

## PRESENTACIÓN CRISIS CARCELARIA: ANÁLISIS, CRÍTICA Y PROPUESTAS

### PRESENTATION PRISON SYSTEM CRISIS: ANALYSIS, CRITIQUE, AND POSSIBLE SOLUTIONS

### APRESENTAÇÃO CRISE CARCERÁRIA: ANÁLISE, CRÍTICA E PROPOSTAS

David Cordero-Heredia\* y Javier Arcentales Illescas\*\*

El presente número nos enfrenta a una dolorosa realidad: la crisis carcelaria en Ecuador. Una mezcla de populismo penal, deficientes políticas sociales, falta de adecuada integración social y falta de empatía con las personas privadas de la libertad han generado un problema que desborda la capacidad de control estatal. Los hechos del 23 de febrero del año 2021 sacudieron a un sector de la sociedad que no había visto la emergencia de la situación carcelaria; ese día se produjo una masacre en la que fueron asesinadas 79 personas privadas de libertad en distintos centros penitenciarios del país. La crisis, que persiste, ha significado la muerte masiva de cientos de personas de forma cruel e inhumana dentro de espacios que debían estar controlados por el Estado. ¿Cómo llegamos a este punto?

Al iniciar su gobierno, Rafael Correa encontró un sistema carcelario en crisis: en el 2007 las 17.283 personas que se encontraban en las cárceles del país tenían que ocupar un espacio diseñado para aproximadamente 7.000 personas<sup>1</sup>, y apenas 1 de cada 3 personas privadas de la libertad tenían sentencia (6.491

personas tenían sentencia, es decir el 38%, y 10.809 estaban siendo procesadas, esto es el 62%)<sup>2</sup>. El sistema carcelario era además obsoleto, como lo ilustra la situación que se vivía en el penal García Moreno, en Quito, que cumplía ya más de 100 años<sup>3</sup>.

Un importante porcentaje de las personas entonces encarceladas lo estaba por delitos de microtráfico y tráfico de estupefacientes. Por ejemplo, del 80% de las mujeres encarceladas en la cárcel de El Inca, en Quito, habían sido condenadas o eran entonces investigadas por delitos relacionados con el microtráfico o el tráfico de pequeñas cantidades en maletas o en sus propios cuerpos (mulas); muchas de ellas eran madres solteras y empobrecidas<sup>4</sup>.

Frente a esta situación y bajo el impulso del entonces presidente, la Asamblea Constituyente de 2008 otorgó una amnistía a mulas y microtraficantes<sup>5</sup>. Esta acción logró disminuir significativamente el hacinamiento en las cárceles del país al permitir que personas que habían transportado o vendido menos de 2 kilos de sustancias estupefacientes recobraran su libertad. De

**Cómo citar este texto:** Cordero-Heredia, David y Javier Arcentales Illescas. 2022. "Presentación. Crisis carcelaria: análisis, crítica y propuestas". Revista de estudios jurídicos Cálamo, N° 17: 8-11.

\* Tiene un PhD en Derecho y un postdoctorado por la Universidad de Cornell; es profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y en varias universidades, y autor de varios textos sobre derecho constitucional, derechos humanos y movimientos sociales. ORCID: 0000-0001-5633-9829. Coordinó el presente Dossier.

\*\* Tiene un Máster en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la UASB; es profesor invitado de la UASB, investigador y consultor en derechos humanos, movilidad humana, garantías jurisdiccionales, diversidades y grupos de atención prioritaria. Coordinó el presente Dossier.

1 "En el 2007 el crecimiento poblacional en las cárceles fue del 14% en el Ecuador", artículo publicado en el diario *El Universo* el 11 de agosto de 2008. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/08/11/0001/10/8F6DA017CFE5415999FE76D26E6FAC3E.html>

2 Pien Metaal. 2009. "Drogas y Cárceles Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata", en *Serie reformas legislativas en materia de drogas de la Washington Office on Latin America*. Disponible en: [http://fileserv.idpc.net/library/Pardon-for-drug-mules-Ecuador\\_SPANISH.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/Pardon-for-drug-mules-Ecuador_SPANISH.pdf)

