave fuente de enfermedades (se invierte menos de un dólar diario en cada una de las comidas de los presos, no existen psicólogos o psiquiatras (hay 95 psicólogos y 5 psiquiatras para atender a casi 40.000 presos, entre muchas otras carencias.

Las carencias, la falta de control, la extorsión, la corrupción y otros delitos han causado muertes y se plantean serios cuestionamientos sobre la eficacia del sistema penitenciario como mecanismo de rehabilitación. Será que el gobierno impulsa el encierro, pero descuida la prisión y las condiciones humanas, en donde reina la desorganización, el desorden y el caos.

Según la opinión de Álvarez Carla (2022) indica que:

“Desde 2010 la cantidad de personas condenadas a prisión ha ido creciendo de manera progresiva, y en los últimos años, ha pasado de casi 26.000 en 2014 a los mencionados 39.000 en 2022. De esta población, el 93% son varones. La mayoría son personas jóvenes de entre 18 y 29 años (39,3%) y adultos de 30 a 39 años (31%) que se caracterizan por contar con bajos niveles de escolaridad (45% solo posee educación general básica). Los presos son mayoritariamente, varones, con poca educación y pobres. Respecto de la situación legal, 56,80% (22.000) de las personas privadas de la libertad cuentan con sentencia condenatoria, mientras que el 43,08 (17.000) está encarcelada con una orden de prisión preventiva. Además, aproximadamente el 50% (20.000) de los presos ha cumplido entre 40 y 80% de su sentencia. Esto significa que son elegibles para un programa de indulto que podría liberar las cárceles de la prisión por el espacio. El tráfico de droga está asociado, numerosos casos, a la pobreza, lo que se entiende en un país donde solo 3 de cada 10 personas tienen empleo formal.”



### 1.3. ¿Quién habita las cárceles de Ecuador?

El Ecuador se ha convertido en un país de tránsito y exportación de droga para otros países del mundo y según los datos de Álvarez Carla

“En 2021 rompió todos sus récords en incautación, que llegó a 210 toneladas, lo que ha venido aparejado al incremento del encarcelamiento de traficantes. Contrariamente al ideal rehabilitador, el encierro de traficantes de droga en condiciones de hacinamiento, falta de control y precariedad, reagrupa a los miembros de las bandas delictivas e inclusive puede terminar fortaleciendo estas organizaciones, ya que al no contar con ningún tipo de control en el interior de las cárceles y al tener a la mano recursos económicos y tecnológicos, buscar imponer un orden dentro de los presidios y mantener operaciones fuera de ellos. Cuando el orden imperante entra en disputa, ya sea debido al control territorial para la venta local o para la exportación de drogas o debido a la lucha por el liderazgo de uno de estos grupos, como ocurrió en el Ecuador, emerge la violencia dentro de las prisiones y en las calles.”

Por otro lado, están los presos que sentenciados por delitos menores cuya precaria condición de vida, determina que sean reclutados por parte del crimen organizado, con el objetivo de sobrevivir y no ser asesinados, por lo tanto, es un calvario para los marginados que son obligados a delinquir, entonces se aprecia un aspecto menos para la rehabilitación, cuya realidad está bastante lejana. Lo cuestionable, en este momento, son las acciones que encaminadas a la búsqueda de la rehabilitación de la persona que se han mantenido a lo largo de la historia y no han surtido el efecto deseado, incluso, lleva a que nos preguntemos la necesidad de mantener el sistema penitenciario como se ha mantenido o la necesidad de innovar y buscar nuevos métodos de rehabilitación y reinserción.

Según Montalvan (2016) “El sistema penitenciario fue creado con el único propósito de dar solución a los problemas actuales de una sociedad especialmente de quienes se encuentran privados de su libertad; es un estudio basado desde el comportamiento, cuidado y educación del infractor durante el lapso de su condena. Los sistemas penitenciarios se basan en un conjunto de principios orgánicos sobre los problemas que originan las reformas carcelarias en virtud de mejor vivir para los internos.” (p. 34)

### 1.4. Política Pública

El rol que desempeña un Estado como institución que engloba las actividades de la sociedad, se presenta la necesidad de la misma sociedad con respecto a situaciones que van apareciendo conforme se dinamiza la misma. Para ello, es necesario implementar proyectos y actividades que se enfocan a satisfacer determinada necesidad social, a estos proyectos y actividades se los denominan políticas públicas.

Al igual que latino América, el Ecuador enfrenta graves problemas con respecto al sistema carcelario. Según Álvarez Carla

“...Al inicio de los 2000, la precariedad carcelaria llamó la atención del Gobierno Central, pero no hubo respuestas contundentes. Fue a partir del año 2007 que los asuntos penitenciarios comenzaron a ocupar un lugar en la agenda de gobierno. Durante la presidencia de Rafael Correa, se tomaron algunas



medidas como la creación de la Defensa Pública (2007) y el levantamiento de un censo penitenciario (2008) que dejó ver que casi la mitad de los reclusos no tenían sentencia. En 2008, se dispuso un indulto general para personas condenadas por trasladar pequeñas cantidades de droga, lo que permitió que 2.221 personas salieran en libertad. En 2009, se realizó una reforma legal que permitió la adopción de medidas alternativas al encarcelamiento.”

“A partir del 2010, el gobierno dio un giro en su política. Aprobó una reforma legal que favorecía el encarcelamiento (incluso para el hurto de bienes menores) y que flexibilizó los requisitos para dictar prisión preventiva. En 2013, se inició la reforma y construcción de infracciones carcelarias, con lo cual se pasó de 34 en 2004 a 53 prisiones desde el año 2015. En 2014 se emitió una nueva ley penal que buscaba garantizar derechos, pero de forma paradójica también aumentó el tiempo de condena de las personas (de 16 a 30 años) incrementó los tipos penales y disminuyó la posibilidad de utilizar alternativas a la prisión. Con este cambio, la población carcelaria comenzó a crecer nuevamente.”

Como se puede apreciar esta etapa significó el inicio del encarcelamiento masivo y el endurecimiento de las penas y esto estuvo acompañado de la construcción de infraestructura carcelaria. Sin embargo, en año 2017 con Lenin Moreno en la presidencia cambia la política carcelaria en el Ecuador, ya que su administración se dedicó a reducir el gasto público que fue despilfarrado por el correísmo. Luego con el COVID se incrementó el déficit económico y se realiza un recorte económico significativo en el sistema penitenciario, *“que paso de contar con 163 millones de dólares en 2017 a disponer de solo 90 millones en 2020”*. Disminuyendo así los recursos necesarios básicos para mantener el sistema carcelario, mientras tanto como se dijo anteriormente el sistema judicial seguía enviando cada vez más reos.

En el año 2021 con la presidencia de Guillermo Lasso, ya enfrenta tres de las cuatro masacres carcelarias durante los primeros meses de su gobierno y culpo a los narcotraficantes desconociendo: las condiciones inhumanas, falta de salud, alimento, falta de servicios higiénicos, es decir ignorando la responsabilidad del Estado, tratando de paliar en algo se desarrolla el plan de indultos para reducir el hacinamiento, sin embargo no se han asignado los recursos necesarios para mejorar las condiciones de vida de los presos y peor aún alguna forma de rehabilitación *“(Se ha planificado una asignación de 124,4 millones de dólares), la mayor parte de este dinero (76%) estará destinado al pago de salarios en el sistema Nacional de Atención a personas privadas de su libertad y todavía no se ha recuperado de 2019”*

Es decir que nuestro país pasó de tener una política carcelaria que cumplía hasta cierto punto con lo planificado y en la actualidad la política carcelaria se omite. Entonces la política carcelaria en la época de Rafael Correa era punitiva, sancionadora, con numerosos PPL ingresando, pero con infraestructura carcelaria, debidamente equipadas. Esto contrarresta en la administración de Lenin Moreno y Guillermo Lasso en donde persiste el excesivo número de privados de la libertad, pero sin la atención en infraestructura, servicios básicos, alimentación entre otros. Por lo tanto, falta de atención a la política carcelaria.

Se debe explicar primero que es la política pública según Valencia y Álvarez (2008) es *“el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”*



La realidad que se aprecia en los centros de Rehabilitación Social obliga al Estado a generar políticas públicas que mejore la situación de los PPL, iniciando desde el hacinamiento, la rehabilitación como tal y por lo tanto la reinserción del PPL en la sociedad.

En la actualidad hay un distanciamiento muy marcado entre el encarcelamiento y el destino de los recursos económicos, para la atención del sistema carcelario. Esto nunca permitirá la rehabilitación propuesta por el Estado, ni tampoco la disminución de delitos que hoy se encuentra en pleno repunte que por su misma condición seguirán ocurriendo masacres inhumanas.

Sin embargo, según el portal web de esta cartera de Estado en su blog de Noticias, específicamente en el que se refiere al desarrollo de políticas públicas en beneficio de las PPL, en su cuarto párrafo señala que se ha realizado una inversión de 27 millones de dólares para la construcción del Centro de Rehabilitación Social Regional Centro Sur, el cual estará dividido en nueve pabellones con capacidad para 1780 PPL entre hombres y mujeres, respetando la separación que la ley manda con respecto a las características de las personas que habitarán este Centro. Asimismo, otra inversión en infraestructura es la del Centro de Privación de Libertad Regional Guayas, que tendrá capacidad para 3410 personas.





## **UNIDAD II.**

### **La normativa legal que regula el funcionamiento y control de la seguridad en los centros de rehabilitación social**

#### **2.1. Derechos de las personas privadas de la libertad**

Según el autor Murgueitio (2016), “El Sistema Procesal es el medio para la realización de la justicia, tiene como objetivo primordial el establecer la justicia penal, y mediante ella devolver la paz social, que se ve amenazada o alterada por las conductas antijurídicas, las mismas que transgreden la norma penal debiendo castigar a los culpables, pero ésta no se la podrá realizar ni ejecutar sin la presencia del proceso penal” (Pág. 89).

En referencia a la libertad el autor Evans (1996) dice “el derecho de toda persona a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, de trasladarse de un punto a otro y de entrar y salir del territorio nacional guardando las normas legales y protegidos por ellas, cuidando de no vulnerar los derechos de las demás personas” (p. 12).

Con respecto a la privación de la libertad Nogueira H, (2002) dice “Las causas de privación de libertad únicamente pueden ser aquellas que posibilita el Texto Constitucional, en armonía con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador, fuera de los cuales no es admisible otros supuestos de privación de libertad”.

Los derechos del ser humano constituyen derechos fundamentales y no pueden ser restringidos por poder alguno u otra condición según el autor Vallo A, (2003) “La condición humana exige del reconocimiento de ciertos derechos o Garantías, sin las cuales no sería factible vivir con dignidad. Entre ellos tenemos fundamentalmente el Derecho a la Vida, a la Libertad, a un trato Digno y decoroso, todo derecho objetivo o subjetivo es del hombre y para el hombre, los derechos humanos podríamos definirlos como aquellos que se adquieren por causa del nacimiento”

Por lo tanto, el ser humano es libre siempre y cuando respete las normas establecidas en la sociedad, caso contrario podría ser privado del derecho fundamental que es la libertad al respecto la Corte Interamericana reconoce que “la privación de libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos además del derecho a la libertad personal, sin embargo, esta restricción de derechos, es consecuencia de la privación de libertad o efecto colateral de la misma, sin embargo, debe limitarse de manera rigurosa”

#### **2.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional**

La competencia de la Corte Constitucional para conocer y ejercer el control jurisdiccional sobre las declaratorias de estado de excepción radica en la Constitución de la República del Ecuador en los artículos 166 y 463 numeral 8, de igual forma en la Ley Orgánica de Garantías



Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJCC- a partir del artículo 119 al 125. Además, se debe señalar que, la Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional y al ser la instancia máxima de interpretación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador, es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, conforme a la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 436 numeral 9 y los artículos 163 y siguientes de la LOGJCC.

