

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

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

**POLÍTICA CRIMINAL DEL ACTUAL GOBIERNO NACIONAL
DESDE EL POPULISMO PENAL**

MIGUEL ALEJANDRO LOOR VÉLEZ

DIRECTOR: TERESA ALEXANDRA COBA GÓMEZ

Quito, D.M., 2022

Agradecimientos

Me gustaría agradecer, en primer lugar, a mis amigos y próximos colegas. Cada uno de ellos me apoyó en maneras que no imaginan. El proceso de escritura de estos trabajos de investigación fue más fácil sabiendo que, cada uno de nosotros, estaba dedicándole su cien por ciento, como lo hemos hecho siempre, a lo largo de toda nuestra vida universitaria. Muchachos, finalmente lo logramos y, qué mejor manera que haberlo hecho juntos, hasta el final.

Quisiera también agradecer a mis docentes, especialmente a aquellos que hicieron que me enamore de la carrera y del Derecho Penal. De entre todos ellos, agradezco encarecidamente a mi tutora, la Dra. Teresa Coba. Gracias a ella nació una idea que, finalmente, terminó plasmada en este trabajo de investigación, realizado con toda la dedicación y empeño posibles. Si no me hubiese recomendado leer “La Cuestión Criminal” de Eugenio Zaffaroni, jamás hubiese despertado esta pasión por las Ciencias Penales y la Política Criminal.

También, quisiera agradecerles, Jorge y Jazmín, porque, sin ser su hijo, me han considerado siempre como uno. De ustedes he sentido el mismo cariño que el de mi mamá y de mi papá. Por tanto, agradezco todo el apoyo y amor que me han brindado.

Finalmente, no hay páginas suficientes para agradecer a mis padres. Papá, Mamá, espero que, cuando lean este trabajo, puedan ver reflejadas todas las cualidades que heredé de ustedes. Papá, de ti aprendí el significado de la palabra esfuerzo; que, si me lo propongo, puedo hacer cosas tan maravillosas como este trabajo y; a cómo sobreponerme a los obstáculos que la vida, aun siendo bella, pone en cada uno de nuestros caminos. Mamá, de ti aprendí lo que es el amor incondicional; la pasión con la que debemos realizar todas nuestras acciones y; sobre todo, el coraje y valentía con los que cada uno de nosotros debe vivir, todos sus días, hasta el mismísimo fin.

Gracias por haber forjado a la persona que en la que me he convertido. Gracias por haberme hecho su hijo. Gracias, José Miguel y Corina, por haberme llamado Miguel Alejandro Loor Vélez. Espero vivir el resto de mis días con la conciencia del poder que implica ese nombre, de lo que soy.

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por objeto el análisis del Populismo Penal y cómo este se ha introducido dentro de la Política Criminal ecuatoriana. Mediante la revisión documental, el análisis doctrinario y la entrevista a expertos en la materia, se pretende explicar cómo el fenómeno populista ha moldeado la situación ecuatoriana respecto a crisis social actual, fruto de la inseguridad y la delincuencia.

Palabras Claves: Populismo Penal, Política Criminal, Seguridad Ciudadana, Gobierno ecuatoriano.

Abstract

The purpose of this research work is to analyze Punitive Populism and how it has been introduced into the Ecuadorian Criminal Policy. Through documentary review, doctrinal analysis, and interviews with experts in the field, the objective is to explain how the populist phenomenon has shaped the Ecuadorian situation, with respect to the current social crisis, product of insecurity and crime.

Keywords: Punitive Populism, Criminal Policy, Public Safety, Ecuadorian Government.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
SECCIÓN 1.- EL DERECHO PENAL, FUNCIÓN Y FUNDAMENTO	6
1.A.1.- Teorías de la Pena.	6
1.A.2.- Las Ciencias Penales.	8
1.B.- La Política Criminal como herramienta contra el delito	10
1.B.1. ¿Qué es la Política Criminal?	10
1.B.2. La Política Criminal como Ciencia Penal.	11
1.B.3 La Política Criminal en un Estado de Derechos.....	11
1.C El Populismo Penal, un fenómeno social, político y jurídico.....	12
1.C.1 ¿Qué tiene de populista el Populismo Penal?	13
1.C.2 El carácter simbólico del Populismo Penal.....	14
1.D.- ¿De qué manera influye el Populismo Penal dentro de la Política Criminal? ...	16
1.D.1.- La incompatibilidad entre Política Criminal y Populismo Penal.....	16
1.D.2.- La prevención del delito desde el enfoque populista	17
SECCIÓN 2.- MARCO JURÍDICO/INSTITUCIONAL ECUATORIANO RESPECTO A LA POLÍTICA CRIMINAL	19
2. A.- A quién le corresponde hacer política criminal en el Ecuador.....	19
2.A.1.- El Sistema Normativo ecuatoriano respecto a la Política Criminal	19
2.A.2.- El Sistema Institucional ecuatoriano respecto a la Política Criminal	24
2.A.3.- La Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral	28
2.B.- Crítica al Sistema Nacional de Política Criminal Ecuatoriano	30
SECCIÓN 3. – LA PALABRA DE LOS EXPERTOS	33
3.A.- El papel de la opinión de expertos dentro del Populismo Penal	33
3.B.- La Política Criminal dentro de un Estado de Derechos	33
3.C.- ¿Cuál es la Política Criminal adoptada en el Ecuador?	35
3.D.- El Populismo Penal dentro de la Política Criminal ecuatoriana	38
3.E.- El Populismo Penal, ¿motivo principal de la situación actual en el Ecuador? ...	41
CONCLUSIONES/RECOMENDACIONES	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS / BIBLIOGRAFÍA.....	50
BASE LEGAL	54

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	19
---------------------	----

INTRODUCCIÓN

La problemática criminal es un mal que, desde hace varios años, afecta a Latinoamérica. En 2017, nuestra región fue considerada la más violenta del mundo, ya que 14 países latinoamericanos presentaron las mayores tasas respecto al número de muertes violentas (Carvajal, Fredes y Manzano, 2002). En el caso de Ecuador, es plenamente evidente que el gobierno actual se ha visto superado por el fenómeno criminal. Desde 2021, por ejemplo, el índice de homicidios ha aumentado en un 114%, de acuerdo con el Observatorio Ciudadano de Seguridad Integral (Mora, 2023). Ahora priman delitos como el asesinato, el sicariato, homicidio y el narcotráfico, de acuerdo con el mismo informe (Mora, 2023).

Dentro de la problemática criminal latinoamericana, Ecuador presenta cifras preocupantes respecto a sus niveles de violencia e inseguridad. De acuerdo con el diario PRIMICIAS, nuestro país empezó el 2023 encabezando la lista de los países latinoamericanos con un mayor incremento de violencia e inseguridad, aumentado sus porcentajes en un 82,5% respecto a inicios de 2022 (González, 2023). Adicionalmente, de acuerdo con la misma noticia, Ecuador es el quinto país más violento de la región, con un índice de 25 muertes violentas por cada 100.000 habitantes (González, 2023), el cual continúa en ascenso.

Es importante recalcar el rol que el gobierno ecuatoriano tiene respecto a la situación criminal y la inseguridad ciudadana. Parte de los deberes del Estado son el garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y las leyes, así como el de velar por la seguridad del pueblo (Aguaguña y Gallegos, 2023). Este deber constitucional supone una obligación tanto del Estado ecuatoriano, desde el Legislativo, por ejemplo, como del Gobierno Nacional propiamente dicho, de implementar una Política Criminal que prevenga y sancione los comportamientos catalogados como delitos (Aguaguña y Gallegos, 2023). Si bien, el gobierno nacional ha desarrollado políticas, en materia de seguridad ciudadana, para tratar de manejar la criminalidad, ¿por qué estas no están dando los resultados deseados?

En el Ecuador, la corriente político-criminal se ha caracterizado por ser de “mano dura”, como se la conoce coloquialmente. Por ello, las medidas estatales en la materia “han manejado históricamente una perspectiva basada en el control y represión delincinencial, muchas veces como mecanismo de legitimación política a través de la utilización de la “mano dura” como medida para obtener respaldo y aceptación popular.”

(Pontón, 2016: pp. 187). Sin embargo, existe un vacío respecto a la eficacia de esta tendencia. De manera preliminar, parece ser que sus resultados están lejos de ser los deseados por el pueblo ecuatoriano, víctima de una creciente ola criminal.

Por otro lado, estudios respecto al hacinamiento carcelario en Latinoamérica concluyen que, debido al Populismo Penal, los Estados de la región han incrementado las penas y extendido su poder punitivo (Vilalta y Fondevila, 2019). En caso de que el Populismo Penal se esté expandiendo por Latinoamérica, quiere decir que podría haber afectado y se haya introducido en la Política Criminal ecuatoriana. De ser esto cierto, ¿cuáles serían sus efectos? Esta “invasión” del fenómeno populista podría ser la respuesta a la tendencia política de “mano dura”, que ha caracterizado a la ideología político-criminal ecuatoriana en los últimos años. Además, esto podría traducirse en la ineficacia gubernamental para precautelar la seguridad y bienestar ciudadanos.

El Populismo Penal, como se analizará a profundidad en las siguientes páginas, se caracteriza principalmente por la implementación de medidas drásticas y simbólicas para hacer frente al fenómeno criminal. La percepción social de la criminalidad también influye sobre el tema, ya que las personas demandan acciones por parte del Estado, para salvaguardar su seguridad. Y esta necesidad de una respuesta, condiciona la operabilidad gubernamental para combatir el crimen. Sin embargo, el delito es una problemática compleja, que requiere de una planificación jurídico-política sólida para hacerle frente.

Sin embargo, ¿La política criminal ecuatoriana actual se ha inclinado por el populismo penal? ¿Este tipo de medidas populistas realmente son eficaces para tratar la problemática criminal? ¿Es esta tendencia populista la respuesta al porqué las medidas aplicadas por el gobierno de turno han sido ineficaces para controlar los niveles de criminalidad en el Ecuador? Con esto en mente, el presente trabajo de investigación se fundamenta sobre la siguiente hipótesis: La Política Criminal ecuatoriana actual es ineficaz en su propósito de conducción de la seguridad ciudadana, debido a que se sustenta en el populismo penal. Esto se debe, principalmente, a que medidas punitivas drásticas resultan ineficaces al momento de reducir y controlar los niveles de criminalidad desmedida.

Una vez introducido el tema que acontece al presente trabajo de investigación, es necesario construir los elementos que serán tocados a lo largo de las siguientes páginas. En primer lugar, se destinará todo un capítulo al desarrollo conceptual de los conceptos clave, tales como los de Política Criminal y Populismo Penal. Posteriormente, se sintetizará lo que expertos en el campo de la Política Criminal y las ciencias penales han aportado para responder los cuestionamientos de este trabajo. Finalmente, se realizará un

análisis normativo en el que, se analizarán tanto los deberes del Estado respecto a la seguridad ciudadana, así como las medidas político-jurídicas adoptadas en la materia. Una vez desarrollada la investigación, se presentarán las conclusiones y se falseará la hipótesis planteada.

SECCIÓN 1.- EL DERECHO PENAL, FUNCIÓN Y FUNDAMENTO

El Derecho, entendido como un orden regulador de la conducta humana, interviene en un sinnúmero de áreas del desarrollo humano. Esto justifica la existencia de diversas ramas del Derecho, ya que se necesita de una regulación hacia donde vaya la actividad del individuo. El Derecho Penal es necesario, ya que regula el derecho reconocido a los Estados para castigar (*Ius Puniendi*), otorgándoles autoridad y competencia para resolver los conflictos más sensibles de la sociedad (Roxin, 2002). Como cualquier otra rama del Derecho, sobre el Derecho Penal se ha elaborado una serie de estudios, con el fin de explicar, sistematizar y justificar sus elementos, tales como el del castigo, el delito, el delincuente, la víctima, etc.

Sin embargo, este estudio del Derecho Penal no se remite únicamente a su normativa. Es importante recalcar que su función es la de imponer una sanción (pena) a aquel que comete una infracción (delito), contenida dentro de la ley penal. Pero a su vez, el Derecho Penal también funge como un límite al *Ius Puniendi*, asegurando los derechos conexos de aquellos involucrados en un proceso penal (Díez, 2021). Si esta es su función, es evidente que el desarrollo teórico de su contenido debe trascender a la ley penal, ya que, en su función preventiva y sancionadora, confluyen elementos propios de otras disciplinas, como la psicología, la sociología o la filosofía.

1.A.1.- Teorías de la Pena.

El *Ius Puniendi*, ostentado por el Estado, ha sido objeto de amplio estudio y crítica por parte de los profesionales del Derecho. Esto se debe, en su mayoría, a que el castigo que se impone a un ciudadano debe responder cuestionamientos tales como el “por qué”, el “para qué” y el “cómo” del castigo. Su relevancia es evidente; pero, debido al nivel de violencia que el Estado desata contra un individuo en particular, este debe estar debidamente fundamentado y legitimado. Es por ello por lo que, desde la doctrina, se han esgrimido una serie de teorías en torno a la pena, entendida ésta como una sanción impuesta al ciudadano por haber infringido un precepto legal previsto en la ley penal. A este conjunto de postulados, la doctrina los ha llamado “Teorías de la Pena.”

Existen dos grandes teorías respecto a la pena, que trabajan principalmente sobre la función que esta cumple en el Derecho Penal y en la sana convivencia social. Estas teorías son las de la Retribución y la Prevención. La Retribución fundamenta la necesidad de la pena desde una óptica kantiana, ya que se basa en la premisa de que, Si x realizó una

conducta prohibida por el derecho, merece y castigo como retribución a su comportamiento. Visto de esta manera, la teoría retributiva pugna por un ideal deontológico de la pena, ya que sólo se castiga a aquel que ha cometido un injusto.

