



Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Facultad de Jurisprudencia

Escuela de Derecho

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADO

**TÍTULO: REFORMA NORMATIVA AL DECRETO EJECUTIVO 355, CON EL FIN
DE REDUCIR EL HACINAMIENTO EN EL CPL COTOPAXI NO.1.**

Autor:

Adrián Oswaldo Acuña Pazmiño

Tutor:

David Cordero Heredia, J.S.D.

Diciembre 2022

Quito- Ecuador

Resumen

El presente trabajo académico tiene como objetivo analizar cómo una reforma normativa al Decreto Ejecutivo 355 reduciría los altos niveles de hacinamiento dentro del CPL Cotopaxi No.1, teniendo en cuenta que los altos índices de hacinamiento conllevan una serie de problemas violatorios de derechos humanos que el Ecuador ha intentado combatir sin éxito desde décadas pasadas.

La tesis principal de la investigación es modificar al Decreto Ejecutivo 355 expidiendo un nuevo Decreto Ejecutivo en donde conste un nuevo catálogo añadiendo el delito de Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, este tipo penal se encuentra en el Código Orgánico Integral Penal y para ser aplicado el indulto se deberá seguir las mismas reglas del actual Decreto Ejecutivo 355.

Bajo esta lógica se pretende añadir el tipo penal establecido en el Art. 220 y es referente al Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1, establecido en el COIP, ya que, este tipo penal es uno de los que causa un índice importante de hacinamiento dentro de los centros de privación de libertad en el Ecuador y consisten en actos de baja o nula violencia.

Como propósito de reducir el hacinamiento en el CPL Cotopaxi No.1 se estima que una nueva expedición de un Decreto Ejecutivo logrará reducir el hacinamiento hasta en un 10 % ya que el mayor número de personas que se estima que causan el hacinamiento, son las que efectivamente cumplirían con los requisitos referente al nuevo catálogo de delitos, de esta forma muchas más personas podrán ser beneficiarias de un indulto presidencial.

Abstract

This academic paper aims to analyze how a regulatory reform to Executive Decree 355 will reduce the high levels of overcrowding within the CPL Cotopaxi No.1, considering that the high rates of overcrowding entail a series of problems that violate human rights that Ecuador has tried to combat without success for past decades.

The main thesis of the investigation is to modify Executive Decree 355, issuing a new Executive Decree which already contains a new catalog of criminal types, these criminal types will be established in the Organic Integral Penal Code and be applied the pardon must follow the same rules of the current Executive Decree 355.

Under this logic, it is intended to add minor crimes such as: crimes of poverty and micro-trafficking established in the COIP, since these types of crimes are the ones that cause the highest rate of overcrowding within the centers of deprivation of liberty in Ecuador and consist of acts of low or no violence.

To reduce overcrowding in the CPL Cotopaxi No.1, it is estimated that a new Executive Decree will reduce overcrowding by up to 10%, since the largest number of people who are estimated to cause overcrowding are those who effectively meet the requirements of the new catalog of crimes, so that many more people may be beneficiaries of a presidential pardon.

Palabras Clave: Hacinamiento, Decreto Presidencial, Indulto, Reforma Normativa, Persona Privada de Libertad.

Keywords: Overcrowding, Presidential Decree, Pardon, Regulatory Reform, Prisoner of Liberty.

Índice

INTRODUCCIÓN	5
1. SECCIÓN I. Estudio del hacinamiento y los indultos que se están aplicando en CPL Cotopaxi No.1 a partir del Decreto Ejecutivo 355.	6
1.1. Antecedentes Históricos.....	6
1.2. ¿Cuál es el índice de hacinamiento actual en el CRS de Latacunga?	8
1.3. ¿Qué son los indultos y cómo están relacionados con el Decreto Ejecutivo 355?.....	11
1.4. Procedimiento para la Concesión de Indulto Presidencial, según el contenido del Decreto Ejecutivo No. 461 de 09 de octubre de 2014	13
1.5. ¿Cómo los indultos están funcionando dentro del CPL Cotopaxi No.1?.....	15
1.6. Normativa internacional referente al indulto presidencial en otros países.	18
2. SECCIÓN II. Propuesta de incorporación del tipo penal Tráfico Ilícito de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, numeral 1, objeto de la reforma al Decreto Ejecutivo 355.	20
2.1. Aproximación a las estadísticas de judicialización del delito que se pretende añadir en el nuevo Decreto Ejecutivo.	21
2.2. Enunciación y estudio del delito que se pretende añadir.	22
2.3. Singularización del Delito y su alcance.	27
2.4. Requisitos que las personas deben cumplir para que sea aplicado el indulto según el nuevo catálogo de delitos.	28
2.5. Justificación	29
3. SECCIÓN III. Análisis de la aplicación de la reforma propuesta.	30
3.1. El hacinamiento después de aplicar la Reforma Normativa al Decreto Ejecutivo 355.	30
3.2. ¿Se reducirá en un 10% el hacinamiento en el CPL Cotopaxi No.1, una vez aplicada la reforma normativa?.....	32
3.3. Posibles alternativas para complementar la expedición de un nuevo Decreto Ejecutivo.	34
Conclusiones	35
Recomendaciones	36
Referencias Bibliográficas	37
ANEXOS	39
ANEXO 1: Entrevista sobre la concesión del Indulto Presidencial como medida de reducción del hacinamiento, con la Abogada Camila Cedeño.	39

INTRODUCCIÓN

El Estado ecuatoriano ha tomado medidas drásticas con el fin de reducir el hacinamiento, en el presente trabajo se analizará los índices de hacinamiento dentro del CPL Cotopaxi No.1, en donde se denota un nivel superior de hacinamiento de más de 42%. En Quito el 21 de febrero de 2022, el presidente Constitucional del Ecuador, expidió el Decreto Ejecutivo 355, dicho decreto concede un indulto presidencial a aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en el decreto, sin embargo es un hecho que los delitos del actual Decreto Ejecutivo 355, son insuficientes para reducir el hacinamiento ya que solo toman en cuenta delitos tales como: robo, hurto, estafa y abuso de confianza.

Se busca implementar un nuevo catálogo de delitos, mediante el cual las personas privadas de libertad puedan beneficiarse y acceder al indulto una vez expedido un nuevo Decreto Ejecutivo, el nuevo catálogo de delitos que se pretende instaurar abarca delitos de pobreza referentes a microtráfico, posesión, consumo y tendrán que cumplir los mismos requisitos del actual Decreto Ejecutivo 355.

En este sentido el presente trabajo busca analizar el tipo penal establecido en el Art. 220 del COIP, con el fin añadirlo a un nuevo Decreto Ejecutivo y aplicar una reforma normativa al actual Decreto Ejecutivo 355. Se pretende que en un futuro se expida un nuevo Decreto Ejecutivo que contenga el tipo penal que el presente trabajo busca instaurar, siendo el resultado que esperamos la reducción del hacinamiento dentro del CPL Cotopaxi No.1.

Por lo tanto como primera sección del presente trabajo estudiaremos el hacinamiento y los indultos que se están aplicando en CPL Cotopaxi No.1 a partir del Decreto Ejecutivo 355, este estudio nos introducirá en cómo los índices de hacinamiento continúa a pesar de la aplicación del Decreto Ejecutivo 355, en la sección 2, se incorporará el tipo penal objeto de la reforma del Decreto Ejecutivo 355, este tipo penal serán el que se pretende añadir como válido para la aplicación del indulto presidencial; Como última sección se realizará un análisis de la aplicación de la reforma propuesta, de esta forma tendremos certeza si efectivamente una reforma normativa al Decreto Ejecutivo 355 reduce el hacinamiento hasta en un 10% o no.

1. SECCIÓN I. Estudio del hacinamiento y los indultos que se están aplicando en CPL Cotopaxi No.1 a partir del Decreto Ejecutivo 355.

1.1. Antecedentes Históricos

En la época de la Colonia “el sistema de prisiones funcionaba en celdas tipo jaulas al interior de cuarteles; y el cumplimiento de las penas respecto de quienes tenían penas temporales se los empleaba como mano de obra en fábricas de Guayaquil donde eran utilizados como esclavos y eran obligados a realizar trabajos forzosos. En cambio, cuando la sanción era cadena perpetua, los condenados eran trasladados a Chile o Panamá, donde no tenían otra opción que morir” (Argüello, 2021, pág. 68).

A mediados del siglo XVIII en Quito había tres centros penitenciarios a las cuales se las denominaba cárceles, los cuales eran: la Cárcel de la Real Audiencia, fundada allá en 1573, la cárcel común masculina; y, la cárcel femenina de Santa Marta. (Argüello, 2021, pág. 68). En los inicios de la República, se seguía aplicando el mismo ordenamiento jurídico de España, por lo que según Lascano (2011) “... las penas eran fuertes, duras, crueles e inhumanas...” (p.35).

La legislación penitenciaria está asociada al Derecho Penal; el primer Código Penal ecuatoriano fue promulgado el 14 de abril de 1837, en la época del presidente Vicente Rocafuerte y deriva totalmente del Código Penal Francés, dicho código estuvo vigente hasta el año 1872, dicho código ya contaba con figuras jurídicas en donde incluso se contemplaban las cortes de apelación, Jueces de justicia y cárceles.

La Convención Nacional del Ecuador, que era el órgano legislativo de la época, el 30 de agosto de 1869, mediante decreto se determinó que: “Se declara de necesidad pública la construcción de un panóptico o penitenciaría; y autorizó al Poder Ejecutivo para que lo haga construir en el lugar más adecuado, a costa de las rentas fiscales”. La construcción de la penitenciaría empezó en el año de 1869 y concluyó en el año de 1974, llegando a albergar a miles de personas, manteniéndose en condiciones inhumanas y violatorias de derechos humanos, donde se denotaban altos índices de hacinamiento, castigos corporales, encierro total. Se la llamó originalmente Penitenciaría Nacional de Quito y desde su construcción estuvo plagada de inconvenientes

de carácter económico y administrativo, además de que el Régimen del García Moreno priorizo la aplicación de leyes severas y el fortalecimiento de la acción policial referente al cometimiento de delitos.

“Desde 1875 hasta 1895 en el periodo postgarciano le penitenciaria tuvo varios obstáculos principalmente dificultades financieras y administrativas, por lo que casi todo el sistema penitenciario del Ecuador se sostuvo casi exclusivamente en la Penitenciaría Nacional Quito. Años más tarde en 1897 se instaura la revolución liberal del General Eloy Alfaro, que trajo la abolición de la pena de muerte dentro del sistema penal vigente”. El general Eloy Alfaro inició una serie de reformas que cambiaría en el sistema penal en el Ecuador, ya que reorganizó la policía con el fin de evitar prácticas arbitrarias y abusivas además de que pasó la competencia de la alimentación de los reclusos a las municipalidades (Torres, 2022).

En 1936, se expidió el Decreto Ejecutivo 73 el cual cambió el régimen de prisiones en donde se instauró un régimen progresivo el cual básicamente trasladaba de una sección a otra a medida de que la persona privada de libertad se aproximaba a cumplir con su condena, las personas privadas de libertad entonces tenían dos opciones, si su reclusión era por un delito más grave, era competencia del panóptico García Moreno; aquellas personas que eran condenadas por delitos menores, se dedicaban a realizar trabajos en obras públicas y por último los que eran condenados en una prisión correccional, eran enviados a las colonias agrícolas con el fin de cumplir trabajos forzados.