Al ser un Auto de seguimiento, se tiene como antecedentes procesales dos dictámenes de constitucionalidad: el primero corresponde al No. 4-20-EE/20 del 19 de agosto de 2020 y su renovación el No.6-20-EE/20 del 10 de octubre de 2020, que mantienen identidad de objeto por lo que la Corte Constitucional procedió a su acumulación para la verificación conjunta. La Corte Constitucional en virtud de los hechos suscitados en los centros de privación de la libertad ha señalado lo siguiente:

...en advertir que si la situación en los distintos centros de privación de libertad (CPL) ha llegado al punto en que no puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario, y ha requerido de distintas declaratorias de estado excepción, esto responde a la falta de actuación oportuna y adecuada por parte del Estado para atender problemas que han afectado los derechos de las personas privadas de la libertad así como varias fallas estructurales que enfrentan los distintos CPL del país tales, como el tráfico de armas, el hacinamiento y la existencia de organizaciones delictivas. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, p. 2)

Hay que indicar también que la Corte Constitucional señala que el Plan de Acción ordenado dentro del dictamen No. 4-20-EE/20 y el cual se insiste en el dictamen No. 6-20-EE/20, evidencia dos problemas estructurales de acuerdo con el SNAI: primero la debilidad institucional del sistema de rehabilitación social y segundo la falta de política pública integral por parte de los organismos competentes.

Por qué se indica la debilidad institucional. El sistema de rehabilitación social contemplado en la Constitución de la República del Ecuador y el COIP establece ciertos lineamientos cuya organización y funcionamiento le corresponderá al SNAI designado mediante decreto ejecutivo desde el año 2018 y su directorio estará conformado por: integrantes de la función ejecutiva y presidido por un delegado de la presidencia de la República. Al respecto el SNAI señala que

... por estos cambios institucionales, el SNAI no cuenta con la aprobación de instrumentos técnicos para su institucionalización (Estructura, Estatuto, Manual de Puesto, Planificación de Talento Humano) por parte del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Finanzas, que trae como consecuencia la poca operatividad en la ejecución de los procesos institucionales, la discrecionalidad de los servidores públicos del momento de ejecutar procesos lo que conlleva inevitablemente actos de corrupción;...

Actualmente, El SNAI funciona con la estructura provisional aprobada por el Ministerio de Trabajo en enero del 2019, hasta que defiende los instrumentos técnicos institucionales. En definitiva, al no contar con Estructura Orgánica aprobada no se puede avanzar con la aprobación del Estatuto Orgánico por Procesos y el Manual de Valoración y Clasificación de Puestos.



Como se aprecia el SNAI institución encargada de los centros de privación de la libertad no cuenta con las condiciones mínimas de operaciones, para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, al respecto la falta de política pública por parte del organismo competente es decir la función ejecutiva, a decir de la Corte Constitucional dentro de la planificación estatal no incluye el sistema de rehabilitación, pues la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2018) “este enfoque debe reflejarse en un esquema institucional que opere como marco de la política pública desde el inicio con la identificación de los derechos que deben ser garantizados, pasando por las etapas de formulación, interpretación, monitoreo y evaluación.”

La Corte Constitucional recalca que los problemas estructurales e incidentes de violencia ocurridos en desde un inicio previsiblemente continuarán y se agudizarán, mientras el Plan de Acción no sea remitido por el Directorio del Organismo Técnico, órgano competente para constituir las políticas públicas de atención integral con enfoque en derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Por cuanto la Corte hace un llamado al Ejecutivo por los inconvenientes estructurales en el Plan de Acción y solicita al defensor del pueblo, como miembro del mencionado directorio, remita información trimestral sobre el avance en el cumplimiento del plan.

En el auto de seguimiento a dictámenes de constitucionalidad de los estados de excepción la Corte Constitucional. Disponer al Presidente de la República convoque al Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social que debe instalar en sesión permanente de manera inmediata para que adopte decisiones urgentes, para garantizar la seguridad dentro de los centros de privación de libertad conforme al Plan de la Acción propuesto por el SNAI, exigir a las autoridades competentes de la Función Ejecutiva, en coordinación con las funciones Legislativa, Judicial y de Transparencia y Control Social, la realización de una exhaustiva investigación de los hechos acontecidos dentro de los centros de rehabilitación social del país, conducente a la determinación de responsabilidades tanto civiles, penales, administrativas o políticas que correspondan, ordenar a la Defensoría del Pueblo que, continúe con el seguimiento del estado de las situaciones de los derechos de las personas privadas de la libertad, con respecto al proceso de diseño, aprobación e implementación de las políticas públicas de rehabilitación social y además de activar los mecanismos de seguimiento y evaluación que considere permanente en aras de proteger sus derechos, enfatizar la obligación de las autoridades que conforman el Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social de dar cumplimiento de forma integral a los dictámenes constitucionales, entre otras decisiones.

### **2.3. Acciones de la Corte Nacional de Justicia**

Por su parte, la CIDH fue informada que el 15 de diciembre de 2021, la Corte Nacional de Justicia aprobó un proyecto de resolución general y obligatoria que establece parámetros “para una correcta motivación de las resoluciones de prisión preventiva, así como para la fundamentación de la misma por parte de Fiscalía”. Dicho proyecto, que adquirió fuerza de ley el 23 de diciembre con su publicación en el Registro Oficial No. 14-2021, destaca que la



prisión preventiva es una medida cautelar excepcional, solicitada y ordenada bajo criterios de última *ratio* siempre que se evidencie el riesgo procesal.” (Resolución del 15 de diciembre de 2021. Archivo de la CIDH, 16 de diciembre de 2021)

Según información proporcionada por CIDH. “En las reuniones sostenidas se ha determinado, entre otras cuestiones, la necesidad de: realizar reformas al Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social que permitan el descongestionamiento carcelario; modificar el COIP en ese mismo sentido; reformar el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y emitir resoluciones del Consejo de la Judicatura que permitan que más autoridades judiciales conozcan garantías penitenciarias, así como la digitalización o expediente electrónico en materia de garantías jurisdiccionales.”

Según el informe de la Comisión interamericana de Derechos Humanos. “La Corte Nacional de Justicia ha coordinado la conformación de la Comisión Interinstitucional sobre la Crisis Carcelaria, integrada por dicho Tribunal, el SNAI, la Secretaría de DDHH, Policía Nacional, Cancillería, Fiscalía, Defensoría Pública y Consejo de la Judicatura. Esta Comisión Interinstitucional fue constituida como espacio único de diálogo para la adopción consensuada de acciones concretas que permitan superar las problemáticas identificadas, así como para coordinar adecuadamente la asistencia técnica de organismos internacionales.”

#### **2.4. Declaratorias de estados de excepción**

Con la declaratoria de estado de excepción se pretende tomar el control de los centros de privación de la libertad con ayuda de los policiales y militares dado que una de las vulnerabilidades existentes es que el cuerpo de vigilancia y control penitenciario tiene un número insuficiente, en términos cuantitativos y cualitativos. De esta forma, se refuerza la seguridad interna y perimetral de algunos centros de privación de libertad. Según (Información proporcionada a la CIDH durante reunión con el SNAI mantenida en la visita de país. Ecuador, 1 de diciembre de 2021). “De manera particular, el SNAI precisó que, en cumplimiento de lo establecido por la Corte Constitucional, la participación de las fuerzas armadas en cárceles se encuentra restringida al control de armas y únicamente se les permite su presencia en determinados sectores externos de las cárceles junto con la policía, pero no así en los pabellones.”

El razonamiento de la Corte de Constitucionalidad en cuanto a que los estados de excepción no pueden ser utilizados reiteradamente para superar una crisis de tipo estructural como la que afecta al sistema penitenciario, sino que debería ser manejada mediante un régimen institucional ordinario que busque soluciones integrales y urgentes. En dicho contexto, el Estado indica que conforme el artículo 685 del COIP, el control del orden interno le corresponde al cuerpo de seguridad penitenciaria y la vigilancia perimetral a la Policía Nacional. En esta línea, en su Dictamen de 6 de octubre de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador concluyó que la intervención de la fuerza pública es constitucional “siempre que se circunscriba al perímetro exterior, incluido el primer filtro de ingreso, de los Centros de Privación de Libertad.



La CIDH destaca que:

“de conformidad con los estándares interamericanos, el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primordialmente reservados a los cuerpos policiales civiles. En tal medida, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso. Además, dicha intervención debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. De igual forma, debe ser regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y ser fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.” (Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México.)

## **2.5. Indultos**

La CIDH observa que, entre las medidas adoptadas para reducir el hacinamiento, el 22 de noviembre de 2021 el presidente de la República emitió los Decretos Ejecutivos No. 264 y No. 265 para conceder indulto presidencial. El primer decreto concede el indulto presidencial a toda persona privada de libertad que haya sido sentenciada por las infracciones previstas en los artículos 383 o 386 del Código Orgánico Integral Penal. Es decir, por: i) conducción de vehículo con llantas en mal estado, ii) conducción sin licencia, iii) faltar de obra a la autoridad o agente de tránsito, y iv) exceso de los límites de velocidad.

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

En todos los casos, para beneficiarse con el indulto presidencial, la persona privada de libertad deberá cumplir los siguientes requisitos: i) tener sentencia condenatoria ejecutoriada por una de las infracciones referidas; y, ii) no tener procesos penales pendientes en su contra. El SNAI, por su parte, deberá verificar la identidad de las personas privadas de libertad que cumplen con los requisitos señalados. Una vez comprobada esta información, remitirá a la autoridad judicial competente el informe para que se proceda a la excarcelación.



## UNIDAD III.

### Responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano frente a las masacres carcelarias en el Ecuador

#### 3.1. Responsabilidad extracontractual del Estado

El concepto de responsabilidad extracontractual del Estado se encuentra establecido en el Art. 330 del Código Orgánico Administrativo que dice “Las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en su propia ley, responden por el daño debidamente calificado proveniente de sus actuaciones u omisiones, incluso cuando estas sean lícitas, siempre que el particular perjudicado no tenga la obligación jurídica de soportarlo, en los términos de la reparación por daños prevista en este Código.”

Entonces el Estado tiene la obligación de atender los requerimientos de las personas que se hayan visto afectadas por la administración pública. Lo que se busca es que el Estado Ecuatoriano como garante de los derechos de las personas privadas de la libertad, consagrados en Tratados Internacionales y en la Constitución de la República, se responsabilice por cuanto su actuación ha sido negligente y a inobservado la ley, resoluciones emitidas por la corte constitucional y otras normas internas, al respecto el autor Carlos Cassagne señala: “La responsabilidad estatal forma parte del derecho administrativo, la misma que verifica la actuación del Estado y sus agentes, así como las consecuencias que se derivan de ella, tanto frente a terceros o administrados como respecto de los servidores públicos”. (Cassagne, 1998, pág).

La responsabilidad extracontractual se la considera como una institución jurídica establecida en favor de los ciudadanos, que les habilita a solicitar la compensación o reparación de los daños provocados o causados por las entidades o servidores que conforman el sector público. Es decir, que para que surja este tipo de responsabilidad no se requiere un contrato, sino que las acciones u omisiones de los servidores públicos hayan afectado los derechos de las personas.

Para conceptualizar la responsabilidad extracontractual del Estado, se debe conocer que la misma, tiene origen en la responsabilidad civil, la cual consiste en una obligación de reparar el daño que ha ocurrido por la existencia de un incumplimiento, con la finalidad de que, mediante el pago de una indemnización se pueda reintegrar el ordenamiento jurídico que ha sido afectado.

Entonces, se puede definir a la Responsabilidad Objetiva como aquel medio para que se indemnice el daño causado por las actuaciones u omisiones de la administración al particular que no tenía el deber jurídico de soportarlo; aquella obligación que asume el Estado por los perjuicios que hayan ocasionado las acciones u omisiones de sus agentes a los particulares.