Por otro lado, la Teoría Preventiva fundamenta la necesidad de la pena desde una óptica utilitarista. La pena cumple un fin ejemplificador de la conducta, ya que el castigo se impone para disuadir a los demás de realizar una acción prohibida por la ley penal. Dentro de la Teoría Preventiva existen “subteorías”, las cuales divergen respecto al carácter y a los sujetos sobre los que opera la prevención impuesta en la pena. Estas subteorías se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- A) **Prevención General.** - La Prevención General tiene como finalidad, la disuasión de la conducta de la sociedad en conjunto, a través de la imposición de la pena. Mediante el castigo impuesto a un individuo, se espera que este prevenga la realización de la misma conducta por parte de los demás. A su vez, dentro de la Prevención General existen dos categorías importantes:
- 1) **Prevención General Positiva.** – La pena no funge únicamente como un mecanismo de intimidación a la sociedad, para disuadir su conducta y prevenir el delito. Al imponer una pena a un individuo que realizó una conducta catalogada como delito, se afirma la funcionalidad del Derecho Penal. La pena, por tanto, permite que los demás evidencien el funcionamiento del sistema penal. La pena permite que se respete la norma, ya que la sociedad ha visto con sus propios ojos que sus mandatos se cumplen a cabalidad.
 - 2) **Prevención General Negativa.** – Desde esta óptica, la pena sirve como una advertencia e incluso, como una amenaza a la sociedad. Mediante la prevención general negativa se comunica a los ciudadanos que, si cometen la misma acción que el delincuente, serán castigados de la misma manera, con la misma severidad. Por tanto, esta categoría se fundamenta en el miedo causado por la pena.
- B) **Prevención Especial.** – A diferencia de las teorías de la Prevención General, ya sea negativa o positiva, la prevención especial opera sobre el delincuente, no sobre la sociedad. Desde esta teoría de la pena, se le da un mayor énfasis a su rol desde la perspectiva de los sujetos sobre la que esta recae. La pena, por tanto, cumple su finalidad si al aplicarse, se castiga al imputado, pero, sobre todo, se lo disuade de reincidir en su conducta una vez cumplido su castigo. Es por ello por lo que, desde la prevención especial se enfatiza el enfoque penitenciario del Derecho Penal, ya

que el trato a los criminales también forma parte de su contenido. Finalmente, la pena tiene como destinatario al delincuente, por tanto, su justificación debe ser esgrimida desde la función que realiza o que cumple sobre éste.

- 1) Prevención Especial Positiva. – Esta subcategoría es aquella que trata a fondo la cuestión de la rehabilitación, la resocialización y la reinserción del delincuente. Desde la prevención especial positiva, el sistema penal se encomienda a la reinserción del criminal a la vida en sociedad. Por tanto, desde esta categoría se desarrollan las labores y programas rehabilitadores de los delincuentes, con el objetivo de que éstos puedan ser corregidos y devueltos a la sociedad.
- 2) Prevención Especial Negativa. – La óptica preventiva especial negativa parte de la idea de que el delincuente no puede ser corregido y, por tanto, debe ser aislado de la sociedad. Es por ello por lo que esta subcategoría se refiere en todo momento a la inocuización, que es la “neutralización, mediante el aislamiento o la eliminación, del criminal que no es posible reinsertar en la sociedad, con el objetivo de que no pueda continuar cometiendo conductas criminales” (Pérez, 2012: pp. 5).

1.A.2.- Las Ciencias Penales.

Una vez analizadas las teorías preponderantes respecto al *Ius Puniendi* y la función otorgada a la pena, es necesario el análisis de las disciplinas que rigen al estudio del delito. Los puntos anteriores del presente capítulo han permitido entender que, debido a su complejidad, el Derecho Penal ha sido objeto de estudios y desarrollos científicos. Estos, desde distintas ópticas, pretenden analizar la fenomenología del Derecho Penal, desde las áreas donde éste opera. Es así, como se le ha otorgado, el nombre de Ciencias Penales, a este conjunto de saberes respecto al fenómeno socio-jurídico del Derecho Penal.

Es cierto que no existe un consenso, por parte de la doctrina, respecto al abanico de disciplinas que comprenden a las ciencias penales. Sin embargo, es posible afirmar que todas ellas tienen como finalidad el entendimiento del Derecho Penal como un fenómeno socio-jurídico. Por tanto, las ciencias penales pretenden estudiar sus diversos componentes, tales como el delito, la pena, el criminal, la víctima, etc. De manera resumida, las ciencias penales pueden ser divididas dentro de las siguientes categorías:

- A) Ciencias penales normativas. – Estas tienen por finalidad la discusión, interpretación y, especialmente, la sistematización de los mandatos y preceptos contenidos dentro de la normativa penal. Por tanto, las ciencias de esta categoría se enfocan en el análisis dogmático del Derecho Penal. Principalmente, se puede mencionar a la dogmática jurídico-penal y, de acuerdo con Roxin (Díez, 2021), a la política criminal.
- B) Ciencias penales empíricas. - La característica especial de esta categoría es que sus disciplinas tienen por objeto el análisis de lo penal desde lo empírico. Por tanto, su estudio se enfoca en los fenómenos sociales que envuelven a categorías normativas tales como delito, criminalidad, entre otras. Debido a esto, las ciencias penales empíricas tienen una estrecha relación con los campos de la sociología, la antropología y la psicología. Como principal referente, se encuentra la Criminología, ciencia penal que tiene por objeto de estudio la etiología del delito.
- C) Ciencias auxiliares. - En esta categoría se comprenden aquellas que, si bien no abordan al Derecho Penal de manera tan directa como las otras, aportan en mayor o menor medida a su estudio. Por nombrar algunas, en esta categoría se encuentran disciplinas como la Medicina Legal y Forense, así como la Criminalística.

Debido a la enorme dimensión que tienen las Ciencias Penales dentro del Derecho Penal, este trabajo se enfocará únicamente en la Dogmática Jurídico-Penal, la Criminología y la Política Criminal. De estas tres ciencias penales, se derivan las demás, de acuerdo con Roxin (Díez, 2021). La Criminología es el punto de partida, ya que su estudio reside en las causas y manifestaciones del comportamiento delictivo. Posteriormente, los aportes arrojados por ésta se recogen en la Política Criminal, cuyo objeto es el diseño de un plan político-jurídico para hacer frente al delito. Finalmente, gran parte del contenido de la Política Criminal se recoge y discute en la Dogmática Jurídico-Penal.

Debido a la relevancia que la Política Criminal tiene para el presente trabajo de investigación, ésta será contextualizada en un apartado posterior. Por tanto, se resumirán brevemente las características de la Dogmática Jurídico-Penal y la Criminología. Esta última tiene como fundamento metodológico al Derecho Penal, desde lo empírico. Por tanto, la Criminología centra su estudio desde el enfoque material del delito. Desde esta ciencia penal, se pretende comprender al delito, el criminal y la pena como fenómenos sociales, desde su dimensión humana. Es, justamente por esta razón que, la Criminología

posee una estrecha relación con diversas ciencias sociales, las cuales favorecen el entendimiento del Derecho Penal desde su factor social y humano.

Por su parte, la Dogmática Jurídico-Penal se encarga del estudio y la interpretación de la norma penal (Díez, 2021) y su valor instrumental. En la ley penal se ven recogidos los criterios y principios que legitiman la solución de conflictos sociales a través del *Ius Puniendi*. Especialmente, esta ciencia penal aporta una actividad sistematizadora de los elementos del Derecho Penal. La labor de los dogmáticos no es la de crear derecho, sino la de interpretar los elementos jurídico-penales y sistematizarlos de manera armónica dentro de la ley penal. Es por ello por lo que, de manera anticipada, es posible afirmar que la Política Criminal es el nexo entre Criminología y Dogmática Jurídico-Penal. Pero aquello será discutido en páginas posteriores.

Precisamente, de la relación estrecha que debe existir entre la Política criminal, la Criminología, y el Derecho penal, es que emerge una ley penal con niveles de racionalidad aceptables al tener en cuenta la realidad social, la realidad jurídica, los efectos que se pueden ocasionar en esas realidades al tomarse la decisión legislativa... (Quenta, 2017: pp. 146-147).

1.B.- La Política Criminal como herramienta contra el delito

1.B.1. ¿Qué es la Política Criminal?

La política criminal, descrita grosso modo, es la estrategia político-jurídica que un Estado, sus gobernantes y sus instituciones, adopta con el fin de prevenir y reprimir la criminalidad dentro de su territorio y respecto a sus gobernados. Muñoz la describe como “un conjunto de prácticas estatales encaminadas a prevenir la delincuencia” (2009: pp. 17). Por ende, se entiende que ésta se nutre y se conforma de una serie de criterios, doctrinas, teorías y directrices encaminadas, tanto a entender el fenómeno criminal, como a elaborar un plan de acción con el fin de manejarlo. El diseño de la política criminal, por tanto, se nutre de diversas áreas de conocimiento, como las ciencias penales, el derecho penal, la psicología, la antropología, la sociología, entre otras.

El accionar de la política criminal se fundamenta en base a dos sustantivos rectores en la materia, que son la prevención, por un lado y la represión (Aguaguña y Gallegos, 2021), por el otro. Por tanto, el diseño de las estrategias contra el fenómeno criminal tiene que buscar su justificación si sus efectos repercuten sobre alguno de estos campos. Se

enfatisa sobre este punto ya que, al analizar la tendencia respecto al diseño de la política criminal en general, la prioridad suele ser la represión del fenómeno criminal y sus manifestaciones concretas. Por tanto, las medidas en la materia tienden al fortalecimiento de la administración de justicia en materia penal y a la consecución de una sentencia condenatoria en contra del presunto delincuente.

1.B.2. La Política Criminal como Ciencia Penal.

Como Ciencia Penal, la Política Criminal suele encuadrarse dentro de la Dogmática Jurídico-Penal, debido al criterio eminentemente normativo que ambas comparten (Roxin, 2002). Sin embargo, ésta también es el punto de conexión entre Dogmática Jurídico-Penal y Criminología. En un principio, la Política Criminal se nutre de los conocimientos empíricos, respecto al delito, que la Criminología aporta. A su vez, la ley penal plasma en su contenido los mecanismos diseñados desde la Política Criminal para combatir el delito. La Dogmática Jurídico-Penal, por tanto, tiene inherentemente un valor político-criminal, ya que ambas Ciencias Penales se retroalimentan entre sí (Roxin, 2002).

Pues a la Criminología le correspondería el estudio empírico del fenómeno criminal; la Política Criminal se ocuparía de establecer, a partir del conocimiento aportado por aquella, las técnicas y estrategias más adecuadas para prevenirlo y combatirlo; y el Derecho penal se encargaría de cristalizar estos métodos y teorías en preceptos y principios jurídicos que les otorgaría obligatoriedad y vigencia.” (Borja, 2003: 140).

1.B.3 La Política Criminal en un Estado de Derechos.

Con este entendimiento de lo que es y cómo opera la política criminal, es necesario profundizar en la importancia que merece dentro de un Estado de Derechos. El modelo contemporáneo es el de la satisfacción y el respeto de los derechos de sus ciudadanos. Esto requiere tanto de una abstención, como de una intervención, por parte de las naciones en las que se han consagrado los derechos inherentes al ser humano, tales como la vida, la libertad, la salud, la educación, la alimentación, etc. Dentro de estos, el derecho de los ciudadanos a la seguridad juega un rol importante. Este derecho implica una abstención del Estado, con el fin de no intervenir en la libertad y en la integridad de las personas. Pero también supone, especialmente, un deber de acción estatal, ya que se requiere de acciones positivas que garanticen el acceso de los ciudadanos a este derecho.

En tal sentido, el Estado tiene un deber y un rol fundamental respecto a la seguridad y el bienestar ciudadanos (Borja, 2003). Se requiere de medidas legales y políticas públicas, que diseñen los mecanismos encaminados a garantizar tal fin. Por un lado, se requiere de un marco legal que señale los parámetros y las instituciones que deben encuadrar la acción estatal para garantizar la seguridad ciudadana. Por otro lado, es necesario que el aparato estatal implemente acciones positivas, políticas públicas en concreto, cuyo fin sea materializar el accionar público en materia de seguridad ciudadana. Con aquello en mente, el modelo de actuación respecto a la criminalidad y, específicamente, a la seguridad ciudadana se ve concretado a través de micro y macro pautas a través de las cuales se garantiza el bienestar social.

Sin embargo, autores como el propio Claus Roxin ahondan en el tema de la política criminal y un Estado contemporáneo de Derechos. El jurista alemán recalca el rol del Estado como garante de derechos de sus ciudadanos, especialmente de los presuntos criminales y los condenados. En ese sentido, una política criminal conforme a los principios universales de la dignidad humana debe velar también por el cumplimiento de los derechos de aquellos que se someten al *Ius Puniendi* del Estado. De esta manera, “en un Estado de Derecho la Política Criminal se limita a sí misma, pues sólo puede pretender luchar contra el fenómeno delictivo desde parámetros de legalidad y respeto a las garantías de todos los ciudadanos.” (Borja, 2003: pp. 125-126).

1.C El Populismo Penal, un fenómeno social, político y jurídico.

La literatura que hace referencia al Populismo Penal se remonta al siglo pasado, durante la época de la posguerra y la crisis del Estado de Bienestar europeo. “El término fue cogiendo cierta forma en la literatura angloamericana de la mano de los trabajos de Garland, de Julian Roberts y más recientemente con la obra de John Pratt...” (Cigüela, 2020: pp. 2). Este concepto fue una clara ruptura del paradigma preconcebido dentro de la esfera de la política criminal (Gómez y Proaño, 2012). Esto se debe, principalmente, al divorcio que el “propio pueblo” reclamaba respecto a aquellos considerados encargados del diseño de la política criminal estatal.

Para algunos autores, el populismo penal es una manera de hacer política criminal. Para otros, este concepto es completamente opuesto al de política criminal, dadas las características estudiadas anteriormente. Lo cierto es que, este fenómeno socio jurídico y sociopolítico nació como una explicación al cambio estructural europeo respecto al

modelo de gestión estatal (Estado de Bienestar) y al de diseño de política criminal. Sin embargo, autores como Müller o Sozzo han usado este concepto para describir un fenómeno expansionista del Derecho Penal (Carvajal, Fredes y Manzano, 2002), caracterizado por el incremento de la punitividad y la implementación de medidas de carácter simbólico.

Las interpretaciones que se le han dado a este concepto en América Latina, han enfatizado el incremento de la punitividad, la búsqueda deliberada en el aumento de la pena y el rol del político profesional, como alguien que busca construir consenso y legitimidad utilizando el incremento de la punitividad, como una moneda de cambio en el mercado político.” (Gómez y Proaño, 2012: pp. 119).

1.C.1 ¿Qué tiene de populista el Populismo Penal?

Con el populismo penal, se perdió credibilidad, seguridad y confianza en los expertos en ciencias penales. El populismo penal introdujo, desde su núcleo, la intervención del pueblo, aquél que, desde su propia perspectiva, había quedado al margen de la situación criminal. Desde la óptica populista, la voz de los expertos suponía una discusión que se remitía únicamente a las cúpulas sociales y, por tanto, no se consideraba la experiencia y las vivencias de las personas comunes, aquellas consideradas las víctimas encarnadas del auge criminal de las sociedades modernas.

En efecto, las medidas de política-criminal diseñadas para “combatir” el fenómeno de la criminalidad han demostrado ser obsoletas, por ello, ahora es la gente del “común” la que debe decidir cómo y qué tanto se debe castigar. Sobran los debates, los estudios y las consultorías, la gente “de la calle” sabe cuál es el problema y cuál es la solución. (Muñoz, 2009: pp. 25).

Este modelo de “nosotros vs. Ellos” es, justamente, el mayor aliciente para que el populismo penal haya proliferado y continúe echando raíces en gran parte del ideal político-jurídico de los Estados contemporáneos respecto a la problemática criminal (Gómez y Proaño, 2012). El discurso del enemigo común es sumamente útil al momento de unificar a la sociedad o a miembros determinados de la misma. Esto se debe principalmente, a la necesidad de generar un frente unido que se oponga a aquel enemigo, al otro marginado del que la sociedad necesita huir a toda costa.