En el año “1982 se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y con ello la Dirección Nacional de Rehabilitación social, órgano encargado de la administración de los centros de privación de libertad Ecuador. En ese mismo año se aprobó el nuevo código de ejecución de las penas y rehabilitación social, y a la *Cárcel* pasó a ser llamada *Centro De Rehabilitación Social*. En abril de 2014 se clausuró el ex penal García Moreno y con ello se cierra una etapa de 140 años de hacinamiento en el sistema penitenciario ecuatoriano sin que hasta la fecha se logre una verdadera rehabilitación social a las personas privadas de libertad en el Ecuador. Mediante Decreto Ejecutivo 560 de fecha 14 de noviembre de 2018, El Ministerio de Justicia desaparece y se convierte en una institución de menor rango siendo esta la Secretaría de Derechos Humanos; en ese momento se crea el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores” (Torres, 2022).

Esta evolución institucional del sistema penitenciario ecuatoriano sigue presentando los mismos problemas que hace 140 años ya que hasta el momento se puede afirmar que no existe ningún tipo de rehabilitación social y que para las familias de las personas privadas de la libertad sigue siendo una odisea poder hacer valer los derechos de sus familiares.

Los problemas de hacinamiento, falta de servicios básicos y principalmente el abuso de figuras como la prisión preventiva son factores que coadyuvan a que las personas que se encuentren condenadas por el cometimiento de un delito obligatoriamente van a tener que cumplir una condena mayor por la cual fueron sentenciadas, por el simple hecho de que a los centros de privación de libertad les importan poco o nada a las personas privadas de libertad (Rodríguez Estévez, 2019).

1.2.¿Cuál es el índice de hacinamiento actual en el CRS de Latacunga?

El presente trabajo de investigación propone analizar la población carcelaria en el Ecuador y como está ha incrementado exponencialmente desde el año 2010 por la carencia de políticas públicas referentes a crisis carcelaria y nula atención por parte del gobierno ecuatoriano. En el año 2018, creció en un 13%, según datos del Ministerio de Gobierno. El hacinamiento en las cárceles del Ecuador ha existido desde que el sistema penitenciario comenzó, sin embargo, es preciso mencionar que el problema jurídico actual se encuentra bajo la mirada del derecho penal. Respecto al hacinamiento, no tiene que ver con la configuración normativa que se le ha brindado a la prisión preventiva dentro de la legislación penal ecuatoriana, ya que efectivamente sí existen garantías mínimas de seguimiento y aplicación; la realidad es que el problema está centrado en quienes desempeñan las actividades, tanto jueces como fiscales y operadores de justicia, que hacen de la práctica en los complejos judiciales y juzgados un escenario perfecto para que la prisión preventiva sea desnaturalizada la opinión pública, política judicial y poco criterio jurídico que tienen dichos servidores públicos.

En la realidad nacional, la regla de tratamiento no ha sido respetada por que no se ha brindado una distinción entre la figura de procesado y sentenciado, dentro de los centros de privación de libertad del Ecuador, por lo que todas las personas detenidas se encuentran juntas, en un constante hacinamiento y expuestas a violencia extrema. “La constitución de Ecuador y algunos

instrumentos internacionales manifiestan que los procesados y condenados necesariamente deben tener un trato distinto y estar separados los unos de los otros” (CRE, 2008).

Esta problemática se ha venido agudizando ya que el derecho penal ecuatoriano y los operadores de justicia empezaron a criminalizar actividades relacionadas con delitos menores como el microtráfico, delitos que se penalizan todos los días y teniendo en cuenta de que se desnaturaliza la institución de la prisión preventiva dentro de las audiencias de flagrancia. Según Kaleidos (2021) menciona que todas las personas que se encuentran en posesión de pequeñas cantidades de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización terminan privados de su libertad, incrementando el hacinamiento, según el diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador realizado por Kaleidos (2021)

“...con la implementación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, conocida como Ley 108, que fue adoptada en gran medida, debido a las presiones internacionales por sumar al país a la Guerra Contra las Drogas, emprendida por el ex presidente de los EE. UU. Ronald Reagan en 1982...; además de la disminución de mecanismos legales como la excarcelación, la eliminación de rebajas por buena conducta y la prolongación indefinida de la prisión preventiva...” (p. 11).¹

La institución encargada de velar por los derechos de las personas privadas de libertad es el SNAI, sin embargo se tienen registros de que dicha institución simplemente invisibiliza la realidad dentro de las prisiones. Hay que tener en cuenta que esta institución que se supone protege los derechos humanos, ha sido responsable de muertes que han sucedido dentro de los centros de privación de libertad por la negligencia y la poca administración que tiene de los centros de privación de libertad. El hacinamiento carcelario es el punto en donde se va a enfocar el desarrollo de este capítulo pues en el CPL de Cotopaxi No.1., en donde existe un índice de hacinamiento del 16,07%, ya que según datos del SNAI existen 4,326 reclusos a la fecha de 26 de agosto de 2022, esta problemática no solo la encontramos en este centro de privación de libertad ya que en casi todos los centros de privación de libertad, Centros Provisionales de

¹ Centro de Etnografía Interdisciplinaria, Kaleidos (Octubre de 2021). Diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador. Ecuador.

Privación de Libertad y Centros de Rehabilitación Social del Ecuador tenemos este tipo de problemas, como lo detallamos en la siguiente tabla:

Tabla 1.

TASAS DE HACINAMIENTO EN LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN EL PAÍS

NOMBRE DE LA INFRAESTRUCTURA	TOTAL PPL	CAPACIDAD INSTALADA EFECTIVA	DÉFT	% HACINAMIENTO
CPPL MASCULINO LOS RÍOS N.º 1	274	117	157	134,19%
CPL GUAYAS N.º 5	1.218	545	673	123,49%
CPL EL ORO N.º 1	1.272	630	642	101,90%
CPL SANTO DOMINGO N.º 1	1.732	914	818	89,50%
CPL TUNGURAHUA N.º 1	947	514	433	84,24%
CPL IMBABURA N.º 1	499	302	197	65,23%
CPL MORONA SANTIAGO N.º 1	308	194	114	58,76%
CPL LOS RÍOS N.º 2	650	416	234	56,25%
CPL CARCHI N.º 1	850	550	300	54,55%
CPL NAPO N.º 1	462	301	161	53,49%
CPL CAÑAR N.º 2	177	116	61	52,59%
CPL BOLÍVAR N.º 1	262	158	68	43,04%
CPL ESMERALDAS N.º 2	1.548	1.110	438	39,46%
CPL GUAYAS N.º 1	6.972	5.246	1.726	32,90%
CRS MASCULINO MANABÍ N.º 2	186	140	46	32,86%
CPL GUAYAS N.º 2	755	573	182	31,76%

CPPL MIXTO PASTAZA N.º 1	55	43	12	27,91%
CPPL MASCULINO PICHINCHA N.º 1	1.222	959	263	27,42%
CPL DE COTOPAXI NO.1.	4,326	4,894	568	16,07%
CPL LOJA N.º 1	939	779	160	20,54%
CPL SUCUMBÍOS N.º 1	788	678	110	16,22%
CRS MASCULINO GUAYAS N.º 4	4.986	4.368	618	14,15%
TOTAL:	26066	18653	7413	

Fuente: Trabajo de Integración Curricular: Evolución del Sistema Penitenciario Ecuatoriano y el Incumplimiento de la Rehabilitación Social Integral, 2022.

Elaboración: Lízbeth Nohelya Torres Andino – PUCE.

El hacinamiento en el CRS de Cotopaxi No.1. es intermitente, sin embargo según datos del Servicio Nacional de Personas Privadas de Libertad y adolescentes infractores, desde el 5 de enero de 2021, hasta el 20 de enero de 2022 tenemos alrededor de un excedente de 690 personas privadas de libertad dentro del CRS de Cotopaxi No.1. estas cifras de hacinamiento como dice la tabla antes mencionada, es un problema palpable que lamentablemente el SNAI invisibiliza y espera que pase lo peor para empezar a tomar acción directa. Lo demuestra el hecho de que para el estado el hacinamiento solo fue un problema cuando empezaron las masacres en las cárceles del Ecuador.

1.3. ¿Qué son los indultos y cómo están relacionados con el Decreto Ejecutivo 355?

La figura jurídica del indulto según Enrique Cury señala: “es un instrumento de política criminal, valiéndose del cual el jefe de Estado o el legislador, en su caso en específico, conceden

una excusa absolutoria de efectos restringidos a quien ha sido declarado criminalmente responsable de uno o más delitos”².

La Constitución del Ecuador de 2008, en el numeral décimo octavo del Art. 147 (CRE, 2008), en donde se desarrollan los deberes y atribuciones del presidente de la República, se aprecia la figura del indulto presidencial, en donde el presidente puede “Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley”. La legislación penal ecuatoriana, en el Artículo 74 del Código Orgánico Integral Penal, se desarrolla el Indulto Presidencial, estableciéndose que el presidente puede conceder indultos a las personas privadas de libertad, de la misma manera le otorga esta atribución a la Asamblea Nacional en el numeral décimo tercero del Art.120 del mismo cuerpo normativo, en donde se determina que la Asamblea puede “Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios con el voto favorable de las 2/3 partes de sus integrantes...” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

A manera de reseña histórica, el derecho de gracia no es ajeno en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pues la primera Ley de Gracia fue promulgada el “04 de junio de 1878, donde ya se planteaba los casos por los cuales se procedía, su improcedencia, y los casos en los que se le prohibía al Ejecutivo ejercer dicha atribución, lo propio lo hizo la Ley de Gracia del 20 de Agosto de 1887 y la Ley de Gracia del 28 de Agosto de 1894 (Gavilánez, 2019), en donde ya nos establece que la resolución del Ejecutivo deberá ser sometida a dictamen del Consejo de Estado y que por lo tanto deberá ser publicado en el Registro Oficial. “La última ley de Gracia conocida y aplicada hasta 2014, es la ley del 04 de Junio de 1987, que establece la facultad del reo exclusiva o de su defensor, para solicitar una sola vez, el ejercicio del derecho de gracia” (García Falconí, 2014).

“En la Legislación Penal Ecuatoriana, el indulto aparece como una causa de la extinción de la pena en el numeral cuarto del artículo 73 del Código Orgánico Integral Penal y desarrollado en el artículo 74 y 75 ibidem, estableciéndose que la Asamblea Nacional y el presidente de la República puede dar indultos” (Gavilánez, 2019). El Doctor Ramiro García Falconi en su obra “Código Orgánico Integral Penal Comentado, señaló lo siguiente *“esta institución (el indulto) no debe entenderse como una decisión omnipotente o inapelable por ser voluntad del representante*

² Enrique Cury Urzúa. Op. Cit., Pág. 423.

del ejecutivo, pues es principio general de que el indulto no puede ser revisable jurisdiccionalmente; se encuentra limitado al control de sus motivaciones aunque este argumento no puede ser sostenido ya que el indulto no es intocable” (García Falconí, 2014).