El autor Cabanellas (2003) define a la responsabilidad como una “obligación para reparar o satisfacer por sí mismo, en ciertas ocasiones especiales como la pérdida o causa del mal inferido o el mismo daño originado”

De acuerdo al Código Orgánico Administrativo, la responsabilidad del Estado frente a terceros es meramente objetiva, por lo que se corrobora que la misma no toma como prioridad buscar al culpable del daño para castigarlo, sino la existencia del daño producido para poder compensar a la víctima.

### 3.2. Requisitos de la responsabilidad contractual

#### 3.2.1. La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación al que el particular tenga derecho.

La Constitución de la República indica que el Estado es responsable de brindar servicios públicos a todos los ciudadanos, ya sea de forma directa, descentralizada, o mediante concesión. El Estado tiene como deber principal velar y optimizar la calidad de vida de los ciudadanos, garantizar la gestión de los servicios a los que las personas tienen derechos, los mismos que se encuentran establecidos en la Constitución, tales como salud, educación, seguridad social, rehabilitación, etc. Por lo tanto, en el caso de que no se cumpla con dicho deber o se cumpla con deficiencia ocasionando un perjuicio a un tercero, como por ejemplo las masacres carcelarias se deberá responder por el daño causado. **La ineficaz presentación del servicio público** por parte de los servidores es lo que genera el daño a los particulares, y, al venir esta prestación por parte de un funcionario público se origina la Responsabilidad del Estado. La “falta de servicio” aparece cuando dicha prestación ejercida por un funcionario público no desarrolló o se desarrolló tardíamente, o se desarrolló negligentemente, sea por la deficiente prestación del servicio o por cometer un acto de ilegalidad. El autor Saavedra (2003), expresa que “la falta se puede entender de dos formas: i) como un atentado contra la igualdad frente a los servicios públicos, o ii) la violación del derecho al correcto funcionamiento del servicio público”

La Jurisprudencia Ecuatoriana define a la falta “como la deficiente prestación de los servicios a cargo del Estado, es decir, hace alusión al quiebre en la obligación del Estado de garantizar la vigencia de todos los derechos fundamentales y la prestación de los servicios que solventen las necesidades públicas.”

Entonces cabe señalar que, en Ecuador, la responsabilidad estatal no solo se da por la falta de un servicio público, sino por su deficiente prestación que causa un perjuicio, puesto que no se exceptúa la obligación de reparar generada por un perjuicio producido por el buen o normal funcionamiento de un servicio público.



### 3.2.2. El daño calificado.

Según el autor Alessandri A. (2006) “Daño es sinónimo de detrimento, menoscabo, dolor o molestia que afecta a alguien. El ser humano, en sus relaciones con los demás, constantemente está expuesto a dañar o a ser dañado; el daño está presente a toda hora y en todo lugar, es en cierta forma el pan de cada día; todos anhelamos estar fuera de su alcance perjudicial, a la vez que intentamos no ocasionarlo o causarlo lo menos posible.” (p. 221)

El hombre puede ocasionar daños a sus semejantes de variadas e innumerables maneras; actualmente llama más la atención el daño injustamente sufrido que el daño injustamente ocasionado. Pero ¿cuándo un daño es considerado injusto? Según el autor Diez J. (1997) “Cuando quebrantamos la regla de carácter general que ordena comportarnos frente a nuestros semejantes con cuidado y consideración, ocasionando perjuicio, sin tener derecho a ello. Si alguna persona ha sido afectada con un daño sin justificación, la responsabilidad se encarga de trasplantar el peso del daño que soporta la víctima a quien lo ocasionó. Daño injusto es la lesión, menoscabo, detrimento de un interés del lesionado; considerando que el término interés comprende todo lo que le es útil a la víctima, el cual tiene que ser lícito.” (p. 109)

En relación a este requisito, Garrido (2018) dice: “Para que exista responsabilidad extracontractual es necesario que se verifique un daño, ya que, si el daño no existe, tampoco se generará la obligación del Estado de reparar económicamente a una persona, si esta no ha sufrido un perjuicio económico, patrimonial o de cualquier otra índole” (pág. 162)

El Código Orgánico Administrativo establece que para que el Estado sea responsable por las acciones u omisiones de los funcionarios, el daño debe ser calificado, en el cual la persona no tiene la obligación jurídica de soportar o aquel que resulta de la vulneración del principio de igualdad; dicha obligación se encuentra establecida en la ley o los reglamentos, o por el vínculo que exista entre la administración y los administrados.

La idea del daño calificado parte de dos vertientes: la primera es el hecho de que el individuo no tiene deber jurídico de soportar dicho daño, y si esto se presenta como consecuencia de la violación del principio de igualdad en el reparto de cargas públicas.

Y bien, ¿Cuál es ese daño que la persona no tiene obligación jurídica de soportar?, la respuesta es el daño antijurídico, que, deberá ser también cierto, personal y del mismo modo deberá surgir un detrimento a un derecho subjetivo o interés legítimo; el daño es antijurídico no solamente en el caso de que exista una actuación fuera del marco legal o culposa de la administración; sino también en la licitud de las acciones cuyos efectos lesivos no tienen razón de correr por parte del particular. Al hablar del daño cierto, nos referimos a la certeza que debe tener la autoridad competente sobre la existencia del perjuicio. La realización del daño debe haber ocurrido, no puede ser hipotética ni eventual, sin embargo, una parte de la doctrina establece que no es necesario que el perjuicio ya haya ocurrido, ya que, desde el





instante en que se tiene certeza de que ocurrirá y se pueda cuantificar, el particular tendrá el derecho a pedir que se le indemnice, es decir, el perjuicio no tiene que ser actual.

Al referir daño personal, se trata nada más que de la legitimación al momento de reclamar la indemnización, es decir, se considera el supuesto de que solamente la persona que sufrió dicho perjuicio es la persona capaz de reclamar que se la indemnice.

Entonces surge como interrogante ¿Cómo se estipula cuando el daño debe ser indemnizado?, primero se demuestra la existencia del perjuicio, y si la víctima debía soportarlo. El daño calificado surge como consecuencia de la transgresión del principio de igualdad de cargas públicas, dicha transgresión da lugar a la obligación del Estado de reparar al ciudadano por el perjuicio causado, ya que proviene de la ilicitud de un acto administrativo.

### **3.2.3. La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violenta el derecho**

En este punto es fundamental evidenciar que tanto las acciones como también las omisiones de los servidores públicos en el ejercicio y desempeño de sus funciones, fueron las que provocaron o que originaron un daño real y cierto al administrado, es un requisito sine qua non, lo que equivale a decir que, si no existe el correspondiente nexo causal, no se podría evidenciar la responsabilidad extracontractual del Estado.

Se puede definir al nexo causal como aquella correlación entre el hecho generador y los efectos ocasionados por este, el mismo que deberá ser directo, exclusivo y necesario de una acción que proviene de la administración. En la doctrina se define (Goldenberg, 1984) como “El enlace material entre el hecho del antecedente y el resultado “imputatui facti” o “vínculo material” (p. 1)

El nexo causal debe entenderse como una conexión fáctica, es decir, se debe confirmar que el suceso origina que el funcionario haya ocasionado un perjuicio a través de una acción u omisión al momento de brindar un servicio, la carga de la prueba de esta relación causa-efecto le corresponde al administrado.

Para probar el nexo causal es necesario señalar que no hubiera existido un perjuicio sin un acontecimiento que le exija al Estado a reparar, lo que demuestra que nuestra legislación ha establecido como requisito fundamental para la responsabilidad objetiva del Estado a la concurrencia, de tal modo que, la ausencia de uno de ellos, imposibilita la aplicación de la responsabilidad extracontractual.



### 3.2.4. Principios que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado

Los principios son mandatos generales que orientan la actividad procedimental de reclamo administrativo o juicio de responsabilidad extracontractual del Estado que se puede iniciar ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Entre los más importantes tenemos:

- a. **Principio indemnizatorio.** La indemnización es: “La erogación de recursos económicos por parte del Estado con el fin de compensar o reparar los daños provocados a los administrados” (Bustamante, 1999, pág. 260) En el artículo 336 del Código Orgánico Administrativo, consta el principio indemnizatorio el cual tiene por objeto el de conseguir restituir las cosas al estado anterior o al más próximo o en su defecto compensar el daño causado.
- b. **Principio de acceso a la justicia.** En la responsabilidad extracontractual del Estado el administrado tiene la potestad de acceder a la justicia contencioso administrativa sin mayores trabas o requisitos que impidan su acceso; y sin la necesidad de agotar la vía administrativa, que no es requisito de procedibilidad. En razón de este principio, el administrado tiene 90 días para proponer además su reclamación en la vía administrativa, contado desde el día siguiente al que se produjo el daño conforme lo prevé el artículo 340.
- c. **Principio de carga de la prueba.** En la responsabilidad extracontractual del Estado, la carga de la prueba siempre le corresponderá al administrado o ciudadano, el mismo que está obligado a probar no solo el daño que afectó sus derechos constitucionales, sino además el nexo causal.

### 3.3. Procedimiento para reclamar la responsabilidad extracontractual según el Código Orgánico Administrativo.

El reclamo por responsabilidad extracontractual lo podrá presentar la persona interesada, que en este caso será la persona que sufrió el daño. La persona interesada tiene la opción de iniciar el reclamo por dos vías: mediante procedimiento administrativo o por vía judicial. En caso de empezar un reclamo por responsabilidad extracontractual mediante procedimiento administrativo, se seguirá el trámite del procedimiento administrativo ordinario, regulado en los artículos 134 y siguientes del COA. Es importante destacar los criterios de doctrinarios respecto al procedimiento Administrativo. Dromi (2004) “considera que dicho procedimiento instaura una herramienta para gobernar y controlar el poder sujeto al margen de legalidad con el fin de garantizar los medios procesales a los administrados.”

Sobre el tema el autor Gordillo (2004) “expresa que, en dicho procedimiento, los administrados pueden impugnar la voluntad de la administración haciendo uso de recursos y reclamaciones como vías en el ejercicio de derechos y garantías de carácter constitucional.”



Se debe tomar en cuenta también que en la actualidad ciertas instituciones públicas cuentan con sus propios procedimientos administrativos, lo que de alguna manera perjudica a los administrados, ya que se crean dichos procedimientos con el único fin de que los mismos se encuentren encaminados a los intereses institucionales.

Es por eso que el Código Orgánico Administrativo fija que se siga el procedimiento ordinario para el reclamo por responsabilidad extracontractual con el fin de crear un único procedimiento para todas las entidades y así asegurar la seguridad jurídica establecida en la Constitución de la República.

La figura del reclamo por vía administrativa surge con la finalidad de que el administrado tenga una garantía que le permita implantar, por ejemplo, una queja o un reclamo por la existencia de alguna negligencia o dilatación en algún procedimiento que se encuentre a cargo de la administración y que le haya originado daño al administrado.

Dicho reclamo deberá contener los requisitos contenidos en el artículo 220 del COA y que son asimilables a los requisitos del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos, tales como: generalidades de ley, narración de los hechos, anuncio de los medios de prueba, fundamentos de derecho, a autoridad administrativa ante quien se presenta el reclamo, la determinación del acto, y la firma de la persona interesada y su defensor. Además de dichos requisitos deberá contener la determinación de los requisitos establecidos en el artículo 342 del COA, que son: especificación de la acción u omisión de la administración o el hecho dañoso, el daño alegado, el nexo causal y la evaluación económica de responsabilidad extracontractual, de ser posible.

El término que tendrá para presentar dicho reclamo será de 90 días a partir de la acción u omisión cometida. Dicha actuación puede originarse de una de las cinco formas de actuación del Estado, tales como: acto administrativo, hecho administrativo, acto normativo, acto de simple administración, y contrato administrativo.

Con respecto al acto administrativo, este goza de una presunción de legitimidad desde que es notificado al administrado, tal como lo establece el artículo 101 del COA, esto hace que el daño sea configurado a partir de la notificación, momento desde el cual empezarán a contar los 90 días para presentar el reclamo. Así mismo, en el caso del acto normativo, se empezará a contar desde la fecha de publicación del acto en el Registro Oficial, entendiéndose según lo expresado en la norma que el tiempo para proponer el reclamo también será de 90 días desde la publicación, más en la vía judicial el término para presentar la demanda es de dos años, conforme lo acredita el artículo 306 numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos; la diferencia de tiempo de la vía judicial es mayor a la del procedimiento administrativo.