El enemigo común genera un sentido de pertenencia e identidad colectivas que favorece el impulso de determinadas ideologías en el consciente colectivo, ya que estas ideas se replican y se reflejan en la sociedad con el fin de generar esa sensación de unidad

respecto al “otro”. A este “otro” se le abrogan aquellos elementos que no se reflejan como deseados dentro de una sociedad cohesionada. Al “otro” se lo etiqueta con todo aquello que sea contrario a la ideología común, con el fin de que la polarización y el contraste de posiciones coadyuve al fortalecimiento de las creencias y valores propios. De esta manera, el populismo consigue “generar y, si es posible, aumentar el consenso social” (Porciello, 2021: pp. 21).

1.C.2 El carácter simbólico del Populismo Penal

Es así como el populismo penal se expande a los Estados contemporáneos, generando un cambio de paradigma en el manejo de la problemática criminal. Los Estados modernos, conforme evolucionan, lo hacen también respecto a los riesgos y problemáticas que han de enfrentar. La problemática criminal no es indiferente a este cambio, lo cual se puede evidenciar con el incremento porcentual de la violencia e inseguridad a nivel global (Racines-Vivas, 2022). Este pánico global favorece exponencialmente el impulso de discursos como el del populismo penal, ya que se ven como soluciones inmediatas a grandes problemas que, desde otras vías de acción, requerirían de un mayor tiempo y esfuerzo para ser solventados.

Finalmente, cabe mencionar que el populismo punitivo tiene su origen en la degradación del poder punitivo, cuyo ambiente de desenvolvimiento es la sociedad de riesgo, en la cual existe un ambiente permanente de incertidumbre y de inseguridad, y donde el medio más efectivo para crear una aparente calma en esta sociedad, es la imposición de sanciones drásticas a través de la utilización del derecho penal, el populismo punitivo genera un alivio momentáneo y además es usado como una forma de control para mantener el poder. (Racines-Vivas, 2022: pp. 377-378).

Ahora bien, el populismo penal no se caracteriza únicamente por el favorecimiento al clamor popular en su discurso e implementación en la política criminal. La literatura que trata esta problemática suele ser enfática y reiterativa en varios de sus ejes fundamentales. Desde lo más característico, se encuentran el endurecimiento de las penas, por un lado y, la tipificación de nuevos delitos, por el otro. En síntesis, el populismo penal supone una expansión del derecho penal, lo cual resulta contrario a los principios sobre los cuales se fundamenta (Velantia, 2017), como el de mínima intervención y su carácter residual. El derecho penal debe ser una de las opciones que el Estado dispone para solucionar los

conflictos, mas no el único. Sin embargo, el populismo penal, visto grosso modo, propone todo lo contrario.

La criminalidad es un fenómeno sumamente complejo, razón por la cual se han dedicado ciencias y áreas de investigación a su estudio. El delito posee demasiadas aristas y, por tanto, una solución que lo contrarreste debe ser igual de compleja (Quenta, 2017). Sin embargo, el populismo penal opta por el diseño de soluciones intrascendentes, vistas desde una óptica político-jurídica. Las medidas populistas son promovidas como simples e inmediatas, ya que el pueblo, víctima de la inseguridad y los riesgos de la sociedad, requiere de soluciones rápidas. En ese sentido, las medidas populistas son un paliativo social, ya que evidencian que se está haciendo algo por la seguridad ciudadana, sin saber en el fondo qué es lo que se está haciendo realmente.

“...pretendiendo calmar ilusoriamente los sentimiento de inseguridad, así aparecen las leyes penales populares y “simbólicas”, nada efectivas para la prevención de la criminalidad y nada eficientes para otorgar una respuesta eficaz ante la comisión de un hecho delictivo forzando la función del Derecho penal por el rol de sustituir, atender e incorporar los sentimientos de venganza de las víctimas, cuando está claro que las leyes penales populares no pueden configurarse en función de los intereses de las víctimas, no pueden “recomponer” en muchos casos, la lesión producida sobre los bienes jurídicos de las víctimas, no pueden integrar a la sociedad al delincuente, en definitiva no pueden construir la “sociedad justa y armoniosa”.” (Quenta, 2017: pp. 138).

El populismo penal, por tanto, tiene un gran valor simbólico, pasional y polarizador. Se apela tanto al dolor y al sufrimiento de las víctimas, como al repudio, el rechazo y el odio hacia el delincuente (Porciello, 2021). Mediante el populismo penal, se propone nuevamente la idea de que la situación criminal es realmente una guerra entre el pueblo contra los criminales (Cigüela, 2020). De esta manera, se reducen sus garantías y derechos, se agilitan los procesos en búsqueda de una sentencia condenatoria y se relativizan los principios del derecho penal con un único fin: castigar. Se castiga porque el Estado no ha hecho nada, porque los expertos sólo discuten en sus cúpulas de cristal sin siquiera bajar la mirada. Se castiga, porque sólo castigando, el pueblo podrá saciar su sed de venganza contra el criminal (Porciello, 2021).

Sin embargo, poco nos ponemos a pensar, ¿realmente castigando con mayor severidad al criminal estamos solucionando el problema de la criminalidad? Para el populismo penal, esa pregunta es irrelevante, porque al incrementar penas o tipificar nuevos delitos, los gobernantes cumplen con su parte, se está escuchando el clamor del pueblo (Pratt,

2014). Pero realmente, ¿qué efecto tienen estas medidas populistas? Analizadas a profundidad, las medidas propias del populismo penal tienden a presentar una solución “práctica” a problemas complejos. El populismo penal centra su accionar desde el ámbito de la represión, relegando la prevención al temor causado por sus propias medidas. Como se ha analizado anteriormente, la política criminal debe centrarse tanto en la prevención como en la represión del delito (Aguaguña y Gallegos, 2021).

1.D.- ¿De qué manera influye el Populismo Penal dentro de la Política Criminal?

Una vez analizados los conceptos fundamentales en los que se sustenta el presente trabajo de investigación, es necesario hilar el nexo causal que los une y cómo estos se relacionan. El hecho de que una política criminal adecuada requiere de un aporte técnico y científico es algo innegable (Roxin, 2002). Esta implica la realización de una ardua labor, en la cual se pueda adaptar el campo científico-teórico a las condiciones sociales específicas de la sociedad en la que deberá operar de manera eficiente. Es importante recalcar que, así como el fenómeno criminal es abstracto y complejo, las medidas político-jurídicas que le hagan frente tendrán la misma naturaleza.

1.D.1.- La incompatibilidad entre Política Criminal y Populismo Penal.

Es por ello por lo que, desde un análisis contextual, el populismo penal se muestra como opuesto a aquello que la política criminal es o, en todo caso, debería ser (Cigüela, 2020). El populismo penal plantea una serie de criterios que, desde la óptica general, se muestran como medidas tendientes a actuar sobre el fenómeno criminal. Sin embargo, una vez entendido cómo este opera y cuáles son sus fines, es posible determinar que sus medidas no son las adecuadas para hacer frente a una problemática tan abstracta. La realidad es que, se requiere de un diseño de política criminal interdisciplinario, cuyos objetivos estén determinados en base a los recursos y las realidades concretas del Estado sobre el que pretende operar.

Para sustentar esta afirmación, es necesaria la remisión al factor ideológico que el populismo penal trajo consigo. Como se analizó previamente, la idea de una política criminal ajena a la cúpula social, como se percibe desde la óptica populista, resulta algo atractivo para el “pueblo”, dejado de lado en temas tan complejos. La idea de esta “dictadura de los eruditos y pseudo-expertos”, respecto a cómo garantizar la seguridad de

la ciudadanía, fue un gran aliciente para promover la ideología del “pueblo vs. Élite” y “pueblo vs. Delincuentes”, tan característica de un discurso polarizador como el populista. Y justamente, a través de la legitimación social de este discurso, se impuso una suerte de tiranía popular respecto al manejo y diseño de las políticas en materia de seguridad. Al fin y al cabo, quién mejor que el pueblo para saber qué es lo que el pueblo necesita.

Sin embargo, la palabra de los expertos en cuestiones tan sensibles, como el manejo de la seguridad interna de un Estado, no puede quedar obviada, en favor de los criterios y decisiones populares. Es innegable que la percepción social respecto a la seguridad ciudadana es un factor para considerar dentro del diseño de una adecuada política criminal. Justamente, de esta necesidad nace el planteamiento interdisciplinario en el diseño de los lineamientos y regulaciones en materia de seguridad ciudadana. Pero aquello no es razón suficiente para alejar a la política criminal de los conocimientos empíricos sobre el fenómeno criminal y la seguridad. Cabe recalcar que el populismo penal es sólo una herramienta ideológica, cuyo propósito es legitimar un nuevo paradigma a través del consenso social.

1.D.2.- La prevención del delito desde el enfoque populista

Por otro lado, los principales mecanismos de acción del populismo penal no parecen ser suficientes para garantizar la seguridad y bienestar ciudadanos. El incremento de penas, la tipificación de delitos y el despliegue del *Ius Puniendi* estatal son medidas que, en retrospectiva, generan soluciones parciales a los problemas que intentan atacar. Vistas, así las cosas, resulta evidente que el populismo penal se fundamenta en la prevención general negativa, con el fin de disuadir a la sociedad de replicar los comportamientos catalogados como delitos dentro de las leyes penales. Por tanto, no resulta coherente obviar la prevención general positiva y, especialmente, la prevención especial, al momento de diseñar medidas político-jurídicas que hagan frente al fenómeno criminal.

La prevención general negativa no es suficiente para poder abordar el tema de la criminalidad. Si bien es cierto que sus medidas resulten en un mayor temor social respecto a la realización de ciertas conductas, esto no se traduce en una efectividad innegable en la tipificación de nuevos delitos y en el incremento de penas. El delito y sus manifestaciones concretas no tiene una sola causa aparente. Por mencionar un ejemplo, desde la Criminología se aborda al delito como una consecuencia de la marginalidad y

pobreza de ciertos estratos sociales. Sin embargo, esta no es la única motivación o causal por las cuales se cometen delitos. Actualmente, la discusión respecto a los llamados “delitos de cuello blanco” ha aumentado, justamente, por la necesidad de una justificación mayor a las causas del delito que la pobreza y la marginalidad.

Si afirmamos que el delito no tiene una única causa, entonces podemos afirmar a su vez que no podremos solucionar la comisión de delitos a través de una única medida. Por esta razón, el enfoque multicausal e interdisciplinario del diseño de la política criminal es crucial. La solución no reside únicamente en la expedición de normas cada vez más drásticas, cuyo enfoque sea el castigo al presunto delincuente y generar miedo a través de sus medidas. Por tanto, debe considerarse un abanico de posibilidades, las cuales no sólo se materializan en la expedición de leyes, también en el diseño y aplicación de políticas públicas que aseguren las condiciones para una vida digna (Roxin 2002).

SECCIÓN 2.- MARCO JURÍDICO/INSTITUCIONAL ECUATORIANO RESPECTO A LA POLÍTICA CRIMINAL

2. A.- A quién le corresponde hacer política criminal en el Ecuador

El manejo y diseño de la política criminal en Ecuador es un tema abstracto, ya que, hasta Marzo de 2023, no existía un organismo técnico competente en la materia. Aun así, los lineamientos y las estrategias político-criminales se encuentran dispersos dentro del aparato estatal. Es por ello por lo que, antes de hablar del contenido de la política criminal ecuatoriana, es necesario esquematizar qué comprende lo que podría denominarse el “Esquema Institucional Ecuatoriano de Política Criminal” (denominación de autoría propia). Este esquema, descrito grosso modo, está compuesto por diversas normas, de distinta jerarquía, así como de varias instituciones gubernamentales.

En líneas generales, la política criminal en Ecuador, considerada ésta desde las nociones acotadas en el capítulo previo, se ha manejado desde la seguridad ciudadana. Por tanto, gran parte de las referencias que se harán en los siguientes párrafos, serán de normas e instituciones que tienen como finalidad asegurar y velar por la seguridad de la ciudadanía. Sin embargo, se hará mención del valor político-criminal que estas tienen respecto a la represión y prevención del delito o que, en todo caso, deberían tener. Cabe recalcar que, en aras de garantizar la seguridad y el bienestar ciudadano, el Estado debe a su vez, prevenir o, en última ratio, tratar adecuadamente los fenómenos delictivos que atenten contra estos valores.

Esquema Institucional Ecuatoriano de Política Criminal

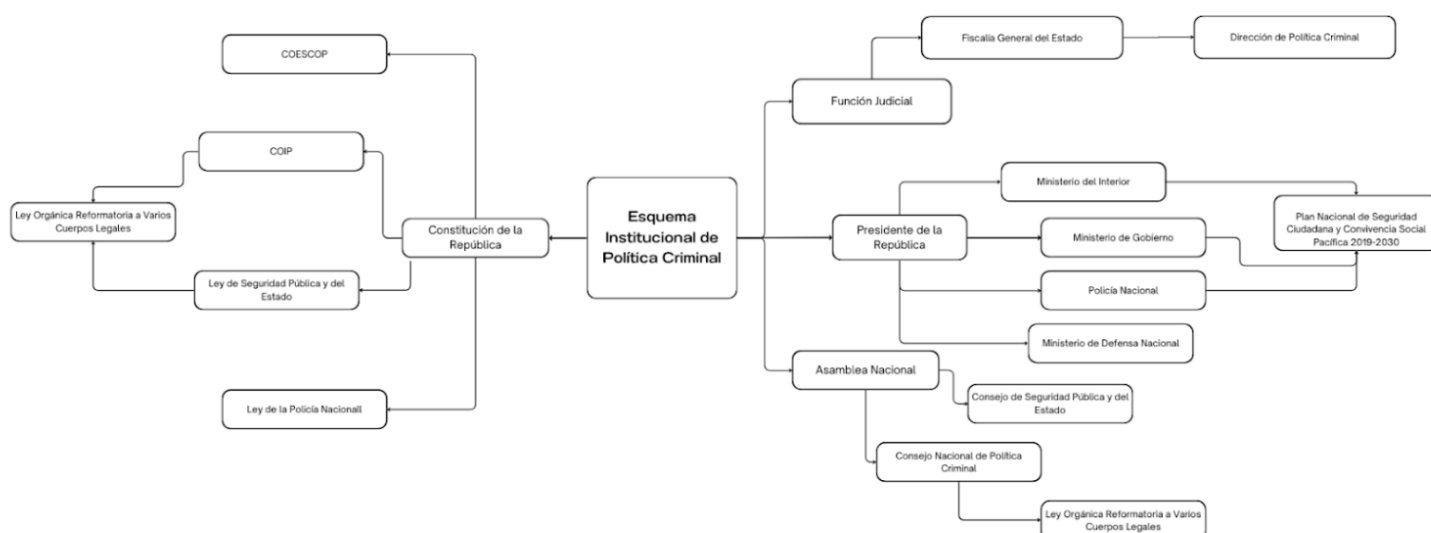


Ilustración 1. Fuente: Elaboración propia.