“El Código Orgánico Integral Penal, en adelante COIP, que entró en vigor en febrero del año 2014 derogó en su disposición vigesimosexta de manera tácita la ley de Gracia que manejaba las reglas para que el Ejecutivo pueda conceder indultos” (Gavilánez, 2019), ya que el COIP en su Art. 73, ya desarrollaba este procedimiento de extinguir una pena, sin embargo no era tan preciso bajo qué parámetros el Presidente de la República podía conceder indultos, simplemente era una norma abierta.

En Quito el 21 de febrero de 2022, el Presidente Constitucional del Ecuador Guillermo Lasso, expidió el Decreto Ejecutivo 355, en donde en su parte medular concederá un indulto presidencial a aquellas personas privadas de libertad que cumplan con requisitos ya establecidos. El Decreto Ejecutivo 355 busca reducir el hacinamiento, sin embargo, los indultos que se concederán y que se están concediendo a las personas privadas de privada que cumplan con los requisitos del Decreto Ejecutivo 355, no reducirá exponencialmente el hacinamiento por lo que seguiremos teniendo cifras de hacinamiento muy elevadas en este CRS.

1.4. Procedimiento para la Concesión de Indulto Presidencial, según el contenido del Decreto Ejecutivo No. 461 de 09 de octubre de 2014.

El 9 de octubre de 2014 fue expedido el “Reglamento Para La Concesión de Indulto, Conmutación o Rebaja de Penas” (Reglamento para la Concesión de Indulto, Conmutación o Rebaja de Penas, 2014), que el 28 de diciembre de 2015 tuvo una reforma mediante decreto ejecutivo No. 816 (DE-816, 2015), es importante mencionar al Decreto Ejecutivo 1440, expedido el 23 de mayo de 2017 (DE-1440, 2017), ya que este decreto amplía la figura concesión de indultos y asimila en su contenido beneficios adicionales.

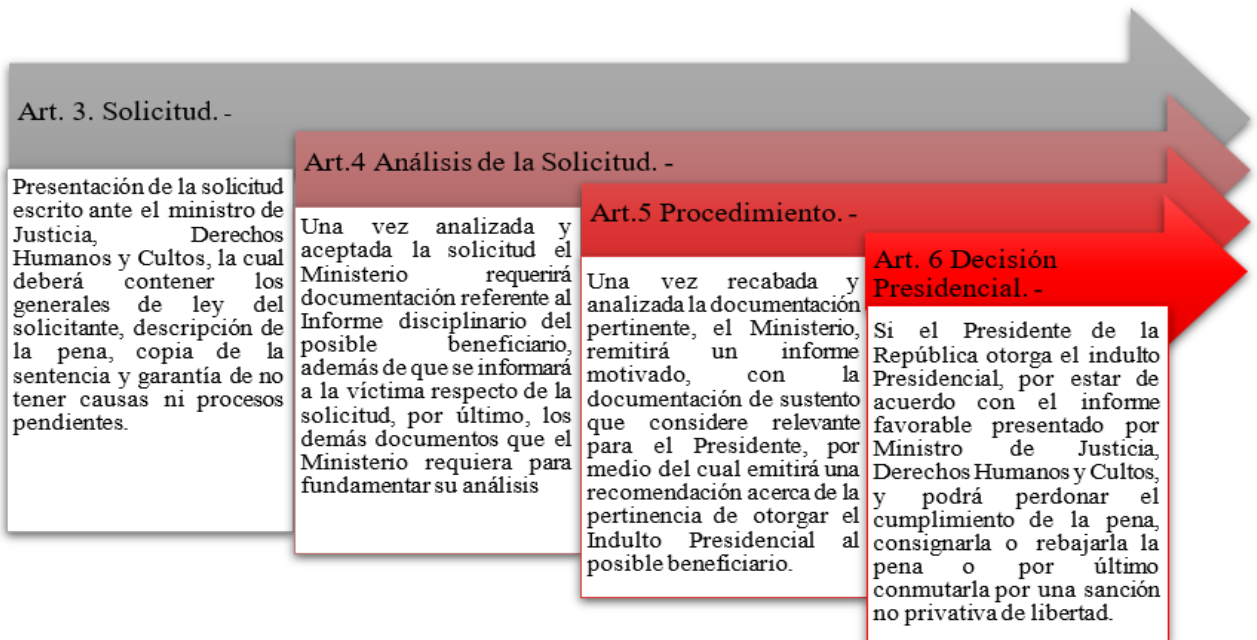
Por último “el Decreto Ejecutivo No. 0003 publicado el día 09 de junio de 2017 (DE-0003, 2017), es el instructivo para la ejecución del indulto presidencial que será concedido mediante Decreto Ejecutivo No. 1440 publicado el 23 de mayo de 2017” (Gavilánez, 2019), en dicho decreto ejecutivo se desarrolla por última vez cual es procedimiento a seguir por parte de

un solicitante y por parte del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, con el fin de que ejecute la figura del indulto presidencial por el organismo competente.

Cuando una persona privada de libertad quiere beneficiarse del indulto presidencial debe realizar una solicitud para acceder al Indulto Presidencial. Esta se enviará a la presidenta o presidente de la República o la autoridad que se haya designado para ello con el fin de que se evalúe dicha solicitud y sea estudiada. La persona privada de libertad puede realizar este petitorio a través de su abogado defensor; si la solicitud es negada por cualquier circunstancia la persona privada de libertad podrá volver a presentar la solicitud si ha transcurrido por lo menos 1 año más del cumplimiento de la pena y se ha observado una conducta ejemplar. Según el COIP, cuando una persona privada de libertad se beneficia del indulto debe ser liberada inmediatamente siempre y cuando presente la orden de excarcelación que será emitida por la autoridad judicial competente. El Art. 3 del Reglamento para concesión de indulto, conmutación o rebaja de penas, nos da una aproximación respecto a lo que debe contener la solicitud para beneficiarse de un indulto presidencial, el artículo se detalla a continuación en el siguiente gráfico:

TABLA 2

Proceso de concesión de indultos según el Reglamento Para Concesión de Indulto, Conmutación o Rebaja de Penas.



Fuente: Reglamento Para Concesión De Indulto, Conmutación O Rebaja de Penas, publicación en el Registro Oficial Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 29 de septiembre de 2014.

Elaboración Propia 2022.

Debido al carácter discrecional de la decisión presidencial, ésta no estará sujeta al silencio administrativo. Además, el beneficiario deberá manifestar expresamente su arrepentimiento por los actos cometidos y las disculpas a las víctimas del delito, sin embargo el Decreto Ejecutivo 355 manifiesta que una vez que el indulto presidencial sea otorgado, la reparación integral a la víctima que muchas veces se dispone por la autoridad competente en la sentencia condenatoria no se extingue y se mantiene incluso aquellas de naturaleza pecuniaria y las penas no privativas de libertad impuestas en la sentencia por último, simplemente se perdona la pena de la persona privada de libertad.

1.5. ¿Cómo los indultos están funcionando dentro del CPL Cotopaxi No.1?

Desde que el presidente de la República expidió el decreto Ejecutivo 355, con el fin de reducir el hacinamiento en los centros de privación de libertad, los indultos se comenzaron a aplicar de manera inmediata ya que muchas personas privadas de libertad cumplían con todos los requisitos del artículo para beneficiarse del indulto presidencial. El Decreto Ejecutivo 355 abarca delitos tipificados en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal y en El Código Orgánico Integral Penal tales como: el robo, el hurto, la estafa y el abuso de confianza, por lo que no es sorprendente que muy pocas personas privadas de libertad accedan al perdón presidencial.

Hasta la fecha del 1 de julio del 2022, se registra que a nivel nacional 733 personas privadas de libertad se han beneficiado del Indulto Presidencial mediante el Decreto Ejecutivo 355, según trámite Acceso a la Información Pública concedido por el SNAI, sin embargo el planteamiento del presente trabajo de investigación no tiene un enfoque nacional, de hecho la investigación se ubica espacialmente en el CPL de Cotopaxi No.1, como base de la investigación. Según información oficial del SNAI solo 40 personas privadas de libertad dentro del CPL de Cotopaxi No.1 se han beneficiado del indulto presidencial, la cantidad tan pequeña de personas que se ha beneficiado del indulto denota un limitante en el mismo artículo del Decreto Ejecutivo 355, ya que no todas las personas pueden beneficiarse del indulto, los pocos delitos que el artículo manifiesta no generan un cambio significativo respecto a la reducción del hacinamiento.

La burocracia carcelaria es otro de los limitantes a la hora de que las personas privadas de libertad quieran acceder al indulto, ya que cuando una persona privada de libertad cree que ya cumple con todos los requisitos, el SNAI verifica la información, por lo que busca en su archivo físico y la confirmación puede durar meses incluso años, ya que a la institución aún mantiene archivos físicos por carpetas y la búsqueda se la realiza manualmente, por lo que acceder a un beneficio penitenciario tarda demasiado gracias a la falta de modernización de los sistemas. Una renovación administrativa referente a la digitalización de las carpetas de las personas privadas de libertad facilita ampliamente la labor del SNAI al momento de la identificación de personas privadas de libertad que ya hayan cumplido con todos los requisitos para no solo acceder al indulto presidencial sino también para verificar con el cumplimiento de las penas dentro de los centros de reclusión social.

El procedimiento que será detallado a continuación es el que las personas que hayan cometido delitos tales como el robo, el hurto, la estafa y el abuso de confianza, deben cumplir para ser beneficiarios del indulto presidencial según el Decreto Ejecutivo 355 y funciona de la siguiente forma:

“Artículo 2.- Conceder el Indulto Presidencial que consiste en el perdón de la pena impuesta a favor de toda persona privada de la libertad con sentencia ejecutoriada que, a la fecha de la expedición de este Decreto Ejecutivo, reúna todos los siguientes requisitos: (“Fiel Web”)

1.- Sentencia condenatoria ejecutoriada bajo las normas del Código Orgánico Integral Penal por alguno de los siguientes delitos: robo (salvo las excepciones indicadas en este artículo), hurto, estafa o abuso de confianza;

2.- Haber cumplido al menos el 60% de la pena privativa de la libertad impuesta;

3.- Que no mantenga otras sentencias condenatorias ni medidas cautelares vigentes en su contra;

4.- Que no tenga un proceso penal ni investigación previa en su contra; y,

5.- Que no haya sido sancionada disciplinariamente por la comisión de faltas leves, graves o gravísimas previstas en el Código Orgánico Integral Penal, desde su ingreso al centro de privación de libertad en cualquiera de sus tipos.

El indulto dispuesto en este artículo no extingue la reparación integral a la víctima dispuesta en la sentencia condenatoria, manteniéndose incluso aquellas de naturaleza pecuniaria; y, tampoco extingue la multa impuesta en sentencia, ni la o las penas no privativas de libertad impuestas.

no recibirán indulto a aquellas personas sentenciadas por el delito de robo tipificado en el cuarto y sexto inciso del artículo 189 del Código Orgánico Integral Penal, es decir, aquellas personas sentenciadas por robo que han ocasionado muerte o alguna de las lesiones descritas en el numeral 5 del artículo 152 del Código Orgánico Integral Penal.”

En el caso de las personas sentenciadas por estafa, únicamente recibirán el indulto a quienes hayan sido condenados por el primer inciso del artículo 186 del Código Orgánico Integral Penal. ES Decir que se excluyen de este indulto a las personas sentenciadas por cualquiera de los numerales e incisos a continuación del primer inciso del artículo 186 del Código Orgánico Integral Penal.