En el caso de un hecho administrativo, el mismo al ser producto de un suceso incierto del que la administración no tiene conocimiento y no puede prever, los efectos de estos serán



inmediatos y no se requerirá notificación, y se empezará a contar el término de 90 días para iniciar el reclamo a partir del momento en el que ocurrió el acontecimiento, conforme lo dispuso la Corte Nacional en el juicio N° 2007-0055:

“El derecho del administrado a reclamar los efectos que ha causado un hecho administrativo cuya responsabilidad no corresponde al Estado, nace del momento mismo de su acontecimiento y debe presentar el reclamo y ejercer la acción contencioso administrativa dentro del término”. (Resolución Nro. 0348-2010, Juicio Nro. 27-0055)

Si se trata de omisiones, el plazo para iniciar el reclamo se tomará en cuenta desde la fecha que debió darse la actuación y no se hizo.

El COA establece el uso de formularios y solicitudes que las instituciones públicas difunden mediante recursos electrónicos con el objeto de que la persona interesada haga el debido uso de los mismos, sin perjuicio de que el interesado pueda presentar el reclamo sin hacer uso de las solicitudes o formularios adoptados por la administración.

Es necesario tener en cuenta que una vez presentado el reclamo, la decisión de si se debe o no iniciar un procedimiento administrativo es exclusiva del órgano competente, y, de ser positiva dicha decisión, se deberá dictar una resolución en la que se ordene la iniciación del procedimiento.

Iniciado el procedimiento, se debe notificar a los interesados en la forma prescrita en los artículos 165, 166, y 167 del Código Orgánico Administrativo, esto es, de forma personal, mediante boletas o a través de uno de los medios de comunicación, pues, de otro modo afectaría la validez del procedimiento.

La administración puede convocar a audiencia, la misma será de oficio o a petición de partes, con la finalidad de que las partes sean escuchadas. Dicho reclamo puede terminar por cualquiera de las formas de terminar un procedimiento ordinario que se encuentran contenidas en el artículo 201 del presente Código, estas son: con un acto administrativo, ya sea favorable o desfavorable, abandono, desistimiento, caducidad, silencio administrativo, imposibilidad material de continuarlo, o con la terminación convencional.

La resolución que resuelve el procedimiento administrativo por el reclamo de responsabilidad extracontractual deberá contener de acuerdo al artículo 206 del COA: la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión, los recursos procedentes con la identificación del órgano judicial o administrativo ante quien se deba presentar y el plazo para interponerlo; además, el artículo 343 de la norma antes mencionada interpone la existencia de otros requisitos tales como la determinación del daño calificado, el nexo causal, la valoración del daño y qué criterios se usaron para su cálculo, y la reparación del mismo.

Dicha resolución se emitirá mediante acto administrativo, el cual debe encontrarse debidamente motivado, ya que, la Constitución prevé que, si un acto administrativo no se



encuentra debidamente motivado, el mismo será nulo. Es por eso que, para dictar un acto administrativo, el mismo deberá seguir un orden estructurado con respecto a los hechos y al derecho. Es decir, deberá contener un resultado que permita demostrar que, para el hecho alegado por la persona interesada, en el cual se evidencia la existencia de un perjuicio ya sea de índole patrimonial o extramatrimonial, existe un derecho subjetivo que ampara el hecho.

El artículo 341 del COA señala que el trámite para la presentación del reclamo por Responsabilidad Extracontractual será el mismo que el del procedimiento administrativo ordinario, pero también hace una excepción en el caso que la persona interesada tome la decisión de concurrir directamente a la vía judicial; en este caso no es necesario que la persona agote la vía administrativa para poder reclamar mediante vía judicial.

Sin embargo, en el caso del reclamo por vía judicial, es necesario mencionar que la norma hace una excepción expresa en cuanto al reclamo por las actuaciones que hacen los servidores de la Función Judicial, ya que de acuerdo al artículo 330 del Código Orgánico Administrativo “Las instituciones del sector público con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en la ley, responden por el daño debidamente calificado...14”. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Bajo este análisis, El Código Orgánico Administrativo hace una innovación respecto al ámbito de aplicación, puesto que en la actualidad se entiende que dicha norma es aplicable a todas las instituciones del Estado en cualquiera de sus dos vías, tanto la vía administrativa como la vía judicial, salvo a la Función Judicial.

### **3.4. ¿Son suficientes los artículos del Código Orgánico Administrativo para iniciar un reclamo por vía administrativa?**

El COA es considerado como el primer cuerpo normativo que regula el procedimiento y la competencia de la Responsabilidad Extracontractual, sin embargo, dicho procedimiento no es atribuible solo para el ámbito del reclamo por responsabilidad extracontractual, ya que según indica el artículo 341 de la normativa antes mencionada:

“El reclamo es una responsabilidad extracontractual que seguirá el trámite en el procedimiento administrativo ordinario que es regulado en el Código” (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Es decir, el procedimiento a aplicar en el caso de iniciar un reclamo por responsabilidad extracontractual por vía administrativa, será el procedimiento administrativo ordinario, el cual, no solo se encuentra regulado en el código para iniciar este tipo de reclamos, sino para todos los reclamos y controversias que no tengan un procedimiento específico. Recordemos que los medios impugnatorios, en vía administrativa, por lo general se encuentran encaminados a realizar un control de legalidad; por lo que este tipo de reclamaciones, que no atacan directamente a la legalidad de las actuaciones administrativas sino a conseguir un resarcimiento material y no patrimonial de un detrimento sufrido, deberían tener un



procedimiento adecuado para la obtención de un resultado justo ante un daño. Una de las especialidades que debería tener un reclamo administrativo por daño, son términos mucho más abreviados; considerando que los registros de las actuaciones de la administración están guardados en los propios archivos de la administración, por lo que no sería necesario que el que propone el reclamo, active mecanismo de justicia para poder acceder a los mismos, siendo la acción de habeas data. Por medio de la administración se debe a la apertura en la garantía de Derecho a una Buena administración, la cual se contempla en el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo.

A pesar de que el legislador ha extendido la noción de esta figura, debería existir un procedimiento especial a aplicar para el reclamo por vía administrativa, en el cual se especifique ante quien se debe interponer dicho reclamo, la acción a tomar en caso de que no exista respuesta alguna por parte de la administración ante el reclamo interpuesto y el plazo en el cual se puede interponer.

Por tanto, considero que los artículos instaurados en el Código Orgánico Administrativo sobre la Responsabilidad Extracontractual son insuficientes, puesto que, si se agregó una nueva vía para interponer el reclamo por Responsabilidad, la misma debía de contar con un procedimiento especial para iniciar este tipo de trámites, con el fin de que el mismo sea una vía más expedita y oportuna que la típica vía judicial.

Para esto hay que señalar que, si bien es cierto, la vía judicial es la más utilizada por los ciudadanos para pedir este tipo de reclamos, no significa que sea la más efectiva y eficaz para pedir la reparación de un daño, ya que podría tardar años en conseguir un pronunciamiento por parte del juzgador, vulnerando así el principio de celeridad establecido en el artículo 20 del Código Orgánico de la Función Judicial. Es por esto que, al establecer una segunda vía para iniciar el reclamo por responsabilidad extracontractual, dicho procedimiento debe ser un procedimiento especial aplicable únicamente para este tipo de reclamos y debe seguir con los principios generales establecidos en el COA, con el fin de que se cumplan los principios de eficiencia y eficacia contenidos propiamente en los artículos 3 y 4, de manera que sea un mecanismo de reparación más rápido y efectivo para el individuo.

### **2.3. HIPÓTESIS**

Las masacres carcelarias ocasionan responsabilidad extracontractual del Estado



## CAPÍTULO III.

### METODOLOGÍA

Los métodos, técnicas, instrumentos y recursos que se utilizaron en la ejecución de la presente investigación, son:

#### 3.1. UNIDAD DE ANÁLISIS.

La unidad de análisis de la investigación, se ubica en el Cantón Riobamba, Provincia de Chimborazo, específicamente, en el Centro de Rehabilitación de personas privadas de la libertad; en efecto, la variable independiente que refiere a las masacres carcelarias fue estudiada desde un enfoque legal y social, para determinar responsabilidad extracontractual del Estado.

#### 3.2. MÉTODOS.

El objeto de estudio fue estudiado aplicando los siguientes métodos:

Los métodos que se aplicarán en el presente proyecto de investigación son: histórico-lógico, jurídico-doctrinal, jurídico-analítico, inductivo y descriptivo.

**Método descriptivo:** Permitirá describir y evaluar ciertas características de una situación particular de uno o más puntos del tiempo.

**Método histórico- lógico:** Permitirá evaluar el decurso evolutivo del objeto materia de la investigación en un ámbito espacial local, nacional o mundial con el fin de entender su comportamiento histórico y explicará su estado actual.

**Método jurídico-doctrinal:** Permitirá analizar las posiciones legales sobre el tema objeto de investigación para arribar a conclusiones científicamente valida.

**Método jurídico-analítico:** Facilitará la correcta comprensión del alcance y sentido de las normas jurídicas sobre el tema a investigarse y su estudio en función del contexto político, económico y social y en el que se expidieron.

**Método inductivo:** Permitirá ejecutar el proyecto investigativo a partir de la práctica del pensamiento o razonamiento inductivo, generar premisas a partir de fenómenos individuales.

**El método deductivo:** permitirá que la investigación este enmarcada en el modelo dogmático-jurídico, donde se encarga de estudiar a profundidad las instituciones jurídicas, pero de modo abstracto, verificando su realización en la realidad, debido que su apoyo radica en las fuentes formales de los textos legales. De igual forma, el estudio es



documental, toma en cuenta varias fuentes documentales relacionadas artículos jurídicos, leyes, decretos y jurisprudencias, para revelar sus conclusiones.

### **3.3. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.**

Por las características, la investigación asume un enfoque cualitativo. La investigadora en base al estudio documental bibliográfico y a los resultados de la investigación de campo, da a conocer las cualidades y características de cada una de las variables analizadas en el presente trabajo investigativo.

### **3.4. TIPO DE INVESTIGACIÓN**

Los tipos de investigación a ser utilizados en el presente proyecto son:

**Básica:** La investigación será básica porque los resultados permitirán descubrir y establecer nuevos conocimientos sobre el objeto de estudio.

**Documental bibliográfico:** Mediante la investigación documental ya que es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis crítico e interpretación de información, es decir los datos obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes: documentales cuyo propósito es el aporte de nuevos conocimientos.

**De campo.** – El estudio se realizó en el en el Cantón Riobamba, Provincia de Chimborazo, específicamente, en el Centro de Rehabilitación de personas privadas de la libertad, por esta razón, la investigación, es de campo.

**Descriptiva.** - Los resultados de la investigación documental-bibliográfica y de campo, permiten que las masacres carcelarias ocasionan responsabilidad extracontractual del Estado

### **3.5. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

El diseño del presente estudio es de carácter no experimental, puesto que se analizará sobre las unidades de análisis para determinar una relación de variables, y mas no se modificarán a las mismas.

### **3.6. POBLACIÓN DE ESTUDIO Y TAMAÑO DE LA MUESTRA**

#### **3.6.1. Población**

La población en la presente investigación está comprendida por los siguientes grupos de personas:





**Tabla No 1: Población**

<b>POBLACIÓN:</b>	<b>NÚMERO</b>
Director del Centro de Rehabilitación Nro. 1 Chimborazo	1
Personas privadas de la libertad	30
Personas que laboran en el Centro de rehabilitación	10
<b>Total</b>	<b>41</b>

### 3.6.2. Muestra

En vista que la población involucrada en el presente trabajo investigativo no es extensa, se procedió a trabajar con todos los involucrados, motivo por la cual no fue necesario extraer una muestra.