2.A.1.- El Sistema Normativo ecuatoriano respecto a la Política Criminal

Como cualquier fenómeno que tenga relación con el elemento normativo, es necesario partir de lo que la Constitución de la República (en siglas CRE) prevé al respecto. La CRE “es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” (CRE, 2008, art. 424), por tanto, toda ley, reglamento u otra norma deberá sujetarse a su contenido y no debe, de ninguna manera, contrariar lo previsto por esta. Por tanto, el modelo estatal constitucional emplea a la Constitución como el instrumento sobre el cual debe armonizarse el contenido de las demás normas. De esta manera, se construye un sistema legal que, en conjunto, se enmarca bajo aquello que es considerado constitucional.

Frente a este planteamiento, nos encontramos con una problemática respecto a la política criminal, ya que la Constitución no prevé, en ninguno de sus artículos, referencia expresa respecto a este tema. Sin embargo, mediante la interpretación sistemática, existen varios mandatos que, de manera indirecta, hacen referencia al trato que se le debe dar a la política criminal dentro del Estado ecuatoriano. Por ejemplo, se establece que es deber del Estado garantizar, tanto el goce de los derechos reconocidos en la Carta Magna por sus ciudadanos, como el acceso ciudadano a una cultura de paz y seguridad integral dentro del territorio.

Específicamente, el art. 393 impone la obligación al gobierno, desde sus distintos niveles, de prevenir distintas formas de violencia y la comisión de delitos, a través de la expedición de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana (CRE, 2008). Este criterio también es recogido dentro del artículo 147, ya que su numeral No. 17 prevé que al Presidente de la República le corresponde “Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.” (CRE, 2008). Estos son ejemplos de referencias indirectas a la política criminal, que, en el caso de la Constitución, es asociada a los mecanismos y herramientas, sobre todo del Ejecutivo, empleados para hacer frente al delito y velar por la seguridad ciudadana.

Siguiendo el orden jerárquico normativo previsto por la Carta Magna, corresponde ahora analizar brevemente las leyes orgánicas en materia de Política Criminal y Seguridad Ciudadana. Respecto a esta última, la norma referente por defecto es el Código Orgánico

de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Este instrumento normativo, descrito grosso modo, regula el funcionamiento interno de las entidades estatales a quienes se ha encomendado velar por la seguridad ciudadana y el orden público. El artículo 2 de este código orgánico menciona expresamente las instituciones sometidas a sus disposiciones, siendo estas:

- La Policía Nacional.
- Entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Servicio de Protección Pública.
- Entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva
- Entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos.

Si bien este código se remite, especialmente, a la regulación interna de estas instituciones, especialmente a lo relacionado con el funcionamiento, el personal y los procesos, existen ciertas disposiciones y guías interpretativas respecto a su misión y a su fundamento. De esta manera, por ejemplo, el artículo tercero establece que estas instituciones,

con la finalidad de garantizar la seguridad integral de la población, tienen funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito, así como de otros eventos adversos y amenazas a las personas, con el fin de garantizar sus derechos constitucionales y la convivencia social pacífica (COESCOP, 2017, art. 3).

A su vez, es imprescindible mencionar y analizar el Código Orgánico Integral Penal (COIP), expedido en el año 2014. Este instrumento normativo es el eje fundamental del Derecho Penal ecuatoriano, ya que en él se recogen los principios y directrices propias del desarrollo de la doctrina penal. De acuerdo con los contenidos desarrollados en el primer capítulo, el COIP es la materialización de varias de las teorías adoptadas respecto a la finalidad de la pena, además de ser la norma reguladora fundamental del *Ius Puniendi* del Estado ecuatoriano. Así, el artículo cincuenta y dos establece que “los fines de la pena son la prevención general para la comisión de delitos y el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona con condena, así como la reparación del derecho de la víctima (COIP, 2014, art. 52).”

Nuestro Código Penal se estructura en base a tres partes, cada una de ellas con sus propias características y funciones respecto a la dogmática jurídico-penal. El COIP se divide de la siguiente manera:

1. Parte General. - Esta es la primera sección del COIP y recoge los principios rectores del Derecho Penal ecuatoriano. A manera de ejemplo, podemos encontrar que esta sección establece principios fundamentales como el de mínima intervención, el de legalidad, tipicidad, entre otros. Además, se expresan los elementos propios de la imputación objetiva: la acción, la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad. También se recoge, como se mencionó con anterioridad, la finalidad que el legislador ha dado a la pena, específicamente a la prevención general y a la prevención especial positiva.
2. Parte Especial. – Esta sección se encuentra en el intermedio del COIP, ya que se refiere estrictamente al catálogo de delitos que se encuentran tipificados dentro de la ley penal ecuatoriana. Los tipos penales del COIP se encuentran catalogados en base al bien jurídico que protegen y por el cual es importante que se contemplen como tipos penales autónomos. Por ejemplo, los primeros delitos tipificados en este código son aquellos que atentan contra la vida, por lo que se encuentran delitos como el asesinato, el homicidio, entre otros. Además, cabe destacar que cada tipo penal posee tanto un supuesto de hecho como la consecuencia jurídica atribuible. En tal sentido, el supuesto de hecho detalla un comportamiento humano que, cumplidos con sus requisitos, se configura como un comportamiento catalogado como delito. Por otro lado, la consecuencia jurídica se refiere a la sanción que la acción catalogada como delito supone, la cual generalmente es una privación de la libertad por una cantidad de tiempo determinada.
3. Parte Procesal. – Algo característico de nuestro código penal es que, a diferencia de otros, el tema procesal penal se incluye dentro del mismo cuerpo normativo y no como un código aparte. Esta sección esquematiza las etapas del proceso penal, así como las directrices y lineamientos que rigen cada una de las etapas procesales. En líneas generales, el proceso penal ecuatoriano se compone de una fase pre-procesal y de tres etapas procesales propiamente dichas. El proceso penal se divide de la siguiente manera:
 1. Investigación previa: Esta es una fase pre-procesal en la cual los organismos de investigación y Fiscalía reúnen los elementos probatorios, recogidos que servirán para poder formular o no cargos al sospechoso.
 2. Instrucción Fiscal: Esta es la primera etapa procesal e inicia con la audiencia de formulación de cargos. En esta diligencia, en el caso de que la Fiscalía haya determinado la existencia de elementos suficientes, presenta

cargos contra el sospechoso por uno de los delitos contenidos dentro la Parte Especial del COIP.

3. Evaluación y Preparatoria de Juicio: Esta es la segunda etapa del proceso penal y se caracteriza por ser una etapa dedicada al saneamiento de la causa, lo que quiere decir que no existan vicios o irregularidades que puedan generar la nulidad del proceso. A su vez, tanto Fiscalía como el procesado presentan ante el juzgador los medios de prueba con los que cuentan para la elaboración de su teoría del caso.
4. De Juicio: Esta es la etapa final del proceso penal y se caracteriza por la realización de la audiencia oral de juzgamiento. En esta, las partes procesales presentan sus alegatos y medios probatorios ante el tribunal asignado, el cual deberá pronunciarse oralmente sobre la causa una vez escuchadas a las partes.

El Código Orgánico Integral Penal es un instrumento normativo fundamental para el sustento del presente trabajo de investigación, especialmente de la crítica que se hace a la política criminal ecuatoriana. Esto se debe a que, con el paso del tiempo, el código penal ha sido sujeto de varias reformas, las cuales, generalmente y como se va a enfatizar posteriormente, han tendido al aumento de penas y a la tipificación de nuevos delitos. Esta afirmación es la razón por la cual se ha enfatizado al COIP en el presente capítulo y dentro del Sistema Normativo de la política criminal ecuatoriana. Sin embargo, la crítica pertinente a este instrumento y sus reformas se hará de manera extensa en los párrafos posteriores.

Siguiendo con la pirámide normativa, corresponde ahora analizar algunas de las leyes ordinarias en la materia. En primer lugar, es menester hacer ciertas puntualizaciones respecto a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Esta norma, de la mano con el COESCOP, tiene por finalidad:

regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado. (LSPE, 2009, art. 1).

A manera de síntesis, esta Ley regula lo concerniente a la defensa nacional y a la seguridad interna e integral ecuatorianas. Respecto a la defensa nacional, la norma establece las atribuciones que tienen organismos como el Ministerio de Defensa Nacional

o las Fuerzas Armadas, en aras de mantener fuera de las fronteras cualquier tipo de conflicto o amenaza externos. Respecto a la seguridad integral y ciudadana, la Ley prevé varios principios rectores y organismos institucionales encomiados a tales fines. Cabe mencionar a los Ministerios del Interior/de Gobierno y a la Policía Nacional como los organismos encargados de la seguridad integral. A su vez, existe el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, que será detallado dentro del Marco Institucional.

2.A.2.- El Sistema Institucional ecuatoriano respecto a la Política Criminal

El marco institucional respecto a la política criminal ecuatoriana es sumamente importante. Por lo general, las normas jurídicas definen la competencia de ciertos organismos estatales para el desarrollo de políticas y acciones en pro de la seguridad ciudadana. Esto se traduce en planes político-criminales para combatir la inseguridad y el delito. Por tanto y al igual que el marco normativo, las entidades gubernamentales responsables de hacer política criminal son varias y a su vez, sus atribuciones no están del todo definidas. Sin embargo, se hará un repaso de los organismos más importantes respecto al diseño de la política criminal ecuatoriana y su deber respecto a la seguridad integral.

Partiendo de las Funciones principales del Estado, cabe mencionar el rol que estas tienen respecto al diseño de la política criminal, especialmente la Función Legislativa y la Función Ejecutiva. Comenzando por la primera, la Función Legislativa en Ecuador tiene por cabeza a la Asamblea Nacional, órgano encargado, entre otras cosas, de “expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.” (CRE, 2008, art. 120 num. 6). Por tanto, el abanico legislativo ecuatoriano es atribución directa de la Asamblea Nacional. Además de la Constitución, las leyes son los grandes criterios de adecuación de los demás planes, políticas, reglamentos, etc.

Sin embargo, cuando nos referimos estrictamente a la política estatal para hacer frente al delito y a la inseguridad ciudadana, la Asamblea Nacional ha optado por delegar la planificación gubernamental en materia de seguridad ciudadana, dentro del contenido de sus leyes. Así las cosas, las leyes que aportan un contenido político-criminal objetivo son escasas. La mayor parte de sus disposiciones se refieren a la atribución que estas conceden a organismos ejecutores de diseñar y planificar políticas estatales respecto a los mecanismos y estrategias para hacer frente al delito.

Sin embargo, un ejemplo de política criminal concreta previsto por la legislación ecuatoriana es lo recogido por el Código Orgánico Integral Penal. En su Parte General, la ley penal ecuatoriana hace referencia a la estrategia preventiva que el Estado ecuatoriano aplica para evitar las conductas catalogadas como delitos. Por tanto, la prevención general y la prevención especial positiva son los ejes fundamentales respecto al carácter preventivo de la política criminal ecuatoriana, como se analizó en el apartado normativo del presente capítulo. Por su parte, el carácter represivo del delito se puede evidenciar en las referencias que leyes, como la Ley de Seguridad Pública y del Estado o el COESCOP, hacen respecto a las instituciones competentes, como es el caso de la Policía Nacional.

Un organismo particular, creado por la Ley de Seguridad Pública y del Estado, es el Consejo de Seguridad Pública y del Estado. Este órgano es competente en materia de seguridad ciudadana para auxiliar al Presidente de la República en la implementación de planes y políticas para velar por la seguridad de sus ciudadanos. Así, este Consejo es competente para “Asesorar y recomendar al Presidente o Presidenta de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado, y sobre sus procedimientos, en materia de seguridad pública” (LSPE, 2009, art. 7 lit. a). Este órgano gubernamental está conformado por los altos mandos, como el Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, entre otros.

El Consejo de Seguridad Pública y del Estado tiene un rol fundamental en el diseño de políticas respecto a la seguridad ciudadana y, por tanto, del diseño de la política criminal ecuatoriana. Por este órgano pasan todas las propuestas realizadas desde órganos inferiores o de Ministerios relacionados a la seguridad ciudadana. A su vez, ejerce como vocero y consejero directo del Presidente de la República. Su participación dentro del llamado Sistema de Seguridad Pública y del Estado (LSPE, 2009) es el eje principal sobre el cual se erigen los mecanismos gubernamentales para hacerle frente al delito.

Por otro lado, el rol que la Función Ejecutiva tiene respecto a la política criminal es mucho más extenso, ya que comprende varias atribuciones y dependencias para cumplir con sus funciones. Sin embargo, podemos partir definiendo que la cabeza de la Función Ejecutiva es el Presidente Constitucional de la República. A este le corresponde una serie de atribuciones constitucionales, especialmente la de “definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva” (CRE, 2008, art. 147 num. 3) y “Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.” (CRE, 2008, art. 147 num. 6). Se enfatiza el control directo que el Presidente ejerce sobre los Ministerios, ya

que estos tienen un rol importante respecto a la seguridad ciudadana y la política criminal, como se analizará en los siguientes párrafos.

El Presidente de la República es el principal actor en el diseño de la política criminal o, en todo caso, debería serlo. Esto se debe a las atribuciones propias de su cargo, ya que las políticas públicas son la norma que leyes, como la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el COESCOP, definen como mecanismo principal de la manifestación concreta de planes en materia de seguridad ciudadana. La propia Constitución atribuye el deber de mantener la seguridad y soberanía estatal al Presidente, estableciendo que a este le corresponde “velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.” (CRE, 2008, art. 147 num. 17).

Ahora bien, dentro de la Función Ejecutiva, existen entidades subordinadas a esta que, por delegación presidencial, son los ejecutores de los lineamientos generales respecto a la política criminal. Este es el caso de los Ministerios, sujetos al control del Presidente, por lo cual son de libre remoción y selección. Sin embargo, existen Ministerios que, debido a su rol, suelen mantenerse a pesar del cambio de dirección. Para efectos del presente trabajo de investigación, se hará referencia estrictamente a los Ministerios del Interior, de Gobierno y al de Defensa Nacional. Sin embargo, este último tiene por enfoque la defensa del territorio y soberanía nacional, por lo que sus funciones se relacionan con la política criminal de manera extraordinaria.

Por el contrario, a los Ministerios del Interior y de Gobierno les compete directamente la seguridad ciudadana, la lucha contra el delito y la violencia dentro del territorio ecuatoriano. Parte del contenido de las leyes en materia de seguridad ciudadana delega la rectoría y ejecución de políticas criminales a estas entidades, por lo que su relación con los lineamientos en política criminal es de directa aplicación. La planificación estatal requiere de la intervención directa de estos ministerios, ya que representan al Presidente de la República.