“Artículo 3.-, El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas ADULTAS Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), a través de la dirección competente, gestionará de oficio que los centros de privación de libertad realicen la verificación de la identidad de cada persona privada de la libertad que pretenda acceder al Indulto Presidencial dispuesto en este Decreto Ejecutivo, y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mismo y en la normativa vigente”.

“Respecto de las personas privadas de libertad que sí cumplen los requisitos establecidos en este decreto Ejecutivo, el Servicio Nacional de Atención Integral a las Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI) remitirá de oficio la información al juez de garantías penitenciarias competente para que en ejercicio de sus facultades de expida la boleta de excarcelación de conformidad al numeral 15 del artículo 12 del Código Orgánico Integral Penal.” (DE-355, 2022)

Según el decreto Ejecutivo 355, estos son los requisitos que deben ser cumplidos para que se conceda el indulto presidencial, sin embargo los delitos establecidos en el decreto ejecutivo no son suficientes para disminuir las cifras de hacinamiento en el Ecuador, el robo, el hurto, la estafa y el abuso de confianza son delitos que no generan un índice de hacinamiento tan importante como el delito que se pretende añadir en el nuevo Decreto Ejecutivo.

Los indultos del Decreto Ejecutivo 355 están siendo concedidos en el CPL Cotopaxi No.1, sin embargo el delito materia de la reforma según estadísticas tienen un nivel de hacinamiento considerable, por lo que sería materia de la reforma normativa. La criminalización de la pobreza va de la mano con el hacinamiento ya que generalmente las personas que son condenadas por delitos como el microtráfico tienden a pagar condenas más extensas generando aun así más hacinamiento. Independientemente de que los indultos se están concediendo según el decreto Ejecutivo 355, no es una garantía que el hacinamiento se reduzca. Las estadísticas de personas que han sido beneficiadas por el indulto presidencial son muy pocas tanto a nivel nacional como a nivel territorial respecto a Cotopaxi, por lo que una reforma al catálogo de delitos de los cuales las personas privadas de libertad pueden beneficiarse causará una reacción más positiva respecto al decrecimiento del hacinamiento en los centros de privación de libertad del Ecuador.

1.6. Normativa internacional referente al indulto presidencial en otros países.

El Indulto Presidencial en EE. UU.

El jueves 06 de octubre de 2022, “el presidente Joe Biden cumplió su promesa de campaña de eliminar las condenas federales previas por posesión de Marihuana. Biden anunció que concederá un indulto a todos los delitos federales anteriores de simple posesión de marihuana, se estima que alrededor de 6500 personas podrán beneficiarse del indulto presidencial del ejecutivo, además no entran en la concesión del indulto cargos por conspiración, distribución y posesión con la intención de distribuir, según el Departamento de Justicia de la Casa Blanca” (BBC, 2022).

El mandatario hace una referencia a las disparidades sociales y manifestó que aunque las personas blancas y de color consuman la misma taza de marihuana, las personas negras y morenas han sido arrestadas, procesadas y condenadas en tasas desproporcionadas cuando se les ha encontrado en posesión de pequeñas dosis de marihuana, el fin de este indulto es el mismo que busca el Decreto Ejecutivo 355 expedido por el presidente Guillermo Lasso, ya que busca evitar las consecuencias colaterales derivadas de una condena, si bien es cierto las penas no pueden ser muy largas, sin embargo los efectos secundarios de haber sido una persona privada de libertad te impide acceder a vivienda, empleo o educación en Estados Unidos.

Gracias a la expedición de este indulto En Estados Unidos tenemos una perspectiva más amplia de qué el microtráfico debe ser uno de los delitos instaurados dentro de la reforma normativa el decreto Ejecutivo 355, no solo porque no es un delito que vulnera una serie de bienes jurídicos protegidos, sino porque es un delito común con una criminalización demasiado severa para las personas en Ecuador, concatenado con la situación en el ecuador, el microtráfico se lo realiza por necesidad, por la falta de empleo o de oportunidades, las personas se ven obligadas a realizar este tipo de actividades y el Estado se vio obligado a criminalizarlas estas actividades por la presión política y social. Teniendo en cuenta la situación carcelaria del Ecuador, condenar a una persona por el delito de microtráfico es garantizar a esa persona que su salida va a ser burocrática va a tardar más de lo que estipula la misma norma penal en el COIP.

El Indulto Presidencial en Colombia

Para enero de 2022 Colombia tiene un índice de hacinamiento del 19%, según datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, las cárceles de Colombia tienen una capacidad para alrededor de 82.232 reclusos y actualmente albergan a 97.850 personas privadas de libertad. Gracias a la coyuntura social y política de Colombia se debe destacar que la normativa aplicable al indulto, por un momento solo trataba el tema de rebaja de penas por materia condicional o motivos religiosos, pero Colombia es un país que a lo largo de su historia ha contado con un número importante de conflictos armados, muchas veces llegando a un punto álgido con el gobierno de turno, por lo que Colombia desarrollo leyes para la aplicación de indultos que tengan que ver con la extinción o conmutación de la pena, que se consideran exclusivamente a las personas que pertenezcan a dichos brazos armados.

“Lo más reciente en materia de indultos se encuentra desarrollado en el Código Penal Ley 599 de 2000 en su artículo 88, numeral segundo se encuentra la figura del indulto como una causa de la extinción de la sanción penal, en la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, mediante la cual se dictan las “disposiciones sobre amnistía, indulto y trato penal especial”, en la cual encontramos una clara referencia al fin del conflicto armado latente en Colombia, pero dentro de este cuadro encontramos una clara prohibición o límite el cual es que no serán objeto de amnistía, ni de indulto los delitos comunes cuya motivación haya sido obtener beneficio personal propio o para un tercero” (Rodríguez Estévez, 2019).

El Indulto Presidencial en Perú.

La normativa Peruana en su Constitución Política del año 1993, señala en su Artículo 118 las atribuciones del Presidente de la República y en su numeral vigésimo primero reza: “Conceder indultos y conmutar penas. Ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria” (Congreso Constituyente Democrático, 1993); este articulado hace alusión al impacto que un indulto presidencial produce en un proceso penal, y como se debe seguir una serie de requisitos de forma para que el indulto pueda ser concedido por el Ejecutivo. El artículo 139 numeral abarca los principios y derechos de la función judicial, señala que: “La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. "La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la

prescripción producen los efectos de cosa juzgada.” (“Constitución del Perú - Título IV”) Por lo que determinamos que el principio de “non bis in idem” va de la mano con el indulto presidencial y por lo tanto no se puede reabrir un caso cuando el ejecutivo indultó a una persona. Lo mismo se desarrolla dentro del Decreto Legislativo 635 del Código Penal del Perú, que en su artículo 85 de la ejecución de la pena en su primer numeral explica que la ejecución de la pena se extingue por "muerte del condenado, amnistía, indulto y prescripción". y explica los efectos de esta gracia en su artículo 89 (Decreto Legislativo N.º 635, de 1991).

El Indulto Presidencial en Argentina

La constitución Argentina de la Nación de 1852 señala en su inciso 6 del artículo 86 las atribuciones del presidente de la Nación, en donde el articulado le da la facultad al ejecutivo de indultar y conmutar penas de la siguiente manera: : “Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados” (Asamblea Constituyente de Santa fe, 1853), refiriéndonos al área penal dentro del Código Penal de la Nación Argentina de 1921, encontramos el artículo 68 en donde reza: siguiente “El indulto del condenado extinguirá la pena y sus efectos, con excepción de las indemnizaciones debidas a particulares” (Congreso de la Nación, 1921).

El Indulto Presidencial en España

En el ordenamiento jurídico español se desarrolla el Indulto dentro del literal i) del artículo 62 de los Actos del Rey, donde se encuentra entre sus competencias “Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la Ley, que no podrá autorizar indultos generales” (Cortes de España, 1978), sin embargo el derecho de gracia se encuentra plenamente regulado en la Ley 18 de junio de 1870, en donde regula el ejercicio de la gracias del indulto, además expone que ha de ser concedida a solicitud del Ministerio de Justicia, previa deliberación del Consejo de Ministros, lo cual se expedirá vía Real Decreto, la misma ha sido modificada a través de la Ley 1/1988 de enero (Cortes generales de España 1988).

2. SECCIÓN II. Propuesta de incorporación del tipo penal Tráfico Ilícito de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, numeral 1, objeto de la reforma al Decreto Ejecutivo 355.

2.1.Aproximación a las estadísticas de judicialización del delito que se pretende añadir en el nuevo Decreto Ejecutivo.

Como se analizó en el capítulo precedente, se puede calificar de pobreza a la carencia de acceso a empleo, educación, servicios básicos, ingresos económicos que logren cubrir las necesidades básicas de las personas, cuando dichas circunstancias de entorno social se presentan de forma permanente en la vida de las personas se da cabida al cometimiento de actividades que infringen ciertas normas tanto penales como morales y de derecho. “La prevención de la marginalización es una de las medidas centrales de prevención del delito”.³ Sin embargo, lejos de buscar como país una igualdad entre ciudadanos, marginalizamos, lo que provoca que la sociedad y las normas penales criminalizan la pobreza lo que provoca que los centros de privación de libertad se llenen, por es excluimos a estas personas en vez de buscar soluciones viables para combatir dicha problemática.

Judicializar severamente delitos de pobreza, es la perfecta muestra de la persecución del pobre y de su exclusión en los Centros de Privación de libertad, además de que al Estado y a la sociedad le importa poco o nada la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad, una vez cumplida su condena. Según el Manual para la aplicación de procedimientos especiales y salidas alternativas “Protocolo De Salidas Alternativas En El Sistema Penal Para Adolescentes”, soluciones rápidas y efectivas al conflicto penal, del programa “Fortalecimiento de la justicia en el Ecuador” el 70% de los casos que ingresan al sistema judicial ecuatoriano son delitos menores.⁴ Por lo que se puede afirmar que en el Ecuador la mayoría de los delitos que son investigados, procesados y sancionados, son delitos referentes a la criminalización de la pobreza, microtráfico, posesión de drogas y consumo, los mismos que abarrotan las fiscalías a nivel nacional.

A manera de atenuante del hacinamiento según el COIP, existen salidas alternativas al conflicto penal, como lo es la figura de la conciliación, se utiliza con el fin de parar la criminalización a través de figuras jurídicas como la suspensión condicional de la pena, sin embargo dicha figura resulta insignificante al momento a que el mismo cuerpo normativo, incluyó

³ Pedro Rubens David., Sociología criminal juvenil 6 (Buenos Aires: Lexis Nexis: Depalma, 2003), 201.

⁴ Ecuador Fiscalía General del Estado, Manual para la aplicación de procedimientos especiales y salidas alternativas. Soluciones rápidas y efectivas al conflicto penal (Quito: Nuevo Arte, 2012), 18.

aumentos progresivos en las penas de diferentes delitos, dando como resultado una nueva emergencia en los Centros de Privación de Libertad desde el año 2019.

2.2.Enunciación y estudio del delito que se pretende añadir.