3 "Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador", publicado por el Centro Carter, 5 de septiembre de 2008. Disponible en: [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/informe\\_final\\_ac\\_-\\_centro\\_carter\\_distribuido.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/informe_final_ac_-_centro_carter_distribuido.pdf)

4 Edwards, Sandra. 2010. "Una breve historia de la legislación ecuatoriana de drogas y su impacto sobre la población penal en el país", en *Serie Reformas a las leyes de drogas en América Latina de la Washington Office on Latin America*. Disponible en: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/6-3/sistemas%20sobrecargados%20-%20completo%20ecuador.pdf>

5 *Ibíd.*

hecho, un tercio de la población masculina salió así en libertad, ya que estaban presos por haber cometido delitos menores relacionados con el tráfico de drogas.

Esta decisión fue bien recibida por quienes habíamos trabajado en el sistema carcelario, ya que conocíamos sus limitaciones y habíamos constatado cómo el sistema carcelario era un espacio de permanente vulneración de derechos humanos, de criminalización de la pobreza, racista, xenófobo y misógino; es decir, no cumplía con lo que su nombre plantea, rehabilitación social. En esa misma línea, los actores políticos de la época reconocieron que la cárcel era una forma de criminalizar la pobreza. Es así que en lugar de endurecer las penas, se elaboró un anteproyecto de código orgánico integral penal garantista desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo el impulso duró poco, ya que dicho anteproyecto nunca llegó a discutirse en la Asamblea Nacional y fue reemplazado por el actual código punitivista.

En un segundo momento se decidió modernizar el sistema carcelario. Para ello se invirtió más de 200 millones de dólares en la construcción de nueva infraestructura<sup>6</sup>. Esta inversión incrementó la capacidad del sistema de aproximadamente 7.000 personas<sup>7</sup> a 30.169 personas<sup>8</sup>. Además, se hizo la promesa de una verdadera rehabilitación social, incluyendo amplios espacios para talleres, recreación al aire libre, trabajo en granjas, guarderías, etc.. Pero los resultados esperados no llegaron. Se pasó de un sistema obsoleto y reducido, pero con contacto humano, a uno monumental, frío y más violento. Ambos son incompatibles con la dignidad humana.

Las cárceles salieron de las ciudades, las visitas se redujeron, las organizaciones de derechos humanos fueron impedidas de continuar con su trabajo, y en pocos años el sistema carcelario –cuyo hacinamiento había

sido prácticamente erradicado con las amnistías a las mulas y microtraficantes– volvió a saturarse y llegó a generar un problema aún más grande. La reforma penal que siguió incluyó el incremento y acumulación de penas, y la limitación normativa y administrativa de los beneficios penitenciarios.

En 2015, con el fin de la bonanza petrolera que tuvo lugar durante el gobierno de Rafael Correa<sup>9</sup>, se realizaron recortes a los presupuestos de las megacárceles, que se hicieron cada vez más difíciles de controlar y de mantener. La cárcel de Latacunga es quizá una de las muestras más clara de esto. Se invirtieron millones de dólares ahí, pero no tiene servicio de alcantarillado ni agua potable; el extenso terreno debía ser utilizado para talleres, granjas y espacios verdes, pero en su lugar se siguieron construyendo edificios donde ahora se hacían más de 5.000 personas privadas de libertad.

Si bien el Estado nunca había estado del todo presente en las cárceles del país, las megacárceles hicieron esta realidad aún más evidente. Una de las políticas públicas en el ámbito penitenciario fue la eliminación de los comités de internos, que tuvo como consecuencia que el control de las cárceles fuera asumido por grupos organizados privados que incluyen en sus filas a miembros de la fuerza pública<sup>10</sup>.