Las acciones del Ministerio de Gobierno y del Interior se ven orientadas en base al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030. Este instrumento prevé los enfoques políticos que competen a los organismos competentes en materia de seguridad ciudadana. Su óptica es la del abordaje del delito y la violencia en el Ecuador desde un enfoque multicausal, tomando en cuenta las realidades sociales del país, especialmente para prevenir conductas delictivas. A su vez, se mencionan las acciones estatales respecto a la seguridad ciudadana, recalcando el despliegue de la fuerza

pública en represión de delitos como robos, tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, homicidios, etc.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica también involucra directamente a la Policía Nacional, organismo del cual el Presidente de la República también es cabeza. De esta manera, la Ley Orgánica de la Policía Nacional establece que a este organismo le corresponde “Mantener la paz, el orden y la seguridad pública.” (LOPN, 1998, art. 4 lit. 3). Sus agentes realizan la labor pública de prevenir y reprimir el delito, especialmente mediante la detención de los sujetos infractores. Por tanto, el funcionamiento de esta identidad responde al diseño de política criminal ecuatoriano, en su finalidad de regresión y prevención del delito.

Finalizando con el marco institucional respecto a la política criminal ecuatoriana, se encuentra la Fiscalía General del Estado. Este órgano tiene por función la:

investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. (CRE, 2008, art. 195).

La función que cumple la Fiscalía respecto a la política criminal y la seguridad ciudadana es diversa. Por un lado, es el órgano auxiliar en materia de represión del delito, ya que su labor es la de dirigir la investigación penal en contra de las personas acusadas de haber cometido alguna infracción penal. Por otro lado, Fiscalía también tiene un rol particular en el aporte técnico y científico al Derecho Penal y, especialmente, a las ciencias penales. Además de sus atribuciones principales, este órgano dedica sus actividades al desarrollo y estudio de temas como la política criminal o la criminología. Ese es, justamente el caso, de la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía.

La Dirección de Política Criminal es una entidad propia de Fiscalía y tiene como fin “Proponer política criminal para la prevención de delito y seguridad Ciudadana a través de la formulación de proyectos y estudios técnicos sobre criminalidad a fin de producir cambios estratégicos para el mejoramiento del sistema de justicia.” (Referenciar página de la DPC). Por tanto, los aportes de la Dirección de Política Criminal inciden, en mayor o menor medida, en la configuración de la metodología estatal para hacer frente al delito. Sin embargo, ¿cuál es el valor de las políticas y planes de esta Dirección en la planificación gubernamental? La respuesta es incierta, aun así, sus aportes técnicos y científicos son de gran valor para la delimitación del presente marco institucional.

2.A.3.- La Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral

Finalmente, es importante traer a colación las reformas que ha sufrido el Esquema Institucional Ecuatoriano de Política Criminal, al cual se han referido los párrafos anteriores. Específicamente, se debe analizar el contenido de la Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, vigente desde el 29 de marzo de 2023. Esta ley trajo consigo un paquete de reformas legales, especialmente a los cuerpos normativos mencionados en el apartado respecto al Sistema Normativo. Este es el caso del COIP y de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

En el caso del COIP, la Ley Reformativa a Varios Cuerpos Legales (nombre abreviado) se promulga como un mecanismo para reforzar el sistema penal. Esto se debe, como fue analizado en la introducción, a la actual crisis de inseguridad ciudadana que sufre el país. En ese sentido, las reformas realizadas al COIP suponen un aumento de la pena para ciertas infracciones penales. Este es el caso de tipos penales como Robo y Prevaricato. Sin embargo, la reforma más particular hecha a nuestro código penal es lo referente a las multas impuestas a ciertos delitos. Estas multas se han formulado como una sanción pecuniaria a ciertos delitos. Tal es el caso de tipos penales como Extorsión y de Robo.

Por otro lado, las reformas hechas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado presentan mayores particularidades. En síntesis, mediante la reforma hecha a la presente Ley, se pretende reforzar a las instituciones encargadas de mantener la seguridad ciudadana. Por tanto, la reforma posee una tendencia que, analizados sus elementos, pretende aportar con un criterio político-criminal a la seguridad ciudadana, como el deber estatal consagrado por la Constitución. Los siguientes párrafos justificarán esa afirmación, además de describir brevemente las modificaciones hechas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, especialmente en lo referente a la política criminal.

Las primeras reformas hechas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado se refieren directamente al Consejo de Seguridad Pública y del Estado. Este organismo, como se analizó con anterioridad, tiene por finalidad el asesoramiento al Presidente de la República, respecto a planes y políticas en materia de seguridad ciudadana. La Ley Reformativa a Varios Cuerpos Legales no modifica el rol que el Consejo de Seguridad

Pública y del Estado prevé. Realmente, las reformas realizadas giran en torno a la conformación de este Consejo, así como en la designación del órgano rector.

Respecto a la conformación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, la reforma se realizó con el fin de añadir otros miembros. Principalmente, a la conformación del Consejo se le sumaron el presidente del Consejo de la Judicatura, así como representantes de varios Ministerios. Respecto al llamado Sistema de Seguridad Pública y del Estado, la ley modifica la competencia del órgano rector en la materia. Previamente, el Ministerio encargado de la seguridad ciudadana era el responsable de la ejecución y planificación de políticas y planes de seguridad ciudadana. Ahora, la ley atribuye esta competencia no a un Ministerio, sino a una entidad adscrita al Presidente de la República.

Sin embargo, la reforma más importante a la Ley de Seguridad Pública y del Estado es la creación de un nuevo capítulo, destinado a regular el nuevo Consejo Nacional de Política Criminal. Este nuevo organismo, es “encargado de aprobar la política criminal, articulada al Plan Nacional de Seguridad Integral del Estado.” (LORVCLFCISI, 2023, art. 7). Por tanto, a este organismo se le otorga plena competencia para realizar un estudio del fenómeno delictivo, para proponer planes y mecanismos de prevención y represión del delito. A su vez, este Consejo estará integrado por los altos mandos del gobierno, como un delegado del Presidente, los Ministros de seguridad ciudadana, el Presidente del Consejo de la Judicatura, el Fiscal General, entre otros.

A su vez, el nuevo Consejo Nacional de Política Criminal brinda la primera definición expresa de qué se considera por Política Criminal dentro de la legislación ecuatoriana. Es así como el artículo 7 de la Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales define a la Política Criminal como “el conjunto de respuestas que el Estado adopta, de manera integral e intersectorial, para prevenir y enfrentar la delincuencia y criminalidad con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y los derechos de sus habitantes.” (LORVCLFCISI, 2023, art. 7). Este concepto maneja los elementos claves de la Política Criminal, analizados en el primer capítulo de este trabajo. Especialmente, la política criminal se diseña en base a la prevención y a la represión del delito.

Finalmente, cabe recalcar que a este Consejo Nacional de Política Criminal le compete aprobar el Plan de Política Nacional, propuesto por el órgano rector de este consejo. El órgano rector, de acuerdo con la Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales, será un Ministerio, que debería tener relación con la seguridad ciudadana y la defensa nacional. De esta manera, el órgano rector político-criminal será el encargado de elaborar el Plan de Política Criminal, el cual “incluirá un diagnóstico del fenómeno de la

criminalidad en el país y las respuestas planificadas y coordinadas a corto, mediano y largo plazo que el Estado debe adoptar para prevenirlo y combatirlo.” (LORVCLFCISI, 2023, art. 11). Finalmente, el Consejo será el encargado de aprobar estas medidas y de definir la actuación gubernamental desde la óptica político-criminal.

2.B.- Crítica al Sistema Nacional de Política Criminal Ecuatoriano

Luego de analizar detalladamente los elementos normativos e institucionales que comprenden al Esquema Institucional Ecuatoriano de Política Criminal, es necesario valorar su aplicación material dentro los últimos años. A este Esquema Político-Criminal se lo puede catalogar con un adjetivo: simbólico. En el mundo del Derecho, siempre ha existido la cuestión de la aplicabilidad de los preceptos normativos de un ordenamiento determinado. Esto se debe a la necesidad imperiosa de que, aquello que esté contemplado por la norma jurídica, se aplique en la dimensión fáctica. La cuestión de la aplicabilidad de la norma ha sido siempre un tema controvertido, ya que el Derecho simbólico resulta ineficiente en la consecución de los objetivos y deberes estatales, reconocidos por la Constitución y normas conexas.

Esto último, aplicado especialmente a la cuestión político-criminal ecuatoriana, se evidencia plenamente. El Esquema Institucional Ecuatoriano de Política Criminal se caracteriza por su valor simbólico. Las disposiciones relativas a la política criminal son escasas. Por su parte, la normativa e institucionalidad en materia de seguridad ciudadana, si bien ha existido desde hace más de 14 años, se aplica de manera residual. El tema de la seguridad de la ciudadanía ha pasado a ser un elemento de carácter pasional y político, sometido a debates y cuestionamientos sin mayor trascendencia. Esto se vuelve aún más preocupante, considerando la realidad social del país en los últimos años.

Como se adelantó en páginas anteriores, la Política Criminal ecuatoriana suele optar únicamente por el carácter represivo del delito. Todo lo analizado con anterioridad da fe de esto, ya que la normativa suele reforzar la institucionalidad gubernamental, en aras de la represión de las conductas delictivas y las manifestaciones concretas de violencia en el país. Un claro ejemplo es la última reforma hecha a nuestro Código Penal. La Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales se enfocó en aumentar la punitividad estatal, a través del aumento de penas y la imposición de nuevas sanciones, como las de carácter económico.

A su vez, el fortalecimiento institucional de los órganos responsables de la seguridad ciudadana se traduce también en el enfoque represivo de nuestra política criminal. Especialmente, es importante mencionar que estas medidas poseen un carácter aún más simbólico, pues no hay fundamento para que, a mayor número de agentes, servidores y organismos en la materia, se haga frente al delito de una manera más eficiente. Más allá de centrar la discusión sobre si esta es una buena medida o no, el problema radica en que se está obviando el valor preventivo de la política criminal. La prevención del delito es algo fundamental para evitar que se propaguen las conductas violentas y delictivas.

El elemento preventivo que puede rescatarse de nuestro esquema es el nuevo Consejo Nacional de Política Criminal. Al menos desde el papel, la idea de crear y dotar de competencia a un organismo estatal para estudiar y combatir el fenómeno delictivo representa un avance respecto a la seguridad ciudadana y la política criminal. Sin embargo, hoy en día no existe otra referencia a este órgano estatal, más que el analizado en la Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales. Sigue existiendo un vacío legal respecto al trabajo conjunto del Consejo Nacional de Política Criminal y el Consejo de Seguridad Pública y del Estado. A su vez, ¿cómo deberá interactuar este nuevo órgano con otros ya existentes, como la Dirección de Política Criminal de Fiscalía? ¿Cuál es el aporte concreto de ésta para el diseño de una política criminal ecuatoriana?

Lamentablemente, sigue existiendo un vacío normativo e institucional respecto a estas cuestiones. La realidad es que, el Ecuador ha introducido tardíamente las cuestiones político-criminales al funcionamiento estatal. La cuestión político-criminal y su relación con las Ciencias Penales y el Derecho Penal lleva siglos de estudios, análisis y discusiones. Autores como Roxin o Von Liszt ya hablaban del valor político-criminal para el ordenamiento jurídico, especialmente en materia penal. Temas que se discutían hace casi dos siglos, son recién introducidos a nuestro sistema. De esta manera, seguimos condenados a responder únicamente cuando el daño ya se ha cometido. La situación del país respecto a la inseguridad aumenta cada día y todavía no podemos dar una respuesta oportuna.

Es cierto que la situación actual ecuatoriana responde a varios factores, como, por ejemplo, al narcotráfico. Esta es una problemática de índole internacional y geopolítica, que trasciende el ámbito nacional y los recursos del gobierno ecuatoriano para hacerle frente. Aun así, esta cuestión tiene que constar dentro del diagnóstico social que el Consejo de Política Criminal, el Ministerio del Interior o el Ministerio de Defensa Nacional deben hacer. La planificación político-criminal ecuatoriana debe comprender

este y otros factores asociados al delito, para poder brindar una respuesta oportuna respecto a cómo hacerles frente. Sin embargo, tal respuesta todavía es vaga y este es sólo un ejemplo de la inoperancia de nuestras instituciones.

Además, algo realmente preocupante en materia de política criminal, son las últimas reformas normativas en materia de seguridad ciudadana y penal. Especialmente, preocupan aquellas realizadas en 2023, destacando la Ley Reformativa a Varios Cuerpos Legales y el Decreto Ejecutivo No. 707. Las reformas hechas al COIP son un ejemplo de una posible intromisión del Populismo Penal a nuestro sistema, ya que el alza de penas y el endurecimiento del sistema penal son un claro ejemplo del fenómeno populista, como fue analizado en el primer capítulo. Además, el porte de armas y otras herramientas de defensa personal no ha representado un cambio significativo respecto a la inseguridad ciudadana. Ambos son claros ejemplos de medidas ineficientes por parte del Estado, que no hacen frente al fondo de la problemática.

Para resumir esta sección, es necesario recalcar el carácter simbólico de nuestra actuación estatal respecto a la seguridad ciudadana y la política criminal. Las medidas simbólicas y pasionales no son eficientes para hacerle frente al delito (Quenta, 2017). Además, centrarnos únicamente en el carácter represivo de nuestra política criminal también es un desacierto. La política criminal, orientada desde la prevención, juega un rol sumamente importante al momento de combatir contra el fenómeno delictivo. Estas son las falencias de nuestra política criminal y, por tanto, son consideraciones que deben ser tomadas en cuenta para diseñar nuestro plan de acción contra el delito y la inseguridad actual.

SECCIÓN 3. – LA PALABRA DE LOS EXPERTOS

3.A.- El papel de la opinión de expertos dentro del Populismo Penal

Como se había analizado dentro del primer capítulo del presente trabajo de investigación, los conocimientos técnicos respecto al delito juegan un rol particular dentro del Populismo Penal. Dentro de la óptica populista, la llamada “palabra de los expertos” queda relegada a un segundo plano, en lo concerniente al delito y sus manifestaciones. Cabe recordar que, justamente, el Populismo Penal supuso a su vez un cambio de paradigma respecto al abordaje que se hacía respecto del delito. El movimiento populista es también el mecanismo que legitima el clamor popular, frente a la palabra de los expertos, considerados como entes ajenos al “pueblo” y, por tanto, incapaces de responder a las demandas de los ciudadanos promedio.

Es por esto por lo que, dentro del Populismo Penal, destaca justamente la carencia del aporte técnico y científico respecto a las medidas diseñadas para hacerle frente al delito. El carácter preventivo dentro del Populismo Penal es casi nulo, por lo que sus planes de acción se centran en la represión de un fenómeno social que ha escalado y, por tanto, es mucho más difícil de controlar. El aporte de los expertos en materias como Política Criminal o Criminología se presenta como opuesto a los intereses del pueblo. Su alienación de la lucha contra el delito se debe, justamente, al sentimiento de insatisfacción de la gente. El pueblo siente rechazo a los expertos, que debían emplear sus conocimientos para evitar el riesgo e inseguridad que viven en carne propia.