El Código Orgánico Integral penal, es un cuerpo normativo que regula el ejercicio del derecho penal ecuatoriano con un mecanismo sustantivo, adjetivo y de ejecución de penas, todo el sistema de administración de justicia penal se regula mediante este código; la intención del legislador al implementar el COIP fue que dejen de existir leyes penales en blanco y que todo el catálogo normativo referente a los delitos y las penas esté dentro de un mismo cuerpo normativo, de esta forma evitando incongruencias respecto a las normas sustantivas, adjetivas y de ejecución.

Todo cuerpo normativo que se expida para regular la ley ecuatoriana debe obligatoriamente responder a las garantías de la Constitución del 2008, el COIP no iba a ser una excepción, por lo que la constitución manifiesta que: “el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador enmarca al ordenamiento jurídico nacional dentro de los lineamientos de un Estado constitucional de derechos y justicia y es necesario realizar cambios normativos que respondan coherentemente al espíritu de la Constitución.”⁵

En la exposición de motivos referente a las razones por las cuales se expidió del COIP, encontramos que dicho cuerpo normativo busca una armonía entre los derechos y garantías de las partes dentro de un proceso penal, por lo que una vez más se reitera la importancia de la concordancia con lo manifestado por la Constitución de la República en su Art. 3, de esta forma introduce la idea de que las normas penales ecuatorianas se encontraban dispersas en diferentes leyes y que esta situación no permitía un adecuado funcionamiento del sistema penal ya que para la criminalización de un delito debemos remitirnos a otro tipo de leyes que se encontraban en otro cuerpo normativo diferente, como lo es el derogado código de Ejecución de Penas.

El COIP, se señala también sobre la importancia de constitucionalizar el derecho penal ya que, el derecho penal por su naturaleza es de carácter lesivo y tiende a restringir derechos, haciendo un particular énfasis en el artículo 76 de la Constitución en el que se ordena que las penas estén de acorde con el principio de proporcionalidad es decir que exista una relación

⁵ Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero del 2014, art. 3.

racional y coherente entre el grado en el que se vulneró un bien jurídico protegido y la gravedad de la pena.⁶

Actualmente el Decreto Ejecutivo 355 manifiesta que solamente las personas que hayan cometido delitos tales como: el robo, el hurto, estafa y el abuso de confianza, tipificados por el COIP, CP y CPP pueden ser beneficiados por el indulto presidencial, este Decreto Ejecutivo busca principalmente la reducción del hacinamiento dentro de los centros de privación de libertad en el Ecuador, ya que los mismos denotan un nivel muy elevado de hacinamiento, de un poco más de un 42%.⁷

En Quito el 21 de febrero de 2022, el Presidente Constitucional del Ecuador expidió el Decreto Ejecutivo 355, en donde concederá un indulto presidencial a aquellas personas que cumplan con requisitos ya establecidos, este indulto busca reducir el hacinamiento, sin embargo, es evidente que los indultos que se concederán a las personas que hayan cumplido con los requisitos del Decreto Ejecutivo 355, no reducirá exponencialmente el hacinamiento, por lo que se busca implementar un nuevo catálogo de delitos, del cual las personas privadas de libertad puedan beneficiarse y ser indultadas. Este catálogo se lo realizará tomando en cuenta delitos menores, delitos de pobreza y microtráfico establecidos en el COIP y tendrán que cumplir los mismos requisitos del Decreto Ejecutivo 355. De esta forma, estimamos que el hacinamiento en el CPL Cotopaxi No.1 se reducirá hasta en un 10%, teniendo en cuenta que actualmente las medidas aplicadas por las instituciones estatales no han sido eficientes al momento de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, se reformará el Decreto Ejecutivo 355.

El delito que se pretende añadir al nuevo catálogo de delitos es un delito que se caracteriza por ser ejecutados por personas de escasos recursos económicos, además que este delito tiene la característica de inundar los centros de privación de libertad, ya que los índices de hacinamiento actuales son por delitos de pobreza como el microtráfico. Este tipo penal casi siempre en la audiencia de flagrancia se dictamina la prisión preventiva, además de que la infraestructura carcelaria no marcha al ritmo del crecimiento de la población carcelaria en el Ecuador, por lo que

⁶ Ecuador, Constitución de la República, Registro Oficial 449, Suplemento, 20 de octubre del 2008, art.76.

⁷ Telégrafo, E. (2017, 1 octubre). Un 42% de hacinamiento existe en los centros penitenciarios de Ecuador. El Telégrafo.

los procesos de excarcelación son largos y tediosos ya que el sistema carcelario no ha sido modernizado en todo este tiempo.

Partiendo desde este punto las condiciones sociales y económicas del Ecuador, no permiten que las personas tengan oportunidades satisfactorias dentro de la sociedad con el fin de tener una vida digna, la desigualdad entre las personas es una problemática latente y aún más cuando la desigualdad crea brechas en la sociedad, estas brechas llegan a segregar y excluir a las personas que carecen de los mismos recursos y oportunidades que las demás. Muy a menudo relacionamos a las personas en situación de calle o de muy bajos recursos como consumidores o ladrones, esta conceptualización ha generado que la sociedad y el aparato judicial fortalezca las penas para los delitos que van en contra de la salud pública, contra la propiedad o el patrimonio. En respuesta a esta errada visión respecto al cometimiento de estos delitos el populismo penal intensificó las penas para delitos de pobreza.

La criminalización de la pobreza es un proceso de exclusión social de las personas meramente por su situación económica, laboral, cultural, migratoria, etc. Esta exclusión crea situaciones en las cuales la única opción para sobrevivir de estas personas es delinquir, sin tener en cuenta que la norma penal los va a recluir por un periodo extremadamente largo de tiempo. En los últimos años se ha escuchado bastante la expresión “criminalización de la pobreza” con el fin de tratar de explicar un fenómeno socio cultural, del cual generalmente los mandatarios de los países no prestan mucha atención; simplemente buscan agravar las penas buscando que el nivel punitivo para personas de bajos recursos sea mayor, todo esto con el fin de eliminar de las calles a estas personas que a su forma de ser enuncian y dañan los espacios públicos de la ciudad a la que ellos orgullosamente los mandatarios representan.

Privar de la libertad lejos de arreglar el problema, simplemente lo agrava y aumenta; una política criminal apropiada a la realidad ecuatoriana nos ayudaría a diseñar políticas públicas de inclusión de grupos marginados y reintegración social adecuada. Al escuchar noticias de prensa sobre hechos delictivos orquestados por personas de bajos recursos que pertenezcan a cierto grupo cultural, automáticamente criminalizamos la pobreza, y pensamos que todas las personas son delincuentes, y lo único que queremos es que sobre ellos recaiga todo el peso de la ley, incluso apoyamos cuando un político en época electoral manifiesta que endurecerá las penas a este tipo

de delitos y votamos por esa persona pensando que efectivamente endurecer las penas y criminalizar la pobreza es la solución a una sociedad ya rota como la que tenemos.

Los delitos relacionados al Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, han crecido de una forma tan exponencial que la administración pública no ha tenido otra alternativa que agravar las penas, “la familia de figuras legales en el derecho penal en los libros que más rápidamente ha crecido en cuanto a su importancia en las prácticas penales en América Latina durante los últimos 25 años ha sido relacionada con las drogas ilegales”⁸. Especialmente en Norteamérica el fenómeno de las drogas causó tanto impacto que existió una política enfocada al combate con las drogas, esta política antidrogas fue adoptada por países latinoamericanos, obteniendo el mismo resultado, agravar las penas.

El aumento del desempleo es una de las muchas causas por las cuales las personas de bajos recursos económicos consideran que el microtráfico es una de las opciones que se tiene a la mano para salir de la pobreza, es decir no consideran la infracción a la norma penal simplemente consideran que es la única opción para alcanzar una vida estable para ellos y sus familias. Según la norma penal, la salud pública es el problema más recurrente respecto al tráfico ilícito de sustancias estupefacientes ya que al parecer el problema no se enfoca en el consumo o el tráfico, el problema en sí es la gran cantidad de personas drogodependientes que indudablemente la mayoría son aquellas que se encuentran en situación de pobreza, por lo que se liga a que las personas consumidoras son las mismas que generan violencia y criminalidad con el fin de conseguir las sustancias que consumen.

El estado ecuatoriano lejos de trabajar con políticas públicas y normativa que procure la prevención, erradicación y consumo de sustancias estupefacientes, se enfoca en una intervención punitiva, ya que se pretende castigar draconianamente a todo aquel que tenga contacto directo o indirecto con sustancias estupefacientes, incluso para la Policía Nacional el combate contra microtráfico es la prioridad, criminalizando una vez más a la pobreza. A manera de ejemplo el Art. 220 del COIP.

⁸ Máximo, Sozzo. La inflación punitiva: un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina, (Buenos Aires: Café de las Ciudades /FLACSO, 2017), 300.

“Las medidas para aplicar la ley y reducir los daños ocasionados por el narcotráfico imponen sus propias cargas en la sociedad. En muchos países, el crecimiento de la población penitenciaria, debido principalmente a delitos asociados con las drogas, ha tenido un impacto significativo, con amplias consecuencias sociales y económicas.”⁹

La misma normativa nacional busca la exclusión y la segregación de las personas drogodependientes; lo que da como resultado que estas personas al momento de ser privadas de la libertad existen altos índices de hacinamiento, sin erradicar el problema principal. Las normas ecuatorianas son el resultado de construcciones sociales en este caso han sido creadas bajo una clara desinformación social sobre el problema de sustancias estupefacientes. Una de las razones por las que este tipo de delitos son punibles drásticamente es que en el Ecuador estos tipos penales no siempre son consumados, más bien son posibles delitos que se podrían cometer, de esta forma lo vemos como antes de que se agrave el estado ecuatoriano prefiere privar de la libertad a estas personas que se dedican al microtráfico con el fin de evitar un resultado mayor.

El COIP criminaliza la pobreza ecuatoriana ya que el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes a mínima escala es uno de los delitos con un índice punitivo más alto por la cantidad de verbos rectores que el Art. 220 manifiesta, Por lo que una persona puede ser privada de su libertad simplemente por cumplir con uno de los verbos rectores del artículo, se pena la oferta, almacenamiento, intermediación, distribución, compra, venta, envío, transporte, comercialización, importación, exportación, tenencia, posesión o la realización de cualquier acto que se relacione con el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes.

El sujeto pasivo relacionado con las sustancias estupefacientes no es concreto porque se considera que estos delitos únicamente afectan a la salud pública de las personas, además de que no hay pena sin daño. De esta forma el COIP, da a entender que el sujeto pasivo en sí es la sociedad, además el mismo cuerpo normativo manifiesta que respecto de la producción o tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización de forma concreta no existe ningún derecho o bien jurídico protegido al cual salvaguarde con esta norma.

⁹ OEA, “El problema de drogas en las Américas, estudios, drogas y desarrollo”, 20

El patrón de criminalización de la pobreza es un círculo vicioso, ya que mientras más pobreza existe, más se intensifican las penas para estas personas, como se mencionó posteriormente la falta de oportunidades y educación que debe el Estado garantizar ya que es parte de sus competencias como lo manifiesta la Constitución de la Republica del Ecuador del 2008 (CRE, 2008). El Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1, debe ser tomado en cuenta para una futura expedición de un nuevo Decreto Ejecutivo referente a la concesión de indultos, sin embargo no solo es necesario expedir Decretos Ejecutivos y esperar que el problema de hacinamiento se resuelva solo, se debe además tomar en cuenta políticas públicas que refuercen el impacto del indulto y garanticen un resultado con el fin de obtener un impacto social positivo, si se ataca el problema desde la educación y las oportunidades no se tendrá que atacar en las cárceles.