### 3.7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Como técnica de investigación, se seleccionó la encuesta; y como instrumento de investigación para recabar la información, se diseñó un cuestionario de 10 preguntas cerradas, mismo que fue aplicado a 30 personas privadas de la libertad, un Director del Centro de Rehabilitación Nro. 1 Chimborazo, 10 Personas que laboran en el Centro de rehabilitación.

### 3.8. TÉCNICAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El tratamiento de la información inicia con la tabulación de datos, para lo cual se empleó la técnica matemática de la cuantificación; una vez tabulados los datos, se procesó la información para obtener los resultados en tablas y gráficos estadísticos, para ello se utilizó, la técnica informática y paquete contable Excel; para interpretar y discutir los resultados se usó las técnicas lógicas de la inducción, deducción, análisis y síntesis.

### 3.9. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

**Tabla Nro. 2: Incidencia de la variable independiente sobre la variable dependiente**

<b>PREGUNTA</b>	<b>INCIDENCIA</b>		<b>TOTAL</b>
	<b>SI</b>	<b>NO</b>	
¿Cree usted que el Estado asume la responsabilidad de proteger los derechos de las personas privadas de la libertad?	<b>30%</b>	<b>70%</b>	<b>100%</b>
¿Es el Estado el principal responsable de velar por el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad?	<b>75%</b>	<b>25%</b>	<b>100%</b>
¿Cree usted que en realidad existe rehabilitación social en Ecuador, dentro de los centros de privación de libertad?	<b>10%</b>	<b>90%</b>	<b>100%</b>



PREGUNTA	INCIDENCIA		TOTAL
	SI	NO	
¿El Estado garantiza derechos a las personas que se encuentra en los Centros de privación de la libertad?	12%	88%	100%
¿Puede el estado mejorar la calidad de vida de las personas privadas de libertad?	75%	25%	100%
¿El Centro de privación de la libertad emplea mecanismos para una adecuada rehabilitación?	35%	65%	100%
¿Las personas privadas de la libertad al ingresar a esta Institución pierden sus derechos?	92%	8%	100%
¿Se han dado charlas o se les ha informado a las personas privadas de la libertad sobre sus derechos y obligaciones durante su permanencia en esta Institución?	47%	53%	100%
¿Se ha capacitado en materia de derechos, al personal administrativo y de seguridad del Centro de Rehabilitación Social? ¿De qué forma se han capacitado?	38%	62%	100%
¿Se pueden evitar actos de violencia en el centro de rehabilitación social?	40%	60%	100%
TOTAL	454	546	
	45.4%	54.6%	100

**Fuente:** Encuesta aplicada a 30 personas privadas de la libertad, al director del centro de rehabilitación y 10 funcionarios públicos que laboran en el centro de privación de la libertad de Chimborazo.

**Elaborado por:** Ab. Lorena Becera (2022)

Para comprobar la hipótesis, se ha utilizado la estadística descriptiva, que permite sintetizar la información obtenida en los instrumentos de investigación aplicados a los grupos o elementos de estudio, en este caso: 30 personas privadas de la libertad, al director del centro de rehabilitación y 10 funcionarios públicos que laboran en el centro de privación de la libertad de Chimborazo; se ha seleccionado 10 preguntas que tienen estrecha relación con las variables de estudio: Variable independiente (Las masacres carcelarias) y, Variable dependiente (ocasionan responsabilidad extracontractual del Estado); posterior a esta actividad, se realizó la sumatoria de los datos cuantitativos y se sacó la media de cada una de las preguntas. Según los resultados, Las masacres carcelarias ocurren por descuido del Estado al no establecer políticas de estado que permitan una adecuada rehabilitación social al individuo infractor de la ley. En base a estos resultados, se acepta la hipótesis nula, es decir, que las masacres carcelarias si ocasiona responsabilidad extracontractual del Estado.



## CAPITULO IV:

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 4.1. RESULTADOS

El tratamiento de la información recopilada en los instrumentos de investigación, que se ha utilizado en el proceso investigativo, permite establecer los resultados cuantitativos, mismos que sirven para verificar el alcance de objetivos, comprobar o rechazar la hipótesis y establecer las conclusiones de la investigación. En este sentido, a continuación, se describen los resultados alcanzados en el cuestionario aplicado a 30 privados de la libertad, 10 personas que laboran en la administración del centro de privación de la libertad y director del Centro Riobamba.

1. En relación a la interrogante si cree usted que el Estado asume la responsabilidad de proteger los derechos de las personas privadas de la libertad; el 70% de las personas encuestadas dicen que no y el 30 % dicen que sí. Como se puede apreciar la mayoría de los encuestados dicen que el Estado no asume su responsabilidad en la protección de los PPL.
2. Con respecto a la pregunta número 2 que dice: ¿Es el Estado el principal responsable de velar por el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad?. Los privados de la libertad dicen en un 100% que sí, es el Estado es responsable de velar por sus derechos. Por su parte los funcionarios públicos y el Director del Centro de Rehabilitación que laboran en el centro de rehabilitación indican en un 80% que el Estado si es responsable de velar por los derechos de los PPL, mientras que el 20% indican que no solo el Estado debe ser responsable por velar el respeto de los derechos fundamentales.
3. Cuando se consultó a los privados de la libertad, a los funcionarios y director del Centro de Rehabilitación Social de la Ciudad de Riobamba, acerca de ¿Cuáles son los mínimos derechos fundamentales que el Estado debería garantizar a las personas que se encuentra en los Centros de privación de la libertad? Respondieron que los derechos mínimos que el Estado debería brindarles son: salud, la vida, alimentación, seguridad, rehabilitación.
4. En relación a la pregunta número 4 ¿Qué se debería hacer el Estado para mejorar la calidad de vida de las personas privadas de libertad? Los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de Chimborazo Nro. 1, en un 100 % indican que el Estado les debe: alimentación, salud, educación, integración familiar, trabajo. Por su parte los señores funcionarios del centre referido en un 80% indican que el Estado debe generar políticas de Estado referentes a salud, educación, alimentación y un trato humanitario, en cambio el 20 % indica que el Estado hace su aporte para la rehabilitación, pero la corrupción destruye el sistema.



5. Cuando se consultó a los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de Chimborazo Nro. 1, respecto de ¿Cree usted que en realidad existe rehabilitación social en Ecuador, dentro de los centros de privación de libertad? Indican en un 40% que algunas actividades se realizan para su rehabilitación especialmente en la actividad laboral aprendiendo oficio o realizando artesanías y manualidades. Mientras que el 60 % indican que no hay ninguna forma de rehabilitación. Los funcionarios del Centro en un 60 % señalan si existen actividades de capacitación mientras que el 40 % considera que no hay rehabilitación en los PPL.
  
6. Respecto de la interrogante Nro. 6 ¿Qué mecanismos emplean dentro del Centro de privación de la libertad para una adecuada rehabilitación? los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de Chimborazo Nro. 1 indican que las actividades que más practican son: deportes, educación, maltratos y agresiones.  
  
En cambio, los señores funcionarios del centro indican que las actividades que se practican en el centro son: Charlas sobre derechos, educación en diferentes áreas, deporte y recreación como danzas y otras. Los maltratos se dan entre PPL
  
7. Cuando se consulto acerca de la interrogante ¿Cuáles son los derechos que pierden las personas privadas de la libertad al ingresar a esta Institución? los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de Chimborazo Nro. 1 indican que pierden todos sus derechos, la libertad para estudiar, alimentarse, atención médica, reintegración familiar, fuera del centro la falta de empleo por ello vuelve a delinquir, etc. Por su lado los señores funcionarios indican que los PPL no pierden sus derechos, pero existe una desidia por realizar o participar en actividades de capacitación, estudios para recuperar su dignidad, no existe partición activa del Estado por generar actividades de rehabilitación.
  
8. Con respecto a la interrogante ¿Se han dado charlas o se les ha informado a las personas privadas de la libertad sobre sus derechos y obligaciones durante su permanencia en esta Institución? los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de Chimborazo Nro. 1 en un 40 % indican que si se les capacita mientras que el restante 60 % señala que no se les capacita. En cambio, los señores funcionarios del Centro indican que en un 100 % si se realizan programas de capacitación y de educación continua sin embargo solo en 50% de los PPL participan de esta programación.
  
9. Al respecto de la interrogante ¿Se ha capacitado en materia de derechos, al personal administrativo y de seguridad del Centro de Rehabilitación Social? ¿De qué forma se han capacitado? los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de Chimborazo Nro. 1, en un 90 % indican que desconocen este tema mientras que el 10% indican que, si se capacita al personal administrativo, aunque no conocen en que temas. Por su parte los señores funcionarios del Centro en un 40 % si capacitan en derechos humanos, mientras que el 60 % indican que no reciben ninguna capacitación.
  
10. Con respecto a la interrogante ¿Por qué cree usted que se dan actos de violencia en el centro de rehabilitación social? los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de



Chimborazo Nro. 1, indican que hay varias razones para que se den actos de violencia y que no son esporádicos sino diarios, así, por ejemplo: hacinamiento, falta de servicios higiénicos, mala alimentación, falta de actividad física e intelectual. Por su parte los señores funcionarios del Centro indican que el hacinamiento es una de las principales razones, reclusión de personas por varios delitos entre ellos psicópatas, adicciones, trastornos, violencia, liderazgo de PPL y reclusión de personas sin recursos, corrupción, falta de políticas públicas por parte del Estado para aplacar un problema que es una bomba de tiempo.

#### **4.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

1. Como se puede apreciar la mayoría de los encuestados dicen que el Estado no asume su responsabilidad en la protección de los PPL. Es preciso comprender que cuando una persona es aprendida y privada de su libertad para ser recluida en un centro de rehabilitación, será responsabilidad del Estado su rehabilitación y reincorporación a la sociedad. No significa simplemente privarle de su libertad para que encerrado cambia su actividad delictiva, es necesario que el Estado asuma su rol establecido en la Constitución y en instancias internacionales.
2. Como refería en el numeral primero de este comentario el Estado el principal responsable de velar por el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad por ello es necesario que desarrolle planes de actuación mediante la creación de políticas de estado que vayan desde la reforma a la ley respecto de la prisión preventiva hasta la verificación exacta de cuantas personas son privadas de la libertad, que recurso dispone para aquello, qué planes tiene para las personas privadas, es decir requiere tener un control exacto y minucioso de esta institución para brindar rehabilitación, porque sigue simplemente encerrado personas para que cambien producto del encierro eso genera más violencia.
3. Los derechos mínimos que el Estado debería brindar a los PPL en los centros de Rehabilitación social son: salud, la vida, alimentación, seguridad, rehabilitación. Estos derechos deben ser subsidiados por el Estado económicamente y mediante planificación estratégica, con el personal adecuado y sobre todo con los recursos que amerita una verdadera rehabilitación. No es cosa de privar de libertad a las personas para que se rehabiliten, son seres humanos que requieren atención, psicológica, física, espiritual, afectiva. Esto lo puede lograr el estudiante mediante políticas de estado.
4. El Estado debe generar políticas de Estado referentes a salud, educación, alimentación y un trato humanitario. Para evitar masacres violentas en las cárceles es el Estado que, a través de una adecuada planificación, desterrado la corrupción, los sobornos. Sin embargo, se considera importante también que el conglomerado, la población, la familia cumpla su rol que es educar con valores, respeto, dignidad al



hijo, con el ejemplo mostrando que la corrupción es una lacra de la sociedad que solo genera pobreza y diferencias entre los seres humanos.

5. Desde hace algunos años no existe rehabilitación en las cárceles del Ecuador, peor aún bajo el régimen político del gobierno actual, no se destinan los recursos, no existe planificación y control, desde hace algunos años los grupos delictivos narcotraficantes controlan las cárceles, inclusive ciudades y las calles del Ecuador y el gobierno no hace nada al respecto es porque no tiene políticas y una planificación clara de lo que significa la rehabilitación, por ello no se destinan recursos; prueba de ello es que los PPL sobreviven con menos de un dólar en las cárceles atiborradas de gente con y sin sentencia.
6. En el Centro de Privación de la libertad de la ciudad de Riobamba, se realizan algunas actividades que de alguna forma rehabilitan al sentenciado, se realizan talleres de carpintería, mecánica, manualidades con lana, madera, tagua, agricultura, etc. El Departamento de Educación ofrece títulos de escuela, colegio y universidad para los PPL, reciben visitas de familiares y son algunos los PPL que se benefician sin embargo hace falta recursos para proceder con otros planes que de alguna forma suplen las deficiencias que son evidentes.
7. Según las encuestas aplicadas en el Centro de Privación de la Libertad los señores PPL dicen que cuando se ingresa al Centro en calidad de sentenciado se pierden todos los derechos, no vale nada un PPL, por ello es presa de los narcos que reclutan gente para cometer sus fechorías, son víctimas de extorción, deben pagar para su protección, no pueden dedicarse a las actividades de rehabilitación porque dentro del centro se debe delinquir para sobrevivir.
8. Los PPL tan solo en un 20% asiste a capacitaciones en materia legal, mismas que son auspiciadas por la UNACH y la carrera de Derecho. Con respecto a sus derechos y obligaciones no se capacitan, pero si en otras áreas como son educación continua primaria, secundaria y universidad, en un porcentaje de un 10 % de PPL, lo cual determina que mínimo de PPL logra de alguna forma rehabilitarse.
9. A decir de las encuestas aplicadas no existe capacitación ya sea en seguridad, atención, control y cuidado al personal administrativo y de seguridad del Centro de Rehabilitación Social, por cuanto el estado no cuenta con los recursos para ello, apenas logra cubrir con algunas necesidades básicas, sin embargo, no es lo necesario para lograr la anhelada rehabilitación.
10. Las causas que general violencia en las cárceles de nuestro país son las que se han revisado en todas las interrogantes planteadas, no es cuestión de un día, que por hechos aislados se han producido muertes violentas. No es así las muertes violentas representan una serie de problemas que viene acarando el país, no se debe olvidar que no existen políticas de estado que determina en el correcto funcionamiento de las cárceles ni del país mismo, vivimos en un ambiente de corrupción. Violencia,



falta de empleo, salud, alimento y el gobierno no planifica sino solo se endeuda para aplacar la ira de la sociedad y la población cree que, con la huelga, la violencia, se soluciona todo.

### **4.3. CONCLUSIONES**

Las conclusiones del presente trabajo investigativo están estructuradas en fusión de los resultados de la indagación y del estudio de casos; guardan una estrecha relación con los objetivos, por tal razón, la verificación del alcance de los mismos se puede observar en las siguientes conclusiones:

1. Según los resultados de la investigación y las encuestas aplicadas a los señores PPL del Centro de Privación de la libertad de Chimborazo Nro. 1, al señor director y personal que labora en el Centro de privación de la libertad se llega a la conclusión que el Estado no asume su responsabilidad en la protección de los PPL. Es preciso comprende que cuando una persona es aprendida y privada de su libertad para ser reclusa en un centro de rehabilitación, será responsabilidad del Estado su rehabilitación y reincorporación a la sociedad.
2. Los derechos mínimos que el Estado debería brindar a los PPL en los centros de Rehabilitación social son: salud, la vida, alimentación, seguridad, rehabilitación. Estos derechos deben ser subsidiados por el Estado económicamente y mediante planificación estratégica, con el personal adecuado y sobre todo con los recursos que amerita una verdadera rehabilitación. No es cosa de privar de libertad a las personas para que se rehabiliten, son seres humanos que requieren atención, psicológica, física, espiritual, afectiva. Esto lo puede lograr el estudiante mediante políticas de estado.
3. Desde hace algunos años no existe rehabilitación en las cárceles del Ecuador, peor aún bajo el régimen político del gobierno actual, no se destinan los recursos, no existe planificación y control, desde hace algunos años los grupos delictivos narcotraficantes controlan las cárceles, inclusive ciudades y las calles del Ecuador y el gobierno no hace nada al respecto es porque no tiene políticas y una planificación clara de lo que significa la rehabilitación, por ello no se destinan recursos; prueba de ello es que los PPL sobreviven con menos de un dólar en las cárceles atiborradas de gente con y sin sentencia.
4. Las muertes violentas representan una serie de problemas que viene acarando el país, no se debe olvidar que no existen políticas de estado que determinan en el correcto funcionamiento de las cárceles ni del país mismo, vivimos en un ambiente de corrupción. Violencia, falta de empleo, salud, alimento y el gobierno no planifica sino solo se endeuda para aplacar la ira de la sociedad y la población cree que, con la huelga, la violencia, se soluciona todo.



5. Los familiares de las personas privadas de la libertad pueden iniciar acciones legales en contra del Estado considerando que si existe responsabilidad extracontractual del mismo por efecto de las masacres carcelarias suscitadas de manera violenta en los últimos años.

#### **4.4. RECOMENDACIONES**

En función a las conclusiones, se establecen las siguientes recomendaciones:

1. El Estado debe generar políticas de Estado referentes a salud, educación, alimentación y un trato humanitario. Para evitar masacres violentas en las cárceles es el Estado que, a través de una adecuada planificación, desterrado la corrupción, los sobornos. Sin embargo, se considera importante también que el conglomerado, la población, la familia cumpla su rol que es educar con valores, respeto, dignidad al hijo, con el ejemplo mostrando que la corrupción es una lacra de la sociedad que solo genera pobreza y diferencias entre los seres humanos.
2. Se debe revisar la ley para evitar exceso de personas en los centros de rehabilitación, actualmente existen un sin número de infracciones y delitos que obligan a privar de la libertad a las personas. No sujetarse tan solo al indulto presidencial como mecanismo de librar el hacinamiento carcelario
3. Rehabilitar en los centros de privación demanda no solamente del Estado, sino también de autogestión del líder capaz y emprendedor. En la actualidad se ha determinado funciones al SNAI que no ha dado resultados. Una buena iniciativa sería el censo carcelario que impulsa el Estado para determinar en qué situación se encuentra actualmente y a partir de ahí para posteriores correctivos que involucren a la sociedad civil, la empresa privada y otras instituciones.
4. El Estado debe recuperar el control de los centros de rehabilitación, sabemos que todos los centros se hallan liderados por bandas criminales, si no toma el control el Estado nunca podrá ordenar el centro por más buena intención.
5. Los familiares de la víctimas pueden iniciar acciones legales en contra del Estado considerando que si existe responsabilidad extracontractual del mismo por efecto de las masacres carcelarias suscitadas de manera violenta en los últimos años. Pero también pueden hacer su parte que es la familia educar en valores a sus hijos para que de grandes no sean delincuentes.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Bibliografía

- Alessandri Rodríguez, Arturo, *De la responsabilidad extracontractual en el Derecho Civil Chileno*, T. I, cit., p. 210, N 138; Barros Bourie, Enrique, *Tratado de responsabilidad extracontractual*, Santiago de Chile, editorial JURÍDICA de Chile, 2006, p. 221.
- Álvarez Velasco Carla Morena, Las cárceles de la muerte en Ecuador opinión, enero 2n recl022 <https://nuso.org/articulo/las-carceles-de-la-muerte-en-ecuado/>
- De Ángel Yagüez, Ricardo, *Tratado de responsabilidad civil*, cit., p. 907.
- Coyle, A. (2002). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.
- Courtus, C. (2006). El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos de la. 2018. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>
- Del Olmo, Rosa. (2002). *Red de bibliotecas Virtuales de la red Clacso*. Recuperado el 19 de noviembre de 2009, de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar>
- Diez Schwerter, José Luis, *El daño extracontractual*, Santiago de Chile, editorial Jurídica de Chile, 1997, p. 25; Martínez Rave, Gilberto, *La responsabilidad civil extracontractual en Colombia*, Medellín, editorial L. Vieco y Cía. Ltda., 1984, pp. 109, 110, 111.
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Argentina. 11 Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo* (Novena ed.). México: Porrúa
- Goldenberg, I. (1984). *La relación de causalidad en la Responsabilidad Civil*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Hitters, J. (2008). *Son vinculantes los pronunciamientos de la comisión y la corte interoamericana de Derechos Humanos*. Hawkins Press.
- Kendall, S. (2010). *Tutela judicial efectiva en la relación jurídica penitenciaria*. Santiago: Editorial Librotecnia.
- Mazeaud, Henri et al., *Lecciones de Derecho Civil*, parte segunda, volumen II, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1969, p.7



- Medina, C. (2003). *La convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida Integridad Personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial. Santiago.*
- Naveira Zarra, Maita, “El evento dañoso”, en Peña, José María (director): *Derecho de responsabilidad civil extracontractual*, cit., p. 53.
- Narvaez, J. (2015). <http://repositorio.usfq.edu.ec>. Obtenido de <http://repositorio.usfq.edu.ec>: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4545/1/113784.pdf>
- Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia. *Fallo de casación ante el recurso interpuesto por el Comité Delfina Torres Vda. de Concha, de la sentencia dictada por la Sala Única de la ex H. Corte Superior de Justicia de Esmeraldas, dentro del juicio ordinario, por indemnización de daños y perjuicios, contra Petroecuador y otros.* Cit., p. 3024.
- Saavedra, R. (2003). *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública.* Bogotá, Colombia: Editorial Jurídica Gustavo Ibañez.
- Silva, C. (2008.). *La tortura y los tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes. Su prevención durante la privación de la libertad en Ejecución Penal y Derechos Humanos.*
- Silva, C. (2008). *Ejecución Penal y Derechos Humanos. Quito: V y M.* 92 Soto, E. (2014). *Derecho administrativo penal.*
- Specter, D. (2006). *Making Prisons Safe: Strategies for Reducing Violence.* Washintong. Washington University Journal of Law & Policy.
- Stippel, J. (2006). *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile. Santiago.*
- Tamayo Jaramillo, Javier, *De la responsabilidad civil*, T.II, cit., p. 220.

## Linografía

- Alerta de amotinamiento en la cárcel Regional de Guayaquil. *El Comercio.* Consultado el 24 de febrero de 2021.
- Publimetro. «Se registra amotinamiento en la cárcel de Cotopaxi, confirma el SNAI». *Publimetro Test* (en inglés). Consultado el 24 de febrero de 2021.
- «Número oficial de asesinados en las cárceles de Ecuador asciende a 79; SNAI asegura que la situación está ‘controlada’». *El Universo.* 24 de febrero de 2021. Consultado el 24 de febrero de 2021.



- En este sentido, información proporcionada a la CIDH por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador- Resolución del 15 de diciembre de 2021. Archivo de la CIDH, 16 de diciembre de 2021; y Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-014/2022- Observaciones al Informe, 24 de enero de 2022, p. 72.
- Información proporcionada a la CIDH por la Dirección de Asesoría Jurídica y Cooperación Judicial Internacional de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Archivo de la CIDH, 10 de diciembre de 2021.
- Ecuador, Decreto Ejecutivo 264, adoptado el 22 de noviembre de 2021
- En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-314/ 2021, 29 de octubre de 2021, p. 11; y Secretaría de Derechos Humanos, Ecuador, Informe de las acciones realizadas por la Secretaría de Derechos Humanos ante los hechos violentos suscitados en el Centro de Rehabilitación Social de varones No. 2 de Guayaquil, 2021, pp. 2-9.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos de la. 2018. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>
- Sentencia del 17 de junio del 2013, Proceso Nro. 2011-0083: Caso Ordóñez Claudio Iván vs Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 17 de Junio de 2013).
- Resolución Nro. 0348-2010, Juicio Nro. 27-0055: Cerámica Rialto vs Petroecuador S.A. (Ex Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia Sentencia del 8 de Octubre de 2010).



**ANEXOS**

**ANEXOS**



**ANEXO 1: Guía de encuesta para director y funcionarios**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**GUÍA DE ENCUESTA**

**Destinatario:** funcionarios y director del Centro de Privación de la Libertad Nro. 1 Chimborazo

**Objetivo:** Realizar un análisis jurídico sobre la “LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR”

**Introducción:** la presente encuesta tiene por objeto recabar información para la realización del proyecto de investigación titulado “LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR”. la misma que tendrá fines eminentemente académicos.

**Cuestionario**

1) ¿Cree usted que el Estado asume la responsabilidad de proteger los derechos de las personas privadas de la libertad?

SI ( )    NO ( )    TALVEZ ( )

Por qué

.....  
.....

2) ¿Es el Estado el principal responsable de velar por el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad?

SI ( )    NO ( )    TALVEZ ( )

Por qué

.....  
.....



3) ¿Cuáles son los mínimos derechos fundamentales que el Estado debería garantizar a las personas que se encuentra en los Centros de privación de la libertad?

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....

4) ¿Qué se debería hacer el estado para mejorar la calidad de vida de las personas privadas de libertad?

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....

5) ¿Cree usted que en realidad existe rehabilitación social en Ecuador, dentro de los centros de privación de libertad?

SI ( )                      NO ( )                      TALVEZ ( )

Por qué

.....

.....

6) ¿Qué mecanismos emplean dentro del Centro de privación de la libertad para una adecuada rehabilitación?

- a). Charlas y educación
- b). Deporte y recreación
- c). Religión
- d). Maltrato y agresiones
- e). Otras

Observación

.....

.....



7) ¿Cuáles son los derechos que pierden las personas privadas de la libertad al ingresar a esta Institución?

- a. Todos sus derechos
- b. Libertad
- c. Dignidad
- d. Ningún Derecho

Observaciones:

.....  
.....

8) ¿Se han dado charlas o se les ha informado a las personas privadas de la libertad sobre sus derechos y obligaciones durante su permanencia en esta Institución?

- a) Sí, regularmente.
- b) No se los informa.

Observaciones:

.....  
.....

9) ¿Se ha capacitado en materia de derechos, al personal administrativo y de seguridad del Centro de Rehabilitación Social? ¿De qué forma se han capacitado?

- a. Sí, a través de cursos permanentes en derechos humanos.
- b. Sí, a través de clases de Derecho Penal.
- c. Sí, aprendiendo los protocolos internacionales.
- d. No se capacita.

Observaciones:

.....  
.....

10. ¿Por qué cree usted que se dan actos de violencia en el centro de rehabilitación social?

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....

Gracias por su atención



**ANEXO 2: Guía de encuesta para personas privadas de la libertad**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**GUÍA DE ENCUESTA**

**Destinatario:** Personas privadas de la libertad del Centro de Privación de la Libertad Nro. 1 Chimborazo

**Objetivo:** Realizar un análisis jurídico sobre la “LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR”

**Introducción:** la presente encuesta tiene por objeto recabar información para la realización del proyecto de investigación titulado “LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO EN LAS MASACRES CARCELARIAS EN EL ECUADOR”. la misma que tendrá fines eminentemente académicos.

**Cuestionario**

1) ¿Cree usted que el Estado protege los derechos de las personas privadas de la libertad?

SI ( )                                      NO ( )                                      TALVEZ ( )

Por qué

.....  
.....

2) ¿Es el Estado el principal responsable de proteger el respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad?

SI ( )                                      NO ( )                                      TALVEZ ( )

Por qué

.....  
.....





3) ¿Cuáles son los derechos que el Estado debería garantizar a las personas que se encuentra en los Centros de privación de la libertad?

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....

4) ¿Qué se debería hacer el Estado para mejorar la calidad de vida de las personas privadas de libertad?

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....

5) ¿Usted se rehabilita en este centro de privación de libertad?

SI ( )                      NO ( )                      TALVEZ ( )

Por qué

.....

.....

6) ¿Qué mecanismos se emplean dentro del Centro de privación de la libertad para una adecuada rehabilitación?

- a). Charlas y educación
- b). Deporte y recreación
- c). Religión
- d). Maltrato y agresiones
- e). Otras

Observación

.....

.....



7) ¿Cuáles son los derechos que pierden las personas privadas de la libertad al ingresar a esta Institución?

- a. Todos sus derechos
- b. Libertad
- c. Dignidad
- d. Ningún Derecho

Observaciones:

.....  
.....

8) ¿Se han dado charlas o se les ha informado a las personas privadas de la libertad sobre sus derechos y obligaciones durante su permanencia en esta Institución?

- a) Sí, regularmente.
- b) No se los informa.

Observaciones:

.....  
.....

9) ¿Se ha capacitado en materia de derechos, al personal administrativo y de seguridad del Centro de Rehabilitación Social? ¿De qué forma se han capacitado?

- a. Sí, a través de cursos permanentes en derechos humanos.
- b. Sí, a través de clases de Derecho Penal.
- c. Sí, aprendiendo los protocolos internacionales.
- d. No se capacita.

Observaciones:

.....  
.....

10. ¿Por qué cree usted que se dan actos de violencia en el centro de rehabilitación social?

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....

Gracias por su atención



## ANEXO 3: PROPUESTA

### 3.1. TEMA: Política Pública Penitenciaria

### 3.2. PRESENTACIÓN:

Ecuador en los últimos años ha registrado un aumento en la delincuencia; y se ha reflejado en la cantidad de personas privadas de libertad que se encuentran en las cárceles, alegando falta de interés de las autoridades públicas en la seguridad de los ciudadanos con el crecimiento de robos, microtráfico de estupefacientes, tráfico de estupefacientes, disputas de bandas criminales por el poder de los territorios para la distribución y ventas de estupefacientes psicotrópicos, todos estos eventos reflejados en noticias y videos en redes sociales donde se evidencia la inseguridad que se encuentra ahora el país.

La falta de una verdadera aplicación de una política pública interna direccionada en beneficio de las personas privadas de la libertad, considerando que los centros penitenciarios existen un abandono estatal y evidente desinterés del Estado que ha hecho de lado una verdadera política pública y la misma tenga un control riguroso.

Ecuador atraviesa por una grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes dentro de las prisiones, y que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás, así como a la ausencia de una política criminal integral. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) advierte la falta de medidas estatales dirigidas a la prevención y control de la delincuencia mediante un enfoque de derechos humanos que atienda a las causas que originan la misma. En este sentido, se observa la utilización de una política que privilegia el encarcelamiento para resolver los problemas de seguridad ciudadana.

Las políticas públicas se concentran en normas jurídicas de diversa jerarquía, las mismas son acciones de gobierno, que tienen un interés público y surgen de procesos de diagnóstico, y serían: reglamentarias, legales, resoluciones ministeriales, entre otras; de la misma manera las políticas públicas son acciones diseñadas por cada gobierno, específicamente por la función ejecutiva, y con ello todos los establecimientos gubernamentales se benefician, por otro lado se les establecen un presupuesto para que realicen las inversiones, que se requieran y que se ejecuten en un tiempo establecido, mediante decretos emitidos por la máxima autoridad estatal, quien autoriza mediante estudios realizados la ejecución de los proyectos, y los mismos tiene, que cumplir cuatro supuestos: incursión, la efectividad, el interés estatal y el estudio, los mismos, que son conocidos como políticas públicas.



### 3.3. OBJETIVOS

- **Objetivo General**

Incidencia de las políticas públicas penitenciarias en derechos humanos y la aplicación de sus principios transversales que aborde al Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

- **Objetivo específico**

Diseñar ideas de política pública integral que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis del sistema de rehabilitación social con participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil.

### 3.4. FUNDAMENTACIÓN

De la investigación realizada se ha podido determinar diversos factores que determinan la crisis carcelaria, dentro de ello varias masacres de personas privadas de la libertad que ha recaído en actos degradantes e inhumanos, al respecto varias organizaciones de derechos humanos aducen que la crisis carcelaria se debe a la falta de políticas públicas integrales que aborden la problemática estructural de los centros de privación de la libertad. Frente a ello la respuesta del gobierno ha sido aplicar enfoques securitistas y discursos reduccionistas, ineptitud al resolver la crisis penitenciaria, prueba de ello son los sucesivos estados de excepción declarados ante las masacres. Esta situación revela también el incumplimiento de los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional, sentencias obtenidas en varias acciones jurisdiccionales presentadas por colectivos civiles, Así, en su auto de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado (párr. 31) la Corte señaló que: “(...) no existe una política pública con un enfoque en derechos humanos y la aplicación de sus principios transversales, que aborde al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, más allá de las consideraciones relacionadas con la seguridad”

En esa misma resolución, la Corte dispuso al ejecutivo la instalación de una sesión permanente de manera inmediata al Directorio del Organismo Técnico de Sistema Nacional de Rehabilitación Social:

- “a) Adopte decisiones urgentes para garantizar la seguridad en los centros de privación de libertad.
- b) Diseñe una propuesta de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país con la participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil.
- c) Coordine con los ministerios rectores en finanzas públicas y trabajo para ejecutar las medidas a corto plazo identificadas por el SNAI en su Plan de Acción con la finalidad de fortalecer la institucionalidad del sistema.”

Todas las instituciones del Estado, tan pronto lo dispuso la Corte Constitucional el 3 de marzo de 2021, debieron trabajar articuladamente para cumplir con lo que fuera ordenado, Sin embargo, esto no ha ocurrido hasta la actualidad. Como tampoco el cumplimiento de otras sentencias y resoluciones.



Frente a ello, señalamos con insistencia que no caben pretendidas soluciones coyunturales, pues: “Los Estados tienen la obligación no sólo de adoptar medidas, a partir de la formulación e implementación de políticas públicas, cuando se identifica una situación de vulneración de derechos sino que también deben actuar de manera de evitar que dichas situaciones se produzcan ...[Es] importante incluir en este esquema el enfoque preventivo que supone que el accionar estatal no sólo actúa frente a hechos que ya han ocurrido y generado una violación de derechos sino que impulsa a los Estados a adoptar medidas para evitar tales riesgos”. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recalcado la obligación que tienen los Estados de garantizar los derechos de las Personas Privadas de Libertad (PPL) a través de políticas públicas, y su responsabilidad en caso de que no cumplan a cabalidad con su esta obligación estableciendo que el Estado debe diseñar y aplicar una política penitenciaria de prevención de situaciones críticas”

En ese sentido, el Estado ecuatoriano, por sus acciones y omisiones, ha fallado y falla constantemente con su obligación de garantizar derechos fundamentales de las PPL, no han actuado frente a los riesgos que ellas enfrentan, las ha sometido a situaciones de hacinamiento e indignidad.

### **3.5. CONTENIDO**

#### **3.5.1. Políticas Públicas Penitenciarias**

Las políticas públicas se concentran en normas jurídicas de diversa jerarquía, las mismas son acciones de gobierno, que tienen un interés público y surgen de procesos de diagnóstico, y serían: reglamentarias, legales, resoluciones ministeriales, entre otras; de la misma manera las políticas públicas son acciones diseñadas por cada gobierno, específicamente por la función ejecutiva, y con ello todos los establecimientos gubernamentales se benefician, a ello también se establece un presupuesto para que se realicen las inversiones, que se requieran y se ejecuten en un tiempo establecido, mediante decretos emitidos por la máxima autoridad estatal, quien autoriza mediante estudios realizados la ejecución de los proyectos, y los mismos tiene, que cumplir cuatro supuestos: incursión, la efectividad, el interés estatal y el estudio, los mismos, que son conocidos como políticas públicas.

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008) “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social (...)” (Art. 1). Lo que quiere decir es, que, desde este año, el Estado Ecuatoriano hizo efectivo el Buen Vivir, y se preocupó más por las necesidades y derechos de todos los ecuatorianos; pero dicha situación, no se ha percibido de una manera grata, porque para garantizar el buen vivir se requiere, que todos los entes estatales y gubernamentales ejecuten correctamente las políticas públicas.



Entonces, el Sistema Penitenciario que desde el año 2021 le correspondía al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, tiene la obligación de regir los procesos de políticas públicas, en un inicio se evidenciaron una preocupación total por parte de Estado, pero a medida, que pasó el tiempo se dio al abandono, en la actualidad, no se ha evidenciado un progreso respecto a los procesos internos de rehabilitación y reinserción social, el mismo que se notaría al momento, que las personas condenadas cumplen su condena. En un inicio el objetivo, se concentraba en disminuir la delincuencia y la inseguridad a nivel nacional, pero no es así, porque cada día esto aumenta y ante ello la población ha realizado protestas exigiéndole al gobierno, que se tome en serio este tema, por la seguridad de sus familias.

### **3.5.2. Política de Rehabilitación Social**

Frente a la cruda realidad que se vive en las cárceles del país, la legislación ecuatoriana prevé un escenario radicalmente distinto. La Constitución de 2008 inserta a las PPL dentro de los grupos de atención prioritaria, siendo sujetos de cuidado especializado. Además, les reconoce el derecho a contar con los recursos necesarios para garantizar su salud integral. Estas políticas se inspiran en el artículo 3, numeral octavo, de la Carta Magna, que establece el derecho a una cultura de paz como deber primordial del Estado. Existiendo una divergencia importante entre la realidad y la previsión de la normativa vigente ¿cómo se puede instaurar lo previsto en la norma?, ¿cómo se avanza hacia una cultura de paz? y ¿cómo podemos cerrar la brecha entre los hechos y el derecho?.

Lo que evidencian la masacres es que el respeto a los derechos humanos y, con ello, a la propia vida y dignidad de la persona se han puesto en entredicho en las cárceles ecuatorianas. Para superar la crisis penitenciaria es necesario instaurar, como principio rector, el respeto a la vida. El artículo 66 de la Constitución recoge los derechos a la inviolabilidad de la vida, a una vida digna y a la integridad personal, por tanto, las políticas públicas que se generen deben enfocarse en el fortalecimiento y protección de esos derechos, mismos que serán realistas cuando su aplicación se imponga tanto en el sistema de rehabilitación social en todo su nivel.

Los criterios expuestos en este artículo demuestran que los desafíos por controlar la crisis penitenciaria son grandes y deberán cimentarse en una política criminal que permita enfrentar la comisión de delitos, prevenirlos y responder, de manera adecuada, al tratamiento de las PPL, con el fin de controlar los niveles de reincidencia. Además, es responsabilidad del Estado proponer reformas legislativas que permitan reducir las sanciones en algunas conductas que deben modificarse, de acuerdo con sus peculiaridades; velar porque en la investigación criminal y en la administración de justicia se evite el exceso de la prisión preventiva como medida cautelar en los procesos penales; y destinar los recursos económicos suficientes para garantizar una vida digna a las PPL, en una estructura que cuente con todos servicios básicos. Al mismo tiempo, es preciso que se implementen políticas contra la violencia para tratarla desde su concepción criminológica y se enfrente, de manera interdisciplinaria, el avance y crecimiento del fenómeno criminal en el país.



### **3.5.3. ¿Cuáles son los desafíos, para frenar la violencia e inseguridad en las cárceles, más aún si el Estado es el responsable de la vida de las PPL?**

En este sentido, los desafíos del Sistema son: la clasificación de las personas privadas de libertad, de acuerdo a los parámetros técnicos del ordenamiento jurídico vigente; el control de los PPL, a través de varias estrategias de seguridad en recursos materiales y humanos; el apoyo de las Carteras de Estado, del Organismo Técnico en los procesos de rehabilitación social; y las campañas de cero ocio, que bajen los índices de violencia con impulsos que promuevan la participación de las PPL en procesos de rehabilitación social, que, al momento, se guían por el principio de voluntariedad, previsto en el COIP.

El presidente del Ecuador, Sr. Guillermo Lasso Mendoza, junto a autoridades del SNAI y la Secretaria de Derechos Humanos, presentaron la Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025, orientada a mejorar el sistema carcelario y las personas privadas de libertad junto a sus familias. Foto: Eduardo Santillán-Presidencia Ecuador

El mandatario aseguró que la política pública que se presentó este lunes busca ofrecer a la población carcelaria la posibilidad de estudiar en alguna especialización técnica, proveer empleos a través de convenios con el sector empresarial, establecer programas de desintoxicación y planes de atención a jóvenes.

Asimismo, emprender mejoras en las infraestructuras y tecnologías carcelarias, una mayor capacitación de los guardianes de las prisiones y llevar adelante un censo permanente sobre el estado jurídico, de salud, educativo y de peligrosidad de cada recluso

También pretender crear un mecanismo de comunicación con familiares y de atención a los hijos de los detenidos.

## **3.6. APLICACIÓN A LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA**

### **3.6.1. Factores a considerar para generar políticas de estado:**

1. Las cárceles deberían convertirse en lugares donde los reclusos encuentren el sentido de pertenencia y, con ello, recuperen su valor como personas que posiblemente lo perdieron en el exterior. Esta medida se puede concretar en la instauración de centros que identifiquen y fomenten las creencias y habilidades de las PPL, dándoles un espacio en el que puedan desarrollar un sentido a su propia vida. Además, establecer medidas de reconciliación familiar y comunitaria les puede otorgar mejores posibilidades de reinserción.
2. Cambiar el enfoque con el que se percibe a la justicia penal también puede contribuir a implementar la cultura de paz en las cárceles. Autores como Howard Zehr (Zehr, H. 2007. Changing lenses: A new focus for crime and justice)



proponen un modelo de justicia restaurativa, cuyo objetivo, diferente al del modelo retributivo, plantea sanar los vínculos sociales rotos por consecuencia de la comisión del delito. Esta justicia concibe al castigo penal como instrumental mas no como fin. Es decir, ese castigo es beneficioso solo en aquellos casos en los que contribuirá a la reinserción social del individuo.

3. Siguiendo el pensamiento de la justicia restaurativa, Rossana Bril, en “Nuevas prácticas para un abogar emergente”, sostiene que quien comete el delito no es el único actor de la reparación, toda vez que la víctima y el entorno social son autores de las soluciones para reconstruir el tejido social roto. La propuesta basa su eficacia en el perdón.
4. La mejor política criminal, es una “política social” (Hassemer, W. 1984). Debe entenderse a la cárcel de un lugar resocializador a un lugar inocuizador, encerrar a los malos para tener la seguridad de que no volverán a delinquir. El Estado debe redistribuir las riquezas para alcanzar la igualdad.
5. Paralelamente, bajo la idea de que todos somos iguales, el que no llega es porque no quiere. El gran reto de las instituciones es seguir trabajando sobre este tema, pero con la ayuda del Estado, que debe inyectar mayor cantidad de dinero para que los recursos se direccionen a inversión, capacitación y sobre todo, educación.

### **3.6.2. Reforma de la Ley de Régimen Penitenciario**

La Ley de Régimen Penitenciario necesita ser reformada para que permita llevar a cabo la aplicación de políticas criminales estrictas, que posibilite investigar el origen de un evento y trabajar de forma interdisciplinaria: criminólogos, psicólogos, trabajadores sociales, docentes y otros profesionales.

### **3.6.3. Combate a la corrupción en ámbitos penitenciarios**

Combatir la corrupción es cosa de todos los días y en ambientes penitenciarios mucho más, pues en las cárceles se confina a personas que rebasaron el límite de lo socialmente aceptado, por tanto, es mucho más fácil que puedan intentar sobornar, amenazar e, incluso, llevar a cabo actos criminales en el exterior de su confinamiento, por lo que es difícil romper el círculo vicioso. En primer lugar, se debería contar con personal preparado para afrontar las direcciones de las cárceles y no ser cargos políticos; para guías penitenciarios y policías del sistema quizá una solución se pueda encontrar en la rotación del personal.

Según el autor Guerrero Roberto anota cuatro propuestas para evitar la crisis carcelaria y convertir en políticas públicas.





**“Reemplazar las condenas en prisión por medidas sustitutivas, más efectivas en términos de readaptación social y menos caras.** “La mayoría de los objetivos del encarcelamiento puede lograrse por otros medios con mayor eficacia”, propone la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Como detallamos en la agenda de conocimiento de Seguridad Ciudadana y Justicia del BID, al menos cuatro propuestas de penas alternativas a la prisión han demostrado su efectividad, y el Banco ha promovido vigorosamente su implementación en la región:

1. **Monitoreo electrónico.** Di Tella y Schargrotsky (2013) analizan el efecto de sistemas de monitoreo electrónico en procesados y encuentran que cuando a un individuo se le trata en prisión, su probabilidad de reincidir es 9 puntos porcentuales más alta que cuando se le asigna un brazalete electrónico. **Para mejorar la efectividad de sus programas para la prevención de la violencia, el Banco está implementado esquemas piloto de vigilancia electrónica en Costa Rica y El Salvador.**
2. **Libertad condicional.** Kuziemko (2013) demuestra que la posibilidad de que se conceda libertad condicional anticipada incentiva a los privados de la libertad a invertir en su propia rehabilitación, conllevando a una disminución en los niveles de reincidencia. La autora asimismo encuentra que eliminar los beneficios de la libertad condicional incrementaría el costo del sistema penitenciario entre 5% y 7%. **Con esta perspectiva, efectuamos operaciones que contribuyen al diseño de sistemas comunitarios de libertad condicional en el Caribe.**
3. **Servicio comunitario.** Wermink et al. (2010) evalúan el impacto del servicio comunitario en la reincidencia y encuentran que mientras que el 52% de los infractores que no llevaron a cabo trabajo comunitario reincidieron, solo el 28% de los infractores que participaron en actividades de servicio a la comunidad cometieron un delito nuevamente. **En Jamaica y El Salvador apoyamos al desarrollo de un modelo de seguridad ciudadana que integra programas de servicio comunitario juvenil y justicia restaurativa que responda a los desafíos de la región.**
4. **Justicia terapéutica.** Gottfredson et al. (2003) examinan el efecto de los tribunales de tratamiento de adicciones y señalan que la tasa de reincidencia de aquellos individuos sujetos a rehabilitación basada en terapia médica y psicológica integral es 16 puntos porcentuales menor que la de los infractores que no reciben tratamiento de desintoxicación. **Asistimos al gobierno de México en la evaluación rigurosa de intervenciones que evitan la criminalización del consumo de drogas en adolescentes y jóvenes.”.**  
(<https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/cuatro-propuestas-para-que-la-crisis-carcelaria-quede-en-el-pasado/>)



### **3.6.4. Depuración de la fuerza pública y recuperación del control político**

Para abordar la crisis, es indispensable depurar a la Policía y las Fuerzas Armadas. Además, se debe fortalecer a los agentes penitenciarios. La urgencia de la depuración de la fuerza pública y del personal del sistema de rehabilitación, que incluye desde agentes de seguridad hasta la dirección de los centros carcelarios.

### **3.6.5. Educación, reinserción laboral y salud, derechos básicos**

Las personas presas son un grupo prioritario y vulnerable, según la Constitución ecuatoriana. Por ley, la población penitenciaria tiene siete derechos consagrados: no ser aisladas como sanción disciplinaria, las visitas de sus familias y abogados, poder declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que hayan recibido en prisión, contar con recursos humanos y materiales para garantizar su salud integral, la atención a sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas. Las mujeres embarazadas, los mayores de 65, las niñas, niños y adolescentes y pacientes con enfermedades catastróficas también deben tener un trato diferenciado en las cárceles.

### **3.6.6. Intervención en barrios y jueces de paz, el cambio profundo**

No es una coincidencia que los barrios más pobres —y olvidados por el Estado— sean aquellos en los que las redes de delincuencia organizada se asientan aún más. Ecuador es un país pobre: 27 de cada 100 ecuatorianos vive con menos de 2,85 dólares diarios. 10 de cada 100 ecuatorianos sobreviven con menos de 1,60 dólares diarios, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

La tasa de pobreza extrema multidimensional, que incluye indicadores como educación, trabajo y seguridad social, salud, agua y alimentación, hábitat, vivienda y ambiente sano, también es alta en el país: es 18,7%. Es decir, casi 19 de cada 100 ecuatorianos viven en hogares sin esos derechos básicos.