Sin embargo, el aporte técnico y científico respecto a un fenómeno determinado es fundamental, tanto para entenderlo, como para idear planes y mecanismos para hacerle frente. Es por ello por lo que, a pesar de la aversión popular hacia los expertos en materia de Política Criminal y Criminología, estos no han dejado abandonada su labor. De esta manera, el desarrollo teórico ha continuado y se ha desarrollado, permitiendo que, desde la doctrina, se encuentren esquematizadas las principales problemáticas que giran en torno al delito y a cómo manejarlo. Precisamente, es a través de los expertos que el presente trabajo de investigación se ha enriquecido. Este capítulo pretende recoger las acotaciones que han emitido diversos reconocidos profesionales, respecto a la Política Criminal y al Populismo Penal.

3.B.- La Política Criminal dentro de un Estado de Derechos

Dentro de lo abordado en el presente trabajo de investigación, se ha enfatizado, de manera exhaustiva, la relevancia que tiene la definición y esquematización de la Política Criminal dentro de un Estado y gobierno determinados. Los mecanismos empleados para prevenir y reprimir las conductas delictivas, por parte de las autoridades gubernamentales, se reflejan directamente sobre los índices de violencia, criminalidad y convivencia social. Por tanto, el análisis que debe hacerse en materia de Política Criminal es extenso y, justamente, requiere de una labor compleja en su conceptualización y, especialmente, en su implementación.

En este contexto, los entrevistados fueron consultados respecto a los elementos que debe contener una Política Criminal adecuada, dentro de un Estado de Derechos. El doctor Jorge Paladines, experto en Política Criminal, se refirió especialmente al modelo planteado por Franz Von Liszt, considerado por muchos como el padre de la Política Criminal. En ese sentido, cabe mencionar que el autor alemán desarrolló conceptos fundamentales respecto a los fines de la pena, así como del sistema penitenciario y la prevención del delito. Especialmente, destacan conceptos como los de la rehabilitación de los infractores y su reinserción a la vida en sociedad, una vez cumplida su pena.

Sin embargo, el Dr. Paladines también enfatizó que, a pesar del carácter rehabilitador de la Política Criminal de Von Liszt, se deben realizar ciertas puntualizaciones y salvedades respecto a su contenido. Cabe recordar que, así como se trató el tema de la rehabilitación de los criminales, se desarrolló a su vez el concepto de la “inocuidación” de los mismos. El autor alemán afirmaba que, así como existen delincuentes que pueden ser corregidos y reintroducidos a la sociedad, también hay aquellos que son incorregibles y, por tanto, deben ser aislados de la vida social cotidiana. Por tanto, Von Liszt trató a su vez temas como la cadena perpetua o la pena de muerte, que siguen causando furor dentro de la discusión de los fines de la pena, el poder punitivo y el Derecho Penal en general.

A esta cuestión se le sumaron las opiniones de las demás entrevistadas. La doctora Carla Suárez, experta en Política Criminal; y La doctora Ximena Coello, directora de la Dirección de Política Criminal de Fiscalía, expresaron la necesidad de una Política Criminal acorde al desarrollo jurídico de los derechos humanos. Este pensamiento, enfocado en el respeto de los derechos y garantías humanos, ya fue desarrollado por Claus Roxin, autor clave para el desarrollo teórico de la Política Criminal. Para Roxin, la Política Criminal es el eje sobre el que debe guiarse el Derecho Penal. El autor alemán desarrolló el adjetivo “político-criminal”, con el fin de dotar de este categórico a las funciones que se le atribuyen al Poder Punitivo y a la Pena. A su vez, este objetivo

político-criminal frente al delito debe encuadrarse dentro del respeto a los derechos de los seres humanos.

Por su parte, la doctora Coello enfatizó el carácter interdisciplinario que debe tener la Política Criminal, especialmente en lo concerniente a la prevención del delito. En esta función también desempeñan un rol fundamental políticas de corte educativo, sanitario, social, entre otros. Este criterio es algo en lo que todos los entrevistados coincidieron. Especialmente, la doctora Suárez abordó el tema de la Política Criminal como una política pública. Por tanto, esta debe estar sometida a criterios técnicos respecto a los indicadores, objetivos y resultados que deben obtenerse. El aporte de la entrevistada se remitió a la necesidad de una planificación adecuada de políticas públicas en materia criminal, especialmente respecto a la evaluación de estas.

Creo que para que una política criminal sea adecuada en un estado de derecho, tiene que revisar el problema de manera integral, como te había mencionado, desde todas las perspectivas, obviamente bajo el fundamento principal de los derechos humanos y el respeto de los derechos humanos y trabajando 3 ejes fundamentales que no los puedes, no los puedes separar y son: el eje preventivo, el eje de justicia y el eje rehabilitador. (Coello, 2023,02m23s).

3.C.- ¿Cuál es la Política Criminal adoptada en el Ecuador?

A los entrevistados se les preguntó sobre la Política Criminal ecuatoriana, especialmente respecto a sus contenidos, criterios y objetivos. Sin embargo, de manera unánime, la respuesta a tales interrogantes es sumamente alarmante. De manera general, tanto el doctor Paladines, como las doctoras Suárez y Coello, consideran que no existe una Política Criminal como tal en el Ecuador. Lo que existe en esta materia son ciertos lineamientos, normas y criterios que pretenden hacerle frente al delito. Sin embargo, estos carecen de los elementos analizados en el apartado anterior, especialmente aquellos referentes a criterios objetivos con los cuales evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para prevenir y reprimir el delito.

El Dr. Jorge Paladines fue el más tajante de los entrevistados, afirmando expresamente que, durante el gobierno de Guillermo Lasso, no existió una Política Criminal como tal. Además, tomaba como ejemplo de aquello, la situación de inseguridad actual y las crisis en los centros penitenciarios dentro el territorio ecuatoriano. El entrevistado afirmó que: “No existe en mi opinión tal política. Lejos de un plan

encuadernado, el gobierno de Lasso no ha implementado ningún programa de política criminal fehaciente.” (Paladines, 2023, p. 01). Por su parte, la doctora Coello, si bien coincide con el Dr. Paladines a rasgos generales, menciona algunos mecanismos político-criminales implementados en el gobierno del expresidente Lasso. De entre estos, cabe recalcar los siguientes:

- COIP. – Como se analizó previamente en el segundo capítulo del presente trabajo, el Código Orgánico Integral Penal recoge ciertos criterios, generales, respecto a la Política Criminal a implementarse en el Ecuador. Específicamente, se realizan ciertas menciones respecto a la finalidad que la pena tiene dentro de nuestro sistema penal, destacando la Prevención General (tanto negativa como positiva), así como a la Prevención Especial Positiva.
- Reformas a varios Cuerpos Normativos. – En este apartado la entrevistada hizo alusión especial al nuevo Consejo Nacional de Política Criminal. Más allá de otras reformas en materia de seguridad ciudadana, este organismo, en el papel, tiene un rol trascendental respecto a la implementación de medidas para hacerle frente al delito. Sin embargo, la doctora Coello comentó que, ni se ha realizado la primera reunión de este Consejo, ni se ha designado al representante del Presidente que, en teoría, debe presidirlo. Por tanto, hasta la fecha, la operatividad de este organismo sigue siendo nula.

A su vez, la doctora Carla Suárez mencionó al Plan Nacional de Creación de Oportunidades como la única guía en materia de Política Criminal del gobierno. Este plan establece de manera genérica los objetivos previstos dentro de su eje de seguridad que, resumidos, pretenden garantizar la seguridad ciudadana. ¿Cómo? Mediante la definición de ciertos objetivos que, especialmente, giraban en torno a la reducción de los niveles de criminalidad en el país, así como al aumento de la confianza en las instituciones encargadas de asegurar la seguridad ciudadana. Estos objetivos planteados dentro del Plan Nacional de Creación de Oportunidades eran los siguientes:

- Reducir el índice de homicidios intencionales.
- Incrementar el porcentaje de investigaciones previas que permitan la desarticulación de grupos delictivos organizados.
- Incrementar la satisfacción del usuario respecto de la policía.
- Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito.
- Reducir el número de muertes por violencia intracarcelaria en los centros de privación de libertad.

Sin embargo, el problema respecto a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Creación de Oportunidades es que, contrario a lo esperado, los índices que se pretendían reducir han aumentado. Durante la entrevista con la doctora Suárez, fue posible corroborar que la mayoría de estos objetivos e indicadores no han podido conseguirse. Por el contrario, los índices de violencia en Ecuador siguen aumentando cada vez más, lo que explica la situación de inseguridad ciudadana que el país está atravesando actualmente. Como un ejemplo de esta afirmación, la entrevistada investigó que, actualmente, Ecuador es el tercer país más violento de la región y está próximo a convertirse en el segundo.

Claramente no se han podido cumplir estas metas, lamentablemente en el indicador, por ejemplo, de disminución de homicidios intencionales de 106 a 100 por cada 100000 habitantes. Es una meta que no se ha cumplido. De hecho, Ecuador ha aumentado el número de homicidios intencionales. Las cifras seguramente son bastante alarmantes porque nos ha hecho, primero, el tercer país más peligroso de la región y estamos orientado a ser el segundo país más peligroso de la región. Entonces, por supuesto, esta meta no se ha cumplido. (Suárez, 2023, 12m37s).

De lo recabado gracias a las entrevistas, es posible afirmar que la situación de la Política Criminal ecuatoriana es, como mínimo, alarmante. El problema que afronta el país no es únicamente respecto a la eficacia del contenido de su Política Criminal, va mucho más allá. Como se ha podido constatar gracias a los aportes de expertos en la materia, la Política Criminal ecuatoriana mengua respecto a los criterios y lineamientos que la componen. Desde una perspectiva general, no existe una línea de actuación político-criminal clara, sólo podemos referirnos a instrumentos y planes concretos que, a su vez, carecen de mayor aporte técnico.

Por otro lado, aquellos planes y mecanismos estudiados a lo largo del presente trabajo de investigación, contrastados con la realidad del país actualmente, reflejan que sus objetivos no están siendo cumplidos. Por el contrario, los índices de homicidios intencionales y de criminalidad en general no hacen más que aumentar paulatinamente. Al carecer de un respaldo técnico en la materia, la acción gubernamental, respecto a la seguridad ciudadana, no está cumpliendo con sus fines. ¿Se debe al Populismo Penal? ¿Este Populismo es la razón por la cual la Política Criminal ecuatoriana es ineficaz? Es lo que se abordará a continuación.

3.D.- El Populismo Penal dentro de la Política Criminal ecuatoriana

Los expertos en materia de Política Criminal también fueron entrevistados respecto al Populismo Penal. Partiendo por el concepto, todos se refirieron a características propias de este fenómeno político-jurídico, las cuales fueron analizadas previamente. Sin embargo, es pertinente recordar varios de sus elementos principales:

- Uso de la percepción popular respecto al delito con el fin de impulsar medidas para hacerle frente.
- Acciones inmediatas y, generalmente, drásticas o de mano dura.
- Medias de carácter eminentemente simbólico, despiertan la pasión social respecto al delito.
- Alejamiento de la palabra de los expertos en el diseño de medidas para hacerle frente al delito.

Los entrevistados coincidieron a su vez en que el Populismo Penal, considerado desde las puntualizaciones anteriores, no es una técnica político-criminal como tal. Por el contrario, se emplearon palabras como tendencia o ideología para describir al fenómeno populista. Si bien no se lo considera como la antítesis de la Política Criminal, posee elementos que son contrarios a esta, especialmente respecto a las medidas empleadas para hacerle frente al delito. La Política Criminal aboga por una planificación a mediano-largo plazo, con criterios objetivos y resultados definidos, sujetos de evaluación. Por otro lado, el Populismo Penal se traduce en medidas drásticas, previstas a corto plazo, tendientes a reprimir el delito mediante acciones simbólicas.

Populismo penal en sí mismo no es una política pública porque las políticas públicas por esencia están orientadas a un objetivo de desarrollo. El populismo penal no está orientado a un objetivo de desarrollo. El populismo penal está orientado a darle carne al pueblo, por decirlo de un modo coloquial. (Suárez, 2023, 23m11s).

Así las cosas, los entrevistados consideran que el Populismo Penal es un fenómeno ineficiente, respecto a la lucha contra el delito. Todos aseveraron que, la planificación a corto plazo y carente de aporte técnico del Populismo Penal, dificulta su implementación en un plan concreto para reprimir y, especialmente, prevenir el delito. El Populismo Penal, desde su propia concepción, se ha caracterizado por ser de carácter reactivo, por lo que su aporte preventivo es casi nulo, si se exceptúa la posible Prevención General Negativa que sus medidas, de mano dura, pudiesen tener. Además, tanto el Dr. Paladines como la

dra. Suárez recalcaron que, generalmente, las medidas populistas en materia penal suelen ser a su vez vulneradoras de derechos humanos e individuales.

Ahora, si bien se ha esquematizado el alcance del Populismo Penal, ¿está presente en nuestro país? Los entrevistados consideran que, por lo menos en primera instancia, existen medidas y acciones del gobierno del expresidente Lasso que poseen un carácter eminentemente populista. Estas van desde declaraciones públicas hechas por el presidente, como normas e instrumentos que, en el fondo, presentan medidas inmediatas a problemáticas tan complejas como la criminalidad, la inseguridad ciudadana y la convivencia social. El problema radica en que “no podemos trabajar desde la mirada de que quizás ser más punitivos puede resolver los problemas, porque es tener una mirada sesgada del propio problema.” (Coello, 2023,10m42s).

De acuerdo con los entrevistados, entre las medidas populistas del gobierno de turno se encuentran las siguientes:

- Estados de Excepción. – La cuestión de los Estados de Excepción declarados por el presidente Lasso, son un tema de análisis independiente, dada la complejidad del caso. Sin embargo, cabe traer a colación esta situación particular. De acuerdo con la doctora Suárez, los Estados de Excepción continuos son una medida claramente populista. Esto se debe a que, además de ser una vía de extraordinaria, su aplicación en el territorio no ha generado resultados contundentes. De acuerdo con la entrevistada, estos Estados de Excepción no han sido decretados bajo una causa aparente que los justifique y, por tanto, sin un objetivo concreto, no han generado mayor resultado para hacerle frente al delito. A su vez, esta medida también es contraria a los derechos reconocidos por la Constitución, al punto de haber sido objeto de un dictamen de la Corte Constitucional respecto a la vulneración de los preceptos constitucionales.
- Reformas al COIP. – Como se describió en el segundo capítulo del presente trabajo de investigación, el COIP ha sido objeto de varias reformas normativas. Especialmente, se toma en consideración para este particular la Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales. En los referentes a las reformas realizadas al COIP, esta Ley optó por incrementar la pena para varios delitos. A su vez, se impuso una sanción pecuniaria para otros, además de la pena privativa de libertad correspondiente para cada caso. Este, de acuerdo con el Dr. Paladines, es un claro ejemplo del aumento de la punitividad del gobierno de Lasso. Cabe recalcar que el incremento de penas es un mecanismo propio del Populismo Penal, por lo que

estas modificaciones al COIP son un claro ejemplo de este fenómeno en el Ecuador.

- Consulta Popular (Extradición a nacionales). – Durante el presente año, el expresidente Lasso realizó una Consulta Popular en la que, entre otras cosas, se preguntaba a la ciudadanía sobre la extradición de ecuatorianos. La pregunta se elaboró de la siguiente manera:

La extradición de ecuatorianos está prohibida en todos los delitos, incluso aquellos relacionados al crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes. Con esta premisa, la pregunta dice: ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo 2? (Yepez, 2023, p. 01).

Si bien la pregunta y el tema de la extradición pueden ser llamativos para la ciudadanía, su falencia fue la falta de una argumentación clara respecto al proceso de adecuación de la figura de la extradición al ordenamiento jurídico ecuatoriano. Si se reformaba la Constitución con el fin de levantar la prohibición respecto a la extradición de ecuatorianos, dicha medida requería de una articulación, tanto de las instituciones a las que involucra (como Fiscalía o los propios jueces), así como de las normas que deberían regularla. Sin embargo, esta fundamentación nunca fue realizada, el presidente no justificó la pregunta de la Consulta Popular con una política y un plan coherentes para implementar la extradición en el Ecuador. Aun así, la respuesta mayoritaria de los ciudadanos se inclinó por el NO y como resultado, la extradición no se implementó y la Constitución no sufrió modificación alguna.

- Decreto No. 707 del Porte y Tenencia de Armas. – Esta es otra medida controversial llevada a cabo por el presidente Lasso. A pesar de haber sido parte de su propuesta y plan de campaña, el decreto presidencial de porte y tenencia de armas es otra medida populista. Por un lado, este decreto se realizó debido a las exigencias populares. Por el otro, esta medida posee un carácter eminentemente reactivo, ya que no fue implementada en base a una planificación técnica que facilite su implementación. De acuerdo con la dra. Suárez, esta medida, además de ser populista, es una muestra clara de la falta de criterio técnico del gobierno. El decreto no era lo único a considerar, sino la manera de implementarlo al marco

normativo ecuatoriano de manera que no sea contraria al mismo. Además, este decreto es una muestra clara de la falencia que el gobierno tiene al momento de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, dejando que sean ellos los que se defiendan a través del uso de armas.

3.E.- El Populismo Penal, ¿motivo principal de la situación actual en el Ecuador?

Como se había adelantado en párrafos anteriores, Ecuador es el tercer país más violento de la región y, aún más preocupante, está próximo a convertirse en el segundo. Todos los datos aportados en el presente trabajo de investigación respecto al incremento de los índices de violencia y delincuencia son sustento pleno de esta afirmación. Específicamente, las estadísticas se miden en base al porcentaje de homicidios intencionales, estándar general para la región. Sin embargo, ¿a qué se debe esta situación? ¿El Populismo Penal es la causa?

Si bien, ninguno de los entrevistados concluyó expresamente que la crisis de seguridad ciudadana que vive nuestro país se debe al Populismo Penal, sí consideran que es una parte fundamental. Es claro que el panorama actual respecto a la violencia y la inseguridad es un fenómeno multicausal. Por ejemplo, la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado son causas fehacientes del aumento de homicidios intencionales, así como la proliferación de conductas delictivas y violencia en general. Aun así, desde la opinión de los expertos, esta situación puede explicarse también desde la falta de una Política Pública adecuada y del Populismo Penal.

Con los elementos analizados en el acápite anterior, es posible afirmar que la política y planificación gubernamental respecto a la lucha contra el delito, se ha visto mermada por el fenómeno populista. Como un virus, se ha introducido dentro del aparato estatal y ha provocado la creación de medidas inmediatas, simbólicas y poco técnicas que, realmente, han hecho poco o nada para garantizar la seguridad ciudadana y controlar el delito en el país. Si se consideran todos estos elementos, la realidad social del Ecuador es la consecuencia lógica y, desgraciadamente, quienes lo viven de primera mano son los propios ciudadanos.

En primer lugar, es importante traer a colación que, de acuerdo con todos los entrevistados, la primera falencia del gobierno ecuatoriano, respecto al control del delito, es la falta de una Política Criminal adecuada y clara. Como se ha analizado tanto en el segundo como en el tercer capítulo, la formulación de políticas criminales por parte del

Estado y del gobierno es algo incierto y sumamente complejo de determinar. Tanto la normativa como las instituciones competentes en la materia presentan vacíos que, hoy en día, siguen sin ser llenados. Esto se traduce en la falta de criterios técnicos, objetivos concretos, indicadores y planes de evaluación respecto a la implementación de políticas públicas y de planes para prevenir y reprimir el delito.

A su vez, la segunda falencia gira en torno a las medidas populistas que se han implementado para tratar de reprimir, particularmente, las conductas delictivas. Si bien todos los entrevistados coinciden también en este punto, la dra. Suárez fue quien hizo mayor hincapié en esta problemática. La experta en Política Criminal hizo alusión en reiteradas ocasiones al carácter reactivo del Populismo Penal y cómo este se relaciona con la crisis de seguridad ecuatoriana. Las medidas analizadas en el acápite anterior son, en su esencia, reacciones tardías a problemáticas que requieren de un mayor aporte técnico.

Si la respuesta a un problema no estudiado y no estructurado fue el Populismo Penal, la consecuencia lógica es no solo que el problema no fue atendido, sino que el problema se pudo haber agravado, porque el delito es una situación dinámica. (Suárez, 2023, 24m07s).

En el contexto ecuatoriano, las medidas populistas han sido “patadas de ahogado” (Suárez, 2023, 20m57s) que el gobierno ha dado, respecto a un fenómeno delincencial, que se le ha salido de las manos. El Populismo Penal, además de crear medidas simbólicas y poco eficientes, ha dificultado la creación de vías alternas para reducir el crimen en el país, empeorando aún más la situación actual. Esto se debe a que, sin ser eficaces, los planes populistas representan también un gasto de los recursos estatales, tanto económicos, como de tiempo, de personal, entre otros. El Populismo Penal ha sido, sobre todo, un desperdicio de los medios que el gobierno ecuatoriano tenía para hacerle frente al delito, impidiendo la creación de políticas oportunas y bien definidas.

Aquello cobra aún mayor sentido si se considera el paradigma ecuatoriano actual. Frente a la fuerte oleada delincencial que atraviesa el país, la gente se ha visto en la necesidad de demandar acciones inmediatas por parte del Estado. Este, sin una planificación adecuada que considere tanto el factor preventivo como represivo del delito, ha procurado darle al pueblo lo que quiere. De esta manera, el gobierno y sus instituciones han lanzado al público medidas simbólicas que, aparentemente, se presentaban como acciones de mano dura contra los delincuentes. Sin embargo, como se ha visto, el delincuente no se ha visto neutralizado por las respuestas del presidente y sus

dependencias. Al seguir existiendo alicientes para la proliferación de conductas delictivas, el delito no ha disminuido, por el contrario, sigue en aumento.

Gracias al aporte técnico de los expertos, se ha podido generar una secuencia lógica del por qué la inseguridad y la violencia han crecido exponencialmente. Esta se puede esquematizar de la siguiente manera:

1. Las condiciones sociales del Ecuador facilitaron el aumento del delito y de conductas violentas. Este planteamiento considera factores como la marginación de ciertos estratos sociales, la falta de oportunidades laborales, la falta de educación, la corrupción, entre otros. Especialmente, se considera también al narcotráfico, ya que es un fenómeno que afecta a varios países latinoamericanos y que merece de un trabajo de investigación propio para ser explicado adecuadamente. Sin embargo, todas estas condiciones han facilitado la expansión del delito, ya que este encontró condiciones oportunas para crecer y replicarse, como lo haría un virus dentro de un organismo.
2. La falta de políticas criminales adecuadas permitió que el fenómeno delictivo siga expandiéndose. Siguiendo con el ejemplo del virus, el organismo “Estado ecuatoriano”, falló al momento de producir anticuerpos que puedan hacerle frente. Por tanto, con un organismo debilitado y sin mecanismos efectivos de defensa, se vio amedrentado por los estragos causados por la delincuencia. La falta de políticas adecuadas a corto, mediano y largo plazo impidió la generación de una respuesta oportuna al delito. Esto permitió a su vez que se siga replicando y que sus consecuencias se escapen del control de un gobierno que, finalmente, se vio superado por un fenómeno al cual no podía hacerle frente.
3. Frente a los estragos causados por la violencia generalizada y la expansión continua del delito, el pueblo ecuatoriano clamó por la ayuda de su gobierno, quien, en teoría, es el encargado de garantizar su seguridad y la soberanía territorial. Sin embargo, este gobierno se encontraba derrotado, el organismo había fallado en combatir al virus y había sido consumido por él. Sin embargo, la voz del pueblo no cesó, la gente seguía reclamando al gobierno algún tipo de respuesta que pueda mitigar su temor y su preocupación respecto a su situación de vulnerabilidad. Por tanto, al gobierno no le quedó más que hacer algo. El problema es que ese algo fueron, en su mayoría, políticas populistas que poco pueden hacer para frenar la oleada delincencial ecuatoriana. Estas medidas pretenden, especialmente, darle un sentimiento de calma al pueblo ecuatoriano,

hacerle creer que se está combatiendo al virus de alguna manera. Pero lo cierto es que, el Populismo Penal no es una medicina apropiada para expulsar al delito del organismo y, por tanto, este sigue presente, aumentando cada vez más.

Este es el paradigma ecuatoriano actual. Si bien el Populismo Penal no ha sido la única causa que ha contribuido a la situación en la que nos encontramos, claramente ha sido una pieza clave. Una vez que el gobierno ecuatoriano optó por implementar medidas populistas, la respuesta efectiva que pudo tener frente al delito fue cada vez menor. Como han señalado los entrevistados, para prevenir y reprimir las conductas delictivas se requieren de políticas, no sólo criminales, que aborden la problemática de manera integral y en base a criterios técnicos. Desafortunadamente, tales políticas siguen siendo inexistentes. Sólo tenemos Populismo Penal, “patadas de ahogado” de un Estado que se vio superado hace mucho tiempo por el delito.

CONCLUSIONES/RECOMENDACIONES

Una vez desarrollados los contenidos principales del presente trabajo de investigación, es momento de presentar las conclusiones a las que se ha llegado, a través de la aplicación de diversas fuentes y técnicas de investigación. En las siguientes líneas se hará una puntualización de las conclusiones y recomendaciones planteadas. Finalmente, se presentará un comentario final a manera de cierre. En ese sentido, las conclusiones arribadas por este trabajo de investigación son las siguientes:

1. La Política Criminal, entendida como este conjunto de medidas y políticas diseñadas para prevenir y reprimir las conductas delictivas, es necesaria dentro de un Estado y de un gobierno. Sin una planificación político-criminal adecuada, las opciones que un gobierno tiene para hacerle frente al delito son escasas y, especialmente, poco eficientes.
2. Una Política Criminal siempre debe articularse dentro de dos enfoques fundamentales, que son la prevención y la represión de conductas catalogadas como delitos. En ese sentido, el diseño de los mecanismos político-criminales tiene que considerar tanto el carácter preventivo como represivo, sin que uno menoscabe al otro. De esta manera, la política criminal gubernamental asegura que las conductas delictivas reciban la sanción correspondiente, asegurando la efectividad del sistema punitivo y de la norma. Pero también se procura reducir los factores que devienen en el incremento de los índices de delincuencia y de violencia en el país, asegurando que la ciudadanía tenga un menor contacto con el delito.
3. De manera sumamente simplificada, para que una Política Criminal se pueda considerar como adecuada, debe, por lo menos, contener estos enfoques:
 - Acciones interdisciplinarias
 - Observancia de los derechos y garantías humanos,
 - Objetivos y metas definidos en base a indicadores coherentes
 - Un método adecuado de evaluación de las medidas.

Especialmente, es necesario que los planes político-criminales sean abordados desde un enfoque, tanto multicausal como interdisciplinario. Esto quiere decir que, realmente, la Política Criminal no debe ser únicamente criminal. Al ser una política pública, debe también abordar ejes como el de salud, de educación, de oportunidades laborales, de gentrificación, de convivencia social, entre otros.

Esto, acompañado de un plan coherente y plausible, que tenga indicadores objetivos, metas alcanzables y sistemas de control y evaluación, son los mínimos indispensables para que un gobierno tenga herramientas con las cuales hacerle frente al delito.

4. El Populismo Penal es una tendencia ideológica y un fenómeno social, el cual legitima la expansión del derecho penal y el poder punitivo a través de la opinión popular, el discurso pasional y la lucha simbólica contra el delito. El discurso populista se nutre de la opinión pública para impulsar medidas, generalmente consideradas de mano dura, para combatir contra la delincuencia del país donde se manifiesta. Entre las medidas principales del Populismo Penal se encuentran:
 - El aumento de las penas
 - a tipificación de nuevos delitos
 - El despliegue de la fuerza pública.
5. Si bien, el Populismo Penal se caracteriza por ser de mano dura al momento de reprimir el delito, lo cierto es que sus medidas tienden a ser respuestas inmediatas, simbólicas y pasionales. En el fondo, este tipo de mecanismos son ineficaces, ya que la respuesta que dan suele ser reactiva y carente de un valor técnico/científico para abordar el problema de manera integral. Además, el alejamiento que la tendencia populista tiene respecto a los aportes técnicos sobre el delito y la opinión de expertos, en materias como la Criminología, la Política Criminal o el Derecho Penal, dificultan aún más su aplicabilidad.
6. En el Ecuador, la situación respecto a la inseguridad y, consecuentemente, al aumento exponencial del delito, favoreció la proliferación de la ideología populista. Durante el gobierno del expresidente Guillermo Lasso, se implementaron planes y mecanismos propios del Populismo Penal, tales como el incremento de penas, Estados de excepción irracionales y declaraciones pasionales respecto al delito. Todas estas acciones del gobierno nacional fueron la respuesta tardía a las demandas del pueblo ecuatoriano, un pueblo preso del miedo y la inseguridad que se vive todos los días, en todas partes.
7. La crisis social que vive el país ecuatoriano se debe, tanto a una falta de Política Criminal adecuada, como a una respuesta pobre e ineficaz por parte del gobierno y sus dependencias. En primer lugar, la falta de una planificación político-criminal efectiva favoreció la expansión del fenómeno delictivo dentro del país. Posteriormente, la respuesta reactiva e intrascendente del gobierno,

eminentemente populista, no generó impacto alguno en el control de la delincuencia. Aún peor, la acción populista del gobierno del expresidente Lasso no sólo careció de incidencia frente al delito, sino que empeoró la situación del país, al permitir que el delito siga aumentando.

Una vez presentadas las conclusiones, arribadas a través de la investigación de los principales conceptos tratados en estas páginas, se plantearán ciertas recomendaciones sobre el tema en cuestión. Cabe recalcar que estas recomendaciones no son pautas para hacerle frente al delito y mejorar la situación social ecuatoriana respecto a la delincuencia. Simplemente, son acotaciones y pensamientos concretos que, si son desarrollados con mayor profundidad, podrían ser inspiración para el diseño de una Política Criminal ecuatoriana adecuada. De esta manera, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Desarrollar una Política Criminal integral. Como se mencionó anteriormente, la Política Criminal es, sobre todo, una política pública. Por tanto, si la problemática se aborda desde un enfoque integral e interdisciplinario, el gobierno contará con un abanico mayor de opciones para combatir la delincuencia. Desde esta óptica, lo recomendable sería no sólo el diseño de políticas en materia penal, sino también sobre temas como la salud pública, la educación, la convivencia social, entre otras. El delito, muchas veces, es también la respuesta de un gobierno que falló en asegurar las condiciones mínimas para una vida digna a sus ciudadanos. Si las personas vivieran en mejores condiciones, que les permitan desarrollar sus capacidades personales, el delito y la delincuencia no serían la vía para asegurar una mejor vida.
2. De la mano del anterior punto, es necesario que la Política Criminal ecuatoriana no sólo se enfoque en la represión del delito. Es necesario que también se aborde el tema de la prevención. Generalmente, esta última es dejada de lado, lo cual explica tanto la falta de políticas públicas en general, como la tendencia del gobierno ecuatoriano a centrarse en la represión del delito, a través de la expansión del Derecho Penal y el incremento del poder punitivo. Esto no es sólo contrario a los principios mismos del Derecho Penal, también es poco práctico al momento de diseñar acciones adecuadas para combatir contra la delincuencia. El carácter preventivo de la Política Criminal es sumamente valioso, especialmente para el diseño de medidas a mediano y largo plazo, que procuren reducir los índices de violencia, así como garantizar las condiciones de vida de la población ecuatoriana. Estos dos puntos son dejados de lado por el gobierno ecuatoriano, lo

que se traduce en la respuesta reactiva que ha dado contra la delincuencia y la poca conciencia de una estrategia a largo plazo, para combatir un fenómeno tan complejo como lo es el delito.

3. Considerar nuevamente la palabra de los expertos y el aporte de las ciencias penales. Al analizar detenidamente los planes y acciones del gobierno ecuatoriano en materia de Política Criminal, no es de extrañar que destaque especialmente la falta de criterio técnico. Esta falencia es la respuesta al por qué se permitió que el Populismo Penal infestara nuestro sistema, así como a la inexistencia de una planificación político-criminal propia de un Estado de Derechos. Los conocimientos objetivos que se han cultivado a lo largo de los años no pueden ser dejados de lado. Su aporte es trascendental y debe ser incorporado, de manera metódica, a la Política Criminal ecuatoriana. A su vez, deberían crearse instituciones y asociaciones que se dediquen al estudio del delito, como la Dirección de Política Criminal de Fiscalía.

Para finalizar el presente trabajo de investigación, es apropiado afirmar que la hipótesis planteada fue probada parcialmente. Este documento inició, pretendiendo demostrar que la Política Criminal ecuatoriana había sido invadida por el Populismo Penal. Sin embargo, las conclusiones, a pesar de favorecer esta afirmación, son aún más alarmantes. La realidad es que, no existe una Política Criminal adecuada, sólo existen acciones concretas y desarticuladas por un lado y, Populismo Penal por el otro. El problema no es que la Política Criminal ecuatoriana se haya infectado del fenómeno populista. La realidad es que el Populismo Penal se hizo presente en el Ecuador, porque no había otra respuesta por parte del gobierno del expresidente Lasso, para hacerle frente al delito.

Como se afirmó anteriormente, el Populismo Penal en Ecuador sólo fue la consecuencia lógica a una Política Criminal pobre e ineficaz, que es prácticamente inexistente. Desde esta explicación, la crisis social que se vive en el país es fruto de la falta de respuesta por parte del gobierno, al momento de combatir la delincuencia. El problema escaló y superó las capacidades institucionales del Estado para poder garantizar, tanto la seguridad de sus ciudadanos, como su propia soberanía. La delincuencia tuvo riendas sueltas para hacer y disponer a su antojo, ya que no hubo quien pusiera un alto a la situación; no hubo gobierno que nos defendiera contra el delito.

Una vez sumergidos completamente en esta problemática, el Populismo Penal se convirtió en el último y fútil recurso que el gobierno, impotente y debilitado, intentó dar

para poder salir a flote. Sin embargo, ese no fue el resultado. De hecho, la situación sigue empeorando, conforme pasan los días. Las medidas populistas del presidente Lasso, no fueron más que un desperdicio de recursos que, más allá de no haber generado impacto favorable alguno, permitieron que la realidad social se agrave cada vez más. La realidad es que estamos en un Estado, un gobierno, sometido al control de la delincuencia y el crimen organizado. Tenemos las manos atadas y poco podemos hacer para defendernos a estas alturas.

Sin embargo, no todo está perdido. Este trabajo de investigación pretende ser una pequeña luz que ilumine el camino que el Ecuador debe seguir. Si las desesperadas medidas y las reacciones pasionales del gobierno no han servido para combatir el delito, quizás un plan correctamente elaborado lo pueda hacer. Para esto, se necesita de la cooperación institucional de todos los organismos, encomendados a garantizar la seguridad y el bienestar del pueblo ecuatoriano. Se requiere de expertos en ciencias penales, de autoridades competentes y de un pueblo bien informado.

Si bien estamos ante un panorama oscuro, existe aún esperanza para un mejor futuro. El cambio de gobierno puede ser la oportunidad para un análisis pleno de la situación, respecto a la seguridad ciudadana y la delincuencia. Partiendo desde el conocimiento, el diseño de un plan técnico, objetivo y dotado de metas a corto, mediano y largo plazo se hace plausible. Más allá de mandatarios y puestos en el gobierno, que van y vienen, el Ecuador necesita de una Política Criminal integral que perdure con los años, para asegurar sus objetivos. Este es el objetivo que el nuevo gobierno debe asegurar. El pequeño aporte de muchos, así como el apoyo gubernamental, pueden darnos la respuesta que necesitamos. La lucha contra la delincuencia aún no está perdida, es momento de actuar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS / BIBLIOGRAFÍA

- Aguaguña, M. y Gallegos, M. (2021). *Política Criminal y Seguridad Ciudadana en el Ecuador*. (Tesis de Maestría, Universidad de Otavalo). Recuperado de <http://repositorio.uotavalo.edu.ec/handle/52000/465>
- Arriagada, M. y Nespolo, R. (2012). ¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (11), (p. 52-65). <https://doi.org/10.17141/urvio.11.2012.1156>
- Arroyo, L. (2021). Las Tres Pasiones de las Ciencias Penales. *Revista Criminalia*, 87, (p. 89-124). Recuperado de <https://www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/73>
- Borja, E. (2003). Sobre el Concepto de Política Criminal. Una aproximación a su significado desde la obra de Claus Roxin. *ADPCP*, 56, (p. 113-150). Recuperado de https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=AN_U-P-2003-10011300150
- Carvajal, J., Fredes, D. y Manzano, L. (2022). Populismo Penal en América Latina: Análisis Comparado de sus Efectos sobre la Confianza en la Justicia y Democracia. En L. Martínez-Herrera y W. Jiménez-García (eds.). *Gestión Punitiva del Delito, Víctimas y Reconciliación* (p. 55-97). Bogotá: Sello Editorial UNAD. <https://doi.org/10.22490/9789586518536.02>
- Cigüela, J. (2020). Populismo Penal y Justicia Paralela: un Análisis Político-Cultural. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 22 (12), (p. 1-40). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7613798>
- Díez, J. (2021). La Política Criminal en las Ciencias Penales: un Análisis Crítico de la Contribución de Roxin. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (23), (p. 1-32). Recuperado de <http://criminet.ugr.es/recpc/23/recpc23-02.pdf>
- Gómez, A. y Proaño, F. (2012). Entrevista a Máximo Sozzo: ¿Qué es el Populismo Penal?. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 11, (p. 117-122). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656551011>
- González, M. (20 de febrero de 2021). Reformas al COIP: nuevos delitos y sanciones en vigencia. *Primicias*. Recuperado de

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/nuevos-delitos-cambios-penas-vigencia/>

- Loor, M. (11 de noviembre de 2023). Populismo Penal y Política Criminal ecuatoriana. Entrevista a Jorge Paladines. *Blogger*. Recuperado de <https://www.blogger.com/blog/post/edit/3392580062611065814/8207108002389968764>
- Miguel Alejandro Loor. (11 de noviembre de 2023). *Populismo Penal y Política Criminal ecuatoriana. Entrevista a Carla Suárez. Parte 1*. [Archivo de Video]. YouTube. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=hMNZKWzD6uY&ab_channel=MiguelAlejandroLoor
- Miguel Alejandro Loor. (11 de noviembre de 2023). *Populismo Penal y Política Criminal ecuatoriana. Entrevista a Carla Suárez. Parte 2*. [Archivo de Video]. YouTube. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=cGbxNmc1Hts&ab_channel=MiguelAlejandroLoor
- Miguel Alejandro Loor. (11 de noviembre de 2023). *Populismo Penal y Política Criminal ecuatoriana. Entrevista a Ximena Coello. Parte 1*. [Archivo de Video]. YouTube. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=vLW9BHqgb8o&ab_channel=MiguelAlejandroLoor
- Miguel Alejandro Loor. (11 de noviembre de 2023). *Populismo Penal y Política Criminal ecuatoriana. Entrevista a Ximena Coello. Parte 2*. [Archivo de Video]. YouTube. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=VtQd7GkJWGE&t=7s&ab_channel=MiguelAlejandroLoor
- Mir, S. (2003). *Introducción a las Bases del Derecho Penal*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30052.pdf>
- Mora, C. (08 de enero de 2023). Preocupa el alto nivel de criminalidad en Ecuador. *El Mercurio*. Recuperado de <https://elmercurio.com.ec/2023/01/08/preocupa-el-alto-nivel-de-criminalidad-en-ecuador/>

- Muñoz, F. (2011). La herencia de Franz Von Liszt. *Revista Penal México*, (02), (p. 57-73). Recuperado de https://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/14215/la_herencia_de_franz.pdf
- Muñoz, J. (2009). Populismo Punitivo y una “Verdad” Construida. *Nuevo Foro Penal*, 5 (72), (p. 13-42). Recuperado de <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/1856>
- Pérez, J. (2012). La Inocuidad como Prevención Especial Negativa. *Archivos de Criminología, Criminalística y Seguridad Privada*, 8, (p. 1-6). Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/archivos-de-criminologia-criminalistica-y-seguridad-privada/articulo/la-inocuidad-como-prevencion-especial-negativa>
- Pontón, J. (2016). “Mano Dura” en Guayaquil: Medios, Inseguridad y Populismo Punitivo. *Revista Razón y Palabra*, (93), (p. 186-203). Recuperado de <http://revistarazonypalabra.com/index.php/ryp/article/viewFile/11/pdf>
- Porciello, A. (2021). Patrick Devlin y el Populismo Penal Contemporáneo. *Positivismo Jurídico: Retos y Alternativas*, (56), (p. 217-244). <https://doi.org/10.30827/acfs.v56i.21695>
- Pratt, J. (2014). Populismo Penal. *Revista de Ciencias Penales, Sexta Época*, 41 (4), (p. 43-64). Recuperado de <https://revistadecienciaspenales.cl/wp-content/uploads/2019/02/Derecho-y-Ciencias-Penales-2-6.pdf>
- Quenta, J. (2017). El Populismo del Derecho Penal (La Necesidad de Racionalizar las Leyes Punitivas Populares). *Revista Jurídica Derecho*, 05 (06), (p. 133-152). Recuperado de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102017000100009
- Racines-Vivas, M. (2022). Análisis de la influencia del populismo punitivo en el derecho penal ecuatoriano. *593 Digital Publisher CEIT*, 7(5-3) (p. 374-384). <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.5-3.1503>
- Roxin, C. (2002). *Política Criminal y Sistema de Derecho Penal*. Recuperado de https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/politica_criminal_y_sistema_del_derecho_penal_-_roxin_claus.pdf

- Ruíz, C. y Arenas, M. (2022). Populismo Punitivo: Manifestación Política vs. Derecho Penal. La Cadena Perpetua en Colombia. *Revista de Derecho*, 48 (p. 218-252). <https://dx.doi.org/10.14482/dere.58.348.527>
- Sarmiento, J.; Bula, E. y Mariño, C. (2019). El Populismo Penal en Colombia: Propuesta para un Debate Inconcluso. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (155), (p. 1047-1079). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.155.14956>
- Silva, J. (2001). Reflexiones sobre las Bases de la Política Criminal. *Revista de Derecho*, (08), (p. 189-197). <https://doi.org/10.22199/s07189753.2001.0001.00010>
- Vásconez, V. (2020). Las Decimonónicas Ideas del Legislador Ecuatoriano: Política Criminal y Dolo en la Reforma al COIP. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia RFJ*, (07), (p. 246-267). DOI: 10.26807/rfj.v7i7.228
- Velandia, M. (2013). *Del Populismo Penal a la Punitividad: La Política Penal en Colombia en el Siglo XXI*. Recuperado de <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/gpd-del-populismo-penal-a-la-punitividad-la-politica-penal-en-colombia-en-el-siglo-xxi.html>
- Vilalta, C. y Fondevila, G. (2019). Populismo Penal en América Latina: Las Dinámicas de Crecimiento de la Población Carcelaria. *Instituto Igarapé, a Think and Do Tank*, (32), (p. 1-16). Recuperado de <http://centrogeo.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1012/298>
- Yepez, M. (21 de enero de 2023). La Extradición en la Consulta Popular. *La Hora*. Recuperado de <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/la-extradicion-en-la-consulta-popular/>

BASE LEGAL

- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. [Ley 0]. (21 de junio de 2017). RO-S 19 de 21 de junio de 2017.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico Integral Penal. [Ley 0]. (03 de febrero de 2014). RO-S 180 de 10 de febrero de 2014.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley de Seguridad Pública y del Estado. [Ley 0]. (21 de septiembre de 2009). RO-S 35 de 28 de septiembre de 2009.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de la Policía Nacional. [Ley 109]. (24 de julio de 1998). RO 368 de 24 de julio de 1998.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral. [Ley 0]. (23 de marzo de 2023). RO-S 279 de 29 de marzo de 2023.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). 2da Ed. CEP.
- Lasso, G., Correa, I., Merchán, J., Álava, P., Herrera, D., Bermeo, J. y Bernal, E. (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Presidente Constitucional de la República. Decreto Ejecutivo No. 707. [Ley 0]. (12 de abril de 2023). RO-S 288 de 12 de abril de 2023.
- Romo