2.3.Singularización del Delito y su alcance.

Art. 220.-Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1.

“La persona que directa o indirectamente, sin autorización o incumpliendo requisitos previstos en la normativa correspondiente: 1. Trafique, sea que oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, importe, exporte, tenga o posea con el propósito de comercializar o colocar en el mercado sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa pertinente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera: a) Mínima escala, de uno a tres años” (COIP, 2018).

El delito mencionado en el inciso anterior es el que se pretende añadir a la propuesta a la reforma normativa, ya que si este tipo penal es tomado en cuenta para la expedición de un nuevo Decreto Ejecutivo con el fin de indultar a las personas privadas de libertad que cumplan con todos los requisitos de ejecutabilidad, se podrán reducir el hacinamiento y muchas personas que actualmente se encuentran privadas de libertad podrán acceder fácilmente al indulto presidencial.

Mediante la expedición de un nuevo Decreto Ejecutivo que contenga los tipos penales actuales del Decreto Ejecutivo 355, añadiendo el tipo penal de *Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1. (mínima escala)*, se busca que este delito que está enfocado en criminalizar la pobreza resulte beneficioso para reducir el hacinamiento ya que, si se indulta a las personas que hayan cometido dicha infracción el hacinamiento se reducirá,

independientemente de que se logre crear un antecedente que refleje que la criminalización de la pobreza no es la vía adecuada para tratar este mal en la sociedad.

Las personas que hayan sido condenadas por este delito generalmente se encuentren privados de la libertad mucho más tiempo que el que deberían, además de que muchas de las veces en las sentencias condenatorias se impone una reparación integral a las víctimas o el pago de una multa al estado, se debe tener en cuenta que las personas que cometen este tipo de delitos son personas que no carecen de una estabilidad económica, por lo que conseguir estos montos llega a ser muy complicado, además de que tienen que pagar una condena larga y tortuosa. Si se aplica el nuevo Decreto Ejecutivo, las personas privadas de libertad no sólo cumplirían con su condena antes si no evitarían que la hacinamiento en las cárceles ecuatorianas y especialmente en el CPL de Cotopaxi No.1 no tenga los mismos índices que actualmente tenemos, ya que una vez cumplidos con todos los requisitos del nuevo Decreto Ejecutivo las personas podrán salir y podrán trabajar con el fin de pagar la reparación integral de las víctimas o las multas del Estado que se imponen en la sentencia condenatoria, esto de una u otra forma ayuda a la persona privada de libertad a reintegrarse en la sociedad ya que tiene una meta y como beneficio para el cumplimiento de la misma se le otorga la libertad.

2.4.Requisitos que las personas deben cumplir para que sea aplicado el indulto según el nuevo catálogo de delitos.

El Decreto Ejecutivo 355 expedido el 21 de febrero de 2022 implementa limitaciones para la aplicación del Indulto Presidencial ya que en el inciso segundo del Art. 2 del Decreto Ejecutivo limita la concesión del indulto porque prevé que no recibirán el perdón presidencial aquellas personas que hayan cometido un delito tipificado en otro inciso del mismo artículo, que la pena supere un tiempo determinado o que haya causado lesiones descritas en el numeral 5 del Art. 152 del COIP.

Manifiesta además que la reparación integral a la víctima, las multas de naturaleza pecuniaria, las multas no privativas de libertad y las multas impuestas en la en la sentencia condenatoria no se extinguen al momento de la concesión del indulto presidencial. De esta forma se garantiza la reparación a las víctimas después de que cometieron el ilícito.

Teniendo en cuenta los delitos que mencionó en el apartado anterior, se tomará en cuenta como base las limitaciones de concesión de indulto que manifiesta el mismo Decreto Ejecutivo 355, por lo que en el nuevo Decreto Ejecutivo se implementará un mecanismo similar, de esta forma las personas privadas de libertad que tengan una sentencia condenatoria en donde se establezca que cometieron el delito sin ningún tipo de agravante o un inciso adicional al artículo original, podrán beneficiarse del indulto presidencial.

Los requisitos que deberán cumplir las personas privadas de libertad con el fin de acceder al indulto presidencial según el tipo penal por el que fueron condenadas se describe a continuación:

Requisitos para el Art. 220.-Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1. –

En el caso de las personas sentenciadas por Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, únicamente recibirán el indulto quienes hayan sido condenadas por el numeral segundo del primer inciso del Art. 220 del Código Orgánico Integral Penal. Es decir que se excluyen de este indulto las personas sentenciadas por cualquiera de los numerales e incisos a continuación del primer inciso del artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal.

Además de cumplir con los requisitos del actual Decreto Ejecutivo 355, que son:

- “1.- Sentencia condenatoria ejecutoriada bajo las normas del Código Orgánico Integral Penal por el delito de Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1. mínima escala (salvo las excepciones indicadas en este artículo)*
- 2.- Haber cumplido al menos el 60% de la pena privativa de la libertad impuesta;*
- 3.- Que no mantenga otras sentencias condenatorias ni medidas cautelares vigentes en su contra;*
- 4.- Que no tenga un proceso penal ni investigación previa en su contra; y,*
- 5.- Que no haya sido sancionada disciplinariamente por la comisión de faltas leves, graves o gravísimas previstas en el Código Orgánico Integral Penal, desde su ingreso al centro de privación de libertad en cualquiera de sus tipos.” (DE-355, 2022)*

2.5.Justificación

Una vez individualizado el delito materia de un nuevo decreto Ejecutivo se debe determinar por qué este delito tiene tantas barreras para que la persona privada de libertad acceda al indulto presidencial es decir, por qué existen tantos requisitos para estas personas en condición de vulnerabilidad. El Decreto Ejecutivo 355, muestra pautas de aplicación para la concesión del indulto, dichas pautas son consideradas como requisitos indispensables.

Referente a los requisitos, se busca que las personas privadas de libertad que hayan cometido este delito hayan cumplido la pena de forma parcial, lo que se busca es que la persona privada de libertad solamente demuestre que el delito que cometió es del único delito por el cual se le va a indultar, es decir que su peligrosidad no es un riesgo para la sociedad ya que no mantiene otras sentencias condenatorias, no mantiene ningún otro proceso penal de investigación abierto, no ha sido sancionada disciplinariamente dentro del centro de privación de libertad dónde está cumpliendo su condena y por último haya cumplido el 60% de la pena privativa de libertad impuesta en su sentencia condenatoria.

La persona privada de libertad que es candidata al indulto presidencial es una persona, que cometió un error y saldó su deuda con la sociedad y con el estado, esta serie de requisitos que impone el Decreto Ejecutivo 355 y Futuro Decreto Ejecutivo que contenga el nuevo catálogo de delitos, funciona como una garantía de no repetición, Es la razón por la cual en el futuro decreto Ejecutivo que contenga dicho tipo penal se tienen que mantener los requisitos del decreto Ejecutivo 355, además se añade requisitos indispensables los cuales garantizan que el delito no fue cometido con dolo y que no vulneraron ningún bien jurídico protegido con violencia.

3. SECCIÓN III. Análisis de la aplicación de la reforma propuesta.

3.1.El hacinamiento después de aplicar la Reforma Normativa al Decreto Ejecutivo 355.

En el capítulo anterior se mencionó el delito que fue seleccionado para formar parte de un nuevo catálogo de delitos que será aplicado mediante Decreto Ejecutivo, manteniendo el mismo fin del Decreto Ejecutivo 355, que es reducir el hacinamiento carcelario. El delito de Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1, es un delito que actualmente tienen un índice alto de hacinamiento en todos los centros de privación de libertad del Ecuador.

Hay que tener en cuenta la alarma social que la expedición de este nuevo decreto ejecutivo generaría en la sociedad, ya que el Decreto Ejecutivo busca indultar a personas que han cometido delitos relacionados con el microtráfico, este decreto puede tener una acogida fabulosa para personas que consideran que la criminalización del consumo de sustancias estupefacientes y la criminalización de delitos de pobreza es algo que debería dejar de existir en el Ecuador. El Art. 364 de la constitución vigente de la República del Ecuador prohíbe la criminalización del consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, esta norma se alinea perfectamente con la tendencia internacional de establecer mecanismos para que la ley penal castigue severamente a las personas que, en uso de su derecho de la libertad de elección, deciden consumir estas sustancias.¹⁰

Respecto a los índices de hacinamiento, si se llega a aplicar el indulto presidencial este beneficiará a personas que en el ejercicio de su derecho fueron catalogados como consumidores ocasionales o traficantes que por encontrarse en tenencia o cultivo de sustancias sujetas a fiscalización se les estableció mediante sentencia condenatoria una pena hasta de siete años de reclusión, violando el principio de criminalización del consumo.

El CPL Cotopaxi No.1 cuenta con un “nivel de hacinamiento y sobrepoblación hasta el mes de junio de 2021 del 29.29%, siendo su porcentaje de hacinamiento más elevado hasta la actualidad en el mes de marzo del año 2020 con un 35.01%” (SNAI, 2021). Según la base de datos del SNAI de los 10.841 casos referentes a la venta y comercialización de drogas, solamente el 2649 personas ya privadas de la libertad presentan en su sentencia condenatoria la sustancia ya registrada, siendo las más frecuentes la marihuana con un 37.45%, la cocaína con un 30.16% , la pasta base de cocaína el 20.47% y de los casos en los que se registran tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización 57.91% de los casos ya cuentan con una pena privativa de libertad mediante sentencia, los demás caso se encuentran esperando una sentencia condenatoria y ocupando plazas solamente porque les dictaminaron prisión preventiva en la audiencia de flagrancia. Los datos antes mencionados indican que los casos de escala mínima que tiene de uno

¹⁰“Esto significa que cuando el interés de un individuo está protegido por un derecho, él no debe ser arrojado a la bolsa común de los deseos y preferencias de todos los miembros de la sociedad, para hacer un cálculo global de beneficios y perjuicios, sino puesto en balance con el bienestar general de la sociedad, teniendo en cuenta que no siempre los intereses de los más cuentan más”. Véase Carlos Santiago Nino, “¿Es la tenencia de drogas con fines de consumo personal una de ‘las acciones privadas de los hombres?’”, en De Grieff, Pablo y Gustavo de Greiff (compiladores), *Moralidad, legalidad y drogas*, México, 2000, p. 283. Véase además, Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977, pp. 90 y ss.

a tres años de sentencia son mayores a lo que corresponde a otras escalas mayores por lo tanto la pena es mayor porque no se hace un pesaje adecuado de las sustancias estupefacientes (Kaleidos, 2021).

Una vez que el Decreto Ejecutivo que contenga el delito de Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, numeral 1, sea expedido, el hacinamiento no va a desaparecer de un día para el otro claramente, sin embargo, la población carcelaria en el CPL Cotopaxi No.1 que haya sido condenada por delitos de drogas en mínima escala se verá exponencialmente reducida, según las estadísticas proporcionadas por el SNAI.

3.2.¿Se reducirá en un 10% el hacinamiento en el CPL Cotopaxi No.1, una vez aplicada la reforma normativa?