La cárcel se ha convertido en un gran negocio: para los contratistas que las construyeron, para los contratistas que le proveen bienes y servicios, y para los grupos que venden drogas, papel higiénico, cepillos de dientes, colchones, cuchillos e incluso ametralladoras y armas largas automáticas y semiautomáticas. De este gran negocio lucran tanto grupos de internos, como autoridades públicas que renuncian a ejercer el control externo e interno de las cárceles y que permiten el paso de toda suerte de mercadería que se pueda obtener en el exterior. Así, dentro de la cárcel todo cuesta,

6 “Cárcel de Latacunga será un ‘búnker’ amurallado y con puertas blindadas”, en *Primicias*, s.f.. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/reconstruccion-carcel-latacunga-ecuador/>

7 “En el 2007 el crecimiento poblacional en las cárceles fue del 14% en el Ecuador”, artículo publicado en el diario *El Universo* el 11 de agosto de 2008. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/08/11/0001/10/8F6DA017CFE5415999FE76D26E6FAC3E.html>

8 Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores. *Estadísticas*. Disponible en: <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>

9 España, Sara. “La caída del petróleo acerca a Ecuador a la recesión. El presidente Rafael Correa admite que la economía ecuatoriana se está estancando”, en *El País*, 19 de septiembre de 2015. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2015/09/19/actualidad/1442615187\\_094855.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/19/actualidad/1442615187_094855.html)

10 Manrique, Alina. “Delitos policiales: la ineficiente depuración en Ecuador”, en *GK*, 25 de julio de 2022. Disponible en: <https://gk.city/2022/07/25/delitos-policia-depuracion-corrupcion/>

por lo que se reproduce la desigualdad existente fuera de sus muros.

Esa es la situación que encontró a su vez el presidente Lenín Moreno en el año 2017, quien siguió reduciendo el presupuesto para el sistema de rehabilitación social y desarticulando la institucionalidad a cargo de los centros de privación de la libertad. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, encargado de la política pública de rehabilitación social, fue reducido a una secretaría. Además, durante la pandemia del COVID-19 las reducciones se incrementaron, lo cual agravó la crisis.

Las masacres que se han ocurrido desde el 2021 ilustran la relación entre las megacárceles, la falta de inversión y la violencia. Para el actual gobierno, el escenario poco ha cambiado y, por el contrario, parece que los problemas se agudizan. En este marco, la declaratoria de estados de excepción como una herramienta para controlar la violencia dentro de los centros de privación de libertad ha sido recurrente. Pero esta medida, a fin de cuentas, ha demostrado ser poco efectiva, pues los hechos de violencia no disminuyen. El recurso al control y la represión no muestra resultados.

En este contexto, las megacárceles parecen consolidarse como basureros humanos de la sociedad ecuatoriana, donde se desechan a miles de personas para sostener discursos que van desde la supuesta lucha contra las mafias internacionales, la criminalidad en contra de la propiedad como elección y los crímenes en contra de la vida como productos de la maldad. Estos discursos sostienen que quien viola la ley es una persona esencialmente malvada, que el delincuente es una persona que frente a todas las oportunidades que se le ofrecen opta por romper la ley. Así, si la maldad y el libre albedrío son las razones del delito, la mano dura en contra de la delincuencia es una medida popular y fácil. Esta narrativa es nociva, ya que impide entender las profundas desigualdades sociales estructurales y las diversas causas y complejidades de los comportamientos delictivos y del sistema punitivo y carcelario.

Parecería ahora que retomar el control del sistema carcelario no es una prioridad para el Estado, como

lo demuestran las decenas de armas que se incautan en cada requisita. Frente a la experiencia y a la literatura académica sobre el tema, es claro que atender el problema requiere además reforzar los servicios sociales, disminuir radicalmente la población carcelaria e invertir en los componentes de rehabilitación social del sistema; acciones que no se han tomado hasta el momento.

Tenemos como sociedad una deuda histórica con aquellas personas cuyas vidas son sacrificadas en las cárceles. Y la academia tiene una deuda particular: seguimos enseñando en las facultades de jurisprudencia el derecho penal de manera mecánica y poco crítica, como si los tecnicismos y teorías nos permitiesen alejarnos de compresiones más profundas y estructurales, del hecho de que los procesados son seres humanos y que sus familias son también severamente castigadas. Esperamos que los textos incluidos en este Dossier sean un abono para pagar esa deuda.

En efecto, la motivación para coordinar este Dossier fue acercarnos de forma crítica a este problema urgente y asumir el Derecho como una de sus causas. Los artículos recogidos muestran distintas miradas a la crisis. Marcella da Fonte Carvalho presenta en su artículo categorías analíticas relevantes para estudiar la institución de la prisión preventiva. Su investigación aporta para reforzar el principio de excepcionalidad de esta medida, cuyo abuso ha sido observado por las instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y es una de las causas del hacinamiento en los sistemas carcelarios de las Américas.