“Los delitos relacionados con sustancias estupefacientes constan según estadísticas del SNAI, como el delito que más frecuentemente se comete, se procesa y se condena con un (28.1%), seguido por los delitos contra la propiedad (26.1%), delitos contra la integridad sexual y reproductiva (16.3%), delitos contra la inviolabilidad de la vida (13.5%), asociación ilícita y delincuencia organizada (4.1%), otros grupos de delitos contravenciones y apremio de alimentos (11.9%)” (Kaleidos, 2021).

La reducción del hacinamiento puede ser atacada desde varios flancos, como construir más cárceles, algo que costaría tiempo y dinero, que el presupuesto del Estado ecuatoriano carece, como mencionó Núñez (2006) “la institución penitenciaria no puede solucionarse construyendo más cárceles o privatizando total o parcialmente el sistema. La primera salida sólo aliviaría el problema del hacinamiento a corto plazo, pero la lógica de encarcelamiento vigente pronto llenaría también esos centros” (p.153).

Si se realiza un análisis respecto al nivel de instrucción de las personas privadas de la libertad que han cometido delitos Relacionados con sustancias estupefacientes, se puede diferir que el mayor índice de personas que cometen dicha infracción que representa un 45.41% tiene un nivel de educación general básica, seguido por 43.24% de personas privadas de libertad con un nivel de estudios de bachillerato. Es importante mencionar que además de que las personas privadas de libertad por delitos de drogas carecen de educación que debería ser brindada por el Estado, el mismo que fortalece las leyes con el fin de criminalizar el consumo.

El CPL Cotopaxi No.1 tiene una capacidad para 4.000 personas y a la fecha de diciembre de 2022, existen 5.100 internos, de los cuales un 28.1% están condenados por delitos relacionados con sustancias estupefacientes (El Telégrafo, 2022).

Tabla 3
Composición de población penitenciaria por nivel de instrucción.

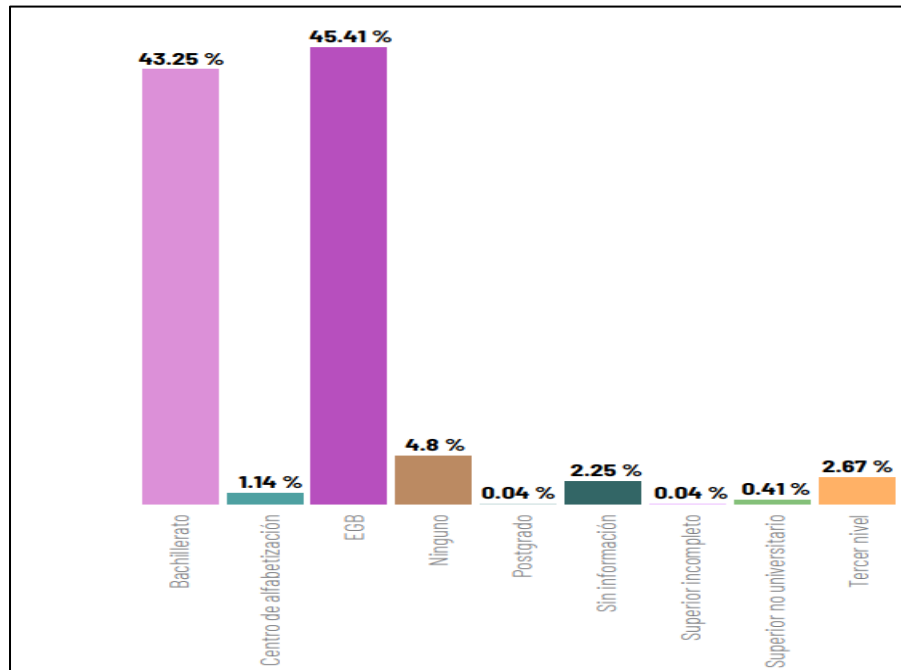


Tabla 3 Fuente: Base de datos penitenciarios SNAI abril, 2021.

Elaboración: Ronny Zegarra – Kaleidos.

Estas cifras denotan que el delito establecido en el artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal, es uno de los delitos que más índice de hacinamiento causan en los centros de privación de libertad del Ecuador especialmente en el CPL Cotopaxi No.1, ubicado en Latacunga, por lo que añadir este delito a una futura reforma normativa en la cual consten el robo, el hurto, la estafa, el abuso de confianza y el tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a

fiscalización, generaría un precedente por el cual dejaríamos de criminalizar el microtráfico y el consumo, además de que se liberarían plazas en las cárceles reduciendo el hacinamiento de manera notoria en todos los centros de privación de libertad del Ecuador.

3.3.Posibles alternativas para complementar la expedición de un nuevo Decreto Ejecutivo.

Ya que el indultar a personas privadas de libertad por criminalizar el consumo de sustancias estupefacientes es una medida paliativa del problema, se debe tener en cuenta las siguientes alternativas que vendría de la mano con la expedición de un nuevo decreto ejecutivo. Como punto principal se debe expedir una Ley de sustancias Estupefacientes y psicotrópicas que vaya en armonía con la Constitución del Ecuador principalmente y con el resto del ordenamiento jurídico, desde esta expedición se deberá tomar en cuenta las siguientes posibles alternativas:

1. Es menester eliminar toda norma adjetiva en cuanto al proceso penal se refiere. De esta manera, se eliminará el trato discriminatorio que reciben las personas procesadas y condenadas por delitos relacionados con el narcotráfico al ser sometidas a un proceso penal especial” (Cordero, 2009, pág. 210).
2. Es necesario reformar el Código Orgánico General Penal con el fin de fortalecer el principio del debido proceso de acuerdo con la Constitución, el limitar el ejercicio a los jueces y fiscales de la prisión preventiva y solo aplicarla con excepcionalidad referente a casos de tráfico ilícito de sustancias estupefacientes.
3. Se debe crear un sistema que se enfoque en las personas que tienen un problema con adicción para de esta forma exentarlas del delito de tenencia de drogas por su consumo ocasional.
4. “Se deberá propender a la despenalización o la aplicación de penas alternativas a la privación de la libertad a los delitos cometidos por personas de escasos recursos económicos que realizan estas actividades con un criterio de subsistencia y no de enriquecimiento” (Cordero. 2009, pág.211)
5. Se debe pensar en una nueva ley que trate al narcotráfico como un problema de salud pública con el fin de que se enfoque en la prevención y el tratamiento de personas adictas y consumidores problemáticos de sustancias estupefacientes.
6. Se debe aplicar la pena relacionada a la cantidad neta exacta de la sustancia catalogada sujetas a fiscalización incautada, con el fin de que no se condene a las personas por cantidades que no portaban.

7. Se deben expedir políticas públicas que vayan de acuerdo con convenios internacionales que contengan materia de lucha internacional contra el narcotráfico y aplicarlo directa y juntamente con la policía nacional del Ecuador.

Cordero (2009) afirmó lo siguiente:

“Se deberán reformar los delitos ahora existentes, mediante la graduación de las penas tomando en cuenta: (i) el rol de la persona dentro del proceso delictivo, así quienes vendan, transporten en sus cuerpos o en general, quienes realicen operaciones de poca importancia, tendrán penas radicalmente diferentes a quienes dirijan, financien o se enriquezcan por estas actividades; y, (ii) de acuerdo con la cantidad de droga que la persona posea o movilice.” (p .212)

Estas consideraciones permitirían cambiar la ideología principal de criminalizar las conductas de consumo y microtráfico que existen en el Ecuador, además evitarían que el Estado ecuatoriano conjuntamente con el presidente de la República sigue emitiendo decretos ejecutivos en donde el fin sea indultar a personas privadas de libertad sin antes atacar el problema de raíz, como antes explicó el indulto es una medida paliativa ante el problema real, ya que debe ir complementado con proyectos y políticas públicas que busquen dejar de criminalizar la pobreza y el microtráfico. Para el maestro Elías Carranza¹¹, hay que desmitificar la división taxonómica de drogas legales e ilegales pues todas producen por igual daño en la salud; ya que con tal división, se pierde la óptica sanitaria y preventiva para dar paso a una política eminentemente policial-represiva.

Conclusiones

En virtud del expuesto dentro de los acápite que anteceden, se puede afirmar que si bien la intención del legislador al momento de expedir el decreto Ejecutivo 355 era reducir el hacinamiento en los Centros de Privación de Libertad del Ecuador, no se tomó en cuenta delitos importantes con un índice de hacinamiento elevado dentro de los mismos. En ese sentido, una

¹¹ Un ejemplo de las consecuencias de tal diferenciación se encuentra en la tasa de muertes anuales por otras drogas como el alcohol y sobredosis por psicofármacos, que supera la de muertes por drogas ilegales.

reforma normativa que da lugar a la expedición de un nuevo Decreto Ejecutivo, en un principio no reduciría el hacinamiento, sin embargo si combinamos la expedición de un nuevo decreto Ejecutivo que contenga un catálogo de delitos más amplio y complementamos con políticas públicas con el fin de atacar el problema de raíz, se obtendrían resultados con un nivel de eficiencia mucho mayor ya que el primer paso sería dejar de criminalizar a la pobreza.

La figura del indulto presidencial, es una atribución que no soluciona un problema como es el hacinamiento, sin embargo es instrumento que permite frenar momentáneamente el problema penitenciario, como lo es hacinamiento, si se aplica un indulto presidencial masivo a personas privadas de libertad que hayan cometido cierto tipo de delitos, que cumplen con cierto tipo de requisitos y por ende se les concede el perdón presidencial, el problema de fondo persiste ya que el indulto es una medida paliativa, por lo que es recomendable que siempre que se emita un Decreto Ejecutivo que busque frenar un problema social se lo complementa con políticas públicas que lo refuercen a largo plazo.

La existencia de un marco normativo de carácter positivo establece tanto parámetros formales como de fondo que deben ser observados al momento de su aplicación, sin embargo aun existiendo una normativa positiva que regule la concesión de indultos, recae sobre instituciones como el SNAI la potestad de emitir la libertad de la persona privada de libertad, aun teniendo en cuenta que dicha institución necesita obligatoriamente una modernización de carpetas de las personas privadas de libertad ya que, independientemente de que la persona se le concede el indulto, la revisión de las carpetas al momento de emitir la boleta de excarcelación es un total caos, por lo que dicha institución necesita obligatoriamente modernizarse digitalmente, con el fin de que este tipo de trámites mantenga el principio de celeridad.

Recomendaciones

Por la naturaleza del tema de investigación, las recomendaciones a formular recaen sobre viabilidad de la expedición de un nuevo decreto Ejecutivo seguido de un proceso de expedición de políticas públicas que fortalezcan el mismo, por cuanto resulta imperiosa la necesidad de que se ataque el problema de fondo referente a las posibilidades que tiene el Estado ecuatoriano para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad.

Es necesario tener una visión más amplia referente a la importancia y relevancia de dejar de criminalizar la pobreza, esta visión que ha tenido el Ecuador desde hace mucho tiempo permite que operadores de Justicia e instituciones estatales se olviden de las garantías de las personas privadas de la libertad, el Estado ecuatoriano necesita replantear su paradigma punitivo y adoptar un paradigma garantista constitucionalmente reconocido para que en la praxis se pueda hablar de una coherencia sistémica entre lo legalmente previsto, las actuaciones de estatales y garantías penitenciarias.

Referencias Bibliográficas

Analíticas: Básica y Vital”. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Inflacion/canastas/Canastas_2021/Julio-2021/1. Informe_Ejecutivo_Canastas_Analiticas_julio_2021.pdf.

Aguirre Salas, Andrea, Typhaine León, y Nadia Soledad Rivadeneira González. 2020. «Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017)». (“Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución ...”) URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, n.o 27 (abril): 94-110. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4303>.

Argüello, S (2021). Criminología: Insumos para la acción. Quito, Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones

Carrión M., Fernando. La recurrente crisis carcelaria en Ecuador (Editorial). En: Ciudad segura. Programa de Estudios de la Ciudad, Quito: FLACSO sede Ecuador, (n. 01, enero 2006): p. 1.

Cedeño, c. (2 de noviembre de 2022). Entrevista sobre sobre la concesión del Indulto Presidencial como medida de reducción del hacinamiento con la Abogada Camila Cedeño. Comunicación personal.

Enrique Cury Urzúa, Derecho Penal, parte general, 2ª edición actualizada, 1997, tomo II.

Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución Política de la República. Registro Oficial 449.

Ecuador. Presidencia de la República. (2022b). Decreto 355. Registro Oficial 533. <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2022/02/registro-oficial-no533-viernes-21-de-febrero-de-2022-suplemento>

El Comercio. 2021, SNAI: Hacinamiento carcelario se redujo en un 3% https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/snai_hacinamiento

- [cárceles-ecuador-reducción. html](#), 28 de octubre de 2021.
- El Comercio. 2020. «Presidente Moreno declara estado de excepción en cárceles de Ecuador por mafias que están creando caos»
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/gobierno-excepcion-carceles-fuerzas-armadas.html>, 11 de agosto de 2020.
- Escobar, O. R. (2011). El hacinamiento carcelario y sus consecuencias. *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales*, (3), 405.
- Equipo Nizkor. (2005). Derecho Internacional de Derechos Humanos.
<http://www.derechos.org/nizkor/acerca.html>
- France 24. 2022, Ecuador indultará a 5.000 reos para reducir el hacinamiento carcelario
<https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220223-ecuador-indultos-presos-hacinamiento> , 23 de febrero de 2022
- García Falconí, R. (2014). CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL COMENTADO. Quito: Latitud Cero Editores.
- Gavilánez, A. (2019). “EL INDULTO PRESIDENCIAL EN LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA” (Tesis de grado, Universidad Técnica de Ambato). Recuperado de <https://repositorio.uta.edu.ec/jspui/handle/123456789/30721>
- FIDH. 2000. Informe. Las cárceles en Ecuador. Quito. Federación Internacional de los Derechos Humanos.
- Grupo Banco Mundial. 2021. “Población, Total Ecuador.”
<https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.totl?locations=EC>.
- González Malla J. P., & Armijos Campoverde H. A. (2021). La crisis penitenciaria en Ecuador: ¿Un mal sin remedio? The prison crisis in Ecuador: ¿A hopeless evil? (“Resumen de La crisis penitenciaria en Ecuador: ¿Un mal sin remedio? The ...”) *AXIOMA*, 1(25), 66-72.
<https://doi.org/10.26621/ra.v1i25.745>
- Kaleidos: Centro De Etnografía Interdisciplinaria. (2021, 18 octubre). *Inicio Etnografía Viva Cárceles Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021 Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021*. (“Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador 2021”) Kaleidos.
- López, A. (2020). Incidencia de la judicialización de los delitos de bagatela en la ciudad de Ibarra: criminalización de la pobreza, una historia de vida (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). (“UASB-Digital: Incidencia de la judicialización de delitos de bagatela

...) Recuperado de <https://T3229-MDPE-López-Incidencia.pdf>

Núñez Vega, Jorge. "Cacería de brujos: drogas 'ilegales' y sistema de cárceles en Ecuador". ("Cacería de brujos: drogas "ilegales" y sistema de cárceles en Ecuador ...") (2006). https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/410

Lascano, Celso (2011). El Sistema Penitenciario Ecuatoriano. Ambato, Ecuador.

Paladines, Jorge. 2016a. «Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles». («Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles») Pensamiento Penal

Pontón, Jenny, y Andreina Torres. 2007. «Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas.» ("Redalyc. Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas") URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.

Registro Oficial No. 180. 2014. Código Orgánico Integral Penal. Quito. Asamblea Nacional del Ecuador

Rodríguez, M.N. (2015). Hacinamiento Penitenciario En América Latina: Causas Y Estrategias Para Su Reducción.

SNAI. 2020. Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Quito. SNAI

"Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores." ("Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas ... - Gob") (2021). Informe de Situación Penitenciaria 2021. Quito, Ecuador: SNAI.

Zaffaroni, E. R. (2005). Manual de derecho penal, parte general. Buenos Aires, Argentina: Ediar.

Zaragoza, J. (2012). El nuevo sistema penitenciario mexicano: de la justicia retributiva a La Justicia restaurativa. ("El nuevo sistema penitenciario mexicano") Editorial Tirant Lo Blanch.

ANEXOS

ANEXO 1: Entrevista sobre la concesión del Indulto Presidencial como medida de reducción del hacinamiento, con la Abogada Camila Cedeño.

Entrevistador: Muy buenas tardes, Camila espero que se encuentre muy bien.

Abg. Camila: Buenas tardes, Adrián igualmente.

Entrevistador: ¿Podría comentarme un poco más acerca de la concesión del Indulto Presidencial como medida de reducción del hacinamiento en general, por favor?

Abg. Camila: Sobre la concesión del indulto presidencial como medida de reducción del hacinamiento en los centros de privación de libertad, hay que considerar primero si es que existió un análisis previo de cuáles son los índices de delitos por los cuales las personas son condenadas, es decir sí es que el SNAI o la presidencia al momento de emitir el decreto tuvo información técnica para la emisión del decreto es decir, cuál es el fundamento que existe detrás de, primero los requisitos que disponen para la concesión del indulto y por qué está limitado a delitos específicos en este caso tanto al artículo uno que se refiere al delito de robo en el código de procedimiento penal y el artículo dos del delito de robo en el código orgánico integral penal; Que serían en términos generales los delitos que aplicarían al indulto.

En un análisis de simple vista podríamos considerar qué, la exclusión de los numerales en los que se refiere que hay agresión o resultado de muerte en concurso ideal de infracciones, se podría entender que esa exclusión es debido a que se consideró a los delitos de pobreza, porque el robo sin agravantes podría considerarse como uno. Dada la información que se tiene actualmente de cuáles son los delitos por los cuales las personas son mayormente procesadas y condenadas, tenemos entre esos el microtráfico, entonces realmente la reducción del hacinamiento únicamente es una medida provisional que no ataca el problema de fondo, no se ataca lo que produce el hacinamiento que sería lo ideal, ya que es una medida temporal, que no va a reducir el hacinamiento actual, como si es que las estadísticas, las personas y la situación de la crisis carcelaria fuera un fenómeno estático.

Ese sería el razonamiento como el que propone el decreto. Lo que pasa es que la crisis penitenciaria como ya se ha establecido mediante sentencias de la Corte Constitucional, en diferentes ocasiones es estructural, cambiante y tiende a tener una serie de elementos como lo es el hacinamiento, pero asimismo mientras se “aplica” el decreto 355, no tenemos todavía resultados de cuántos indultos se han concedido desde emisión de este. De esta forma hay que considerar cuántas personas durante ese mismo tiempo han sido procesadas y condenadas con penas privativas de libertad, es decir por ejemplo haber conseguido 50 indultos presidenciales aplicando el Decreto Ejecutivo 355, pero asimismo el sistema penal a través del sistema judicial y los procesos penales han con procesado y condenado a 200 personas en ese mismo periodo de

tiempo. Entonces realmente es una medida que aporta de cierta manera, porque peor sería que no se hubiese hecho nada, pero realmente siguen siendo medidas aisladas que no atienden a un plan para solucionar la crisis penitenciaria, se entiende que el decreto busca remediar únicamente el tema del hacinamiento, no se trata de la liberación de las personas sino porque las personas terminan siendo procesadas y condenadas por el sistema penal y como está concebido.

Entrevistador: Respecto al Decreto Ejecutivo 355, cree que es una medida que debería ir acompañada de políticas públicas para que tenga un mayor alcance?

Abg. Camila: Efectivamente, cualquier decisión de los diferentes niveles del poder público, sea la presidencia mediante la emisión de decretos, el Sistema Nacional de atención integral de personas adultas mayores en conflicto con la ley, tenemos que enfocarnos hacia soluciones integrales eso qué significa, justamente una política pública que abarca los diferentes ejes desde los cuales se debe tratar la crisis penitenciaria, porque hay una serie de factores que se deben considerar no únicamente la cinta miento. Nuevamente los delitos por los cuales la mayoría de las personas no han sido condenadas no hay una relación de causalidad digamos directa de decir como a la mayor cantidad de personas son procesadas y condenadas por robo cómo sigue su o los agravantes que propone el decreto 355 y no es la única medida.

La política pública ya fue emitida ya fue aprobada por el organismo técnico del Servicio Nacional de atención integral, dentro del cual participó de la Secretaría de Derechos Humanos y la organización la oficina del alto comisionado de Naciones Unidas donde, ya se definieron líneas de acción específicas que permiten tener esta visión integral de para solucionar la crisis penitenciaria, entonces las decisiones no del poder público deben ir en el marco de la cooperación institucional para que los esfuerzos de una institución se vean apoyados por los esfuerzos de las demás instituciones. Si cada institución sigue actuando por su cuenta vamos a tener medidas aisladas que únicamente son paliativos temporales y que a veces las decisiones también desatinadas en vez de solucionar el problema lo agravan qué es lo que estamos viendo actualmente.

Entonces cualquier decisión que se tome al respecto debe ser en analizada en función de las repercusiones que tiene si realmente existe un beneficio y cuál es el fin que nosotros buscamos con la implementación de una medida en este caso por ejemplo de un decreto y la viabilidad de la implementación porque para el efectivo ejercicio de los derechos de las personas y que puedan

acceder al en este caso al indulto con los requisitos que esta plan que se plantea en el decreto 355, detrás de eso existe una serie de requisitos y procedimientos que no están regulados y que no han sido determinados por parte de las instituciones que intervienen siendo la principal el SNAI quién es el encargado de implementar las carpetas de beneficios penitenciarios, de hacer la revisión de los requisitos y no existe un manual ni información que haya sido difundida el público sobre la presentación de las solicitudes para acceder al beneficio, entonces por una parte no hay información a la ciudadanía para poder acceder y aplicar al indulto presidencial que propone el decreto 355 y asimismo las instituciones que forman parte o que deberían formar parte de ese proceso no tienen levantados modelos de gestión interna en los cuales les permita tramitar esas solicitudes. Entonces eso también se debe tener en cuenta porque el papel aguanta todo al final del día, pero ya en el ejercicio y en la práctica es donde vamos encontrando estos nudos críticos que deben considerarse en la planificación previo a la emisión de un decreto, sino al final del día termina siendo letra muerta y se volverse de continúan vulnerando los derechos de las personas de situación de vulnerabilidad en este caso los privados de libertad.

Entrevistador: Muchas gracias, Abogada Camila Cedeño.