En la misma línea, Paola Campaña Terán analiza en su artículo la normativa relacionada con la prisión preventiva, en especial la que tiene relación con exclusiones de la excepcionalidad en ciertos casos, lo que sería desde su punto de vista una configuración normativa contraria a los estándares de protección internacionales desarrollados respecto de la prisión preventiva y el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.

La igualdad y no discriminación son abordadas también por André Luiz Pereira Spinieli en su artículo sobre los derechos de las personas privadas de libertad

con discapacidad. En este trabajo se destaca cómo los espacios de reclusión no están pensados para potenciar el uso adecuado del tiempo de rehabilitación, sino que, por el contrario, son espacios hostiles, donde las personas con necesidades de atención prioritaria sufren con mayor intensidad el abandono estatal y la exclusión social. El autor concluye que existe la obligación de garantizar espacios arquitectónicos adecuados para asegurar el goce de todos los derechos no suspendidos por la sentencia condenatoria o la medida cautelar privativa de la libertad.

Por su parte, Pablo Punín Tandazo introduce una discusión criminológica sobre la relación entre la prisión y la desigualdad social. Plantea que la existencia misma de las cárceles genera una vulneración sistemática de derechos a grupos sociales menos favorecidos. Concluye el texto con una discusión sobre la legitimidad de mantener la privación de la libertad como la principal sanción del sistema jurídico y se pregunta si su continuidad estaría deslegitimada por la falta de cumplimiento de los objetivos sociales planteados a la hora de crear los tipos penales.

Los tres artículos restantes abordan la interrelación entre los derechos de las personas privadas de la libertad y las garantías jurisdiccionales. Javier Arcentales Illescas hace un repaso de las decisiones de la Corte Constitucional en materia de derechos de las personas privadas de la libertad, con énfasis en las medidas que se han ordenado y que, a criterio de la Corte, podrían coadyuvar a la solución de la crisis carcelaria. El autor concluye que el reto de la justicia constitucional será la implementación de estas medidas.

Por su parte, Lyonel Calderón Tello aborda la institución del *habeas corpus* colectivo correctivo como un mecanismo eficaz para tutelar los derechos de las personas privadas de libertad en el contexto de la crisis. En este sentido, el autor relata su propia experiencia como abogado de uno de los procesos judiciales

emblemáticos durante el apogeo de la crisis y las respuestas limitadas de los operadores de justicia, así como la constante posición de justificación de las instancias del Estado que se niegan sistemáticamente a reconocer su responsabilidad.

David Cordero Heredia y Carlos Carrillo Jaramillo hacen un recorrido por los distintos mecanismos nacionales e internacionales que se activaron antes y durante la crisis penitenciaria, la respuesta de los órganos receptores y la implementación de las medidas ordenadas. Los autores concluyen que el escaso cumplimiento de estas decisiones nos muestra la falta de voluntad política de las entidades involucradas de abordar el problema, así como de las instancias judiciales de ejecutar sus propias decisiones. En suma, se afirma que las vidas de las personas privadas de la libertad no son prioritarias para el Estado.

Finalmente, la entrevista a Ramiro Ávila Santamaría nos presenta el testimonio de un académico comprometido con cambiar la realidad de las cárceles ecuatorianas desde el activismo, la academia y la más alta magistratura del país. El abandono de las cárceles no es nuevo, sino que responde al uso y abuso de una institución que simplemente no cumple con las funciones manifiestas para la que fue creada, pero que sigue cumpliendo sus funciones latentes de control y sostenimiento del *status quo*.

Con estos artículos esperamos abrir espacios de debate que deben multiplicarse dentro del mundo jurídico y de otras áreas del conocimiento, pues urge un enfoque interdisciplinario que permita una mejor y profunda comprensión de esta realidad. Solo mediante el conocimiento científico de la crisis y el desarrollo de una visión humanista de los problemas que causan la marginalidad y la criminalidad, puede nuestra sociedad acercarse a una convivencia más pacífica, segura y humana, en la que prevalezcan los derechos humanos de todas y de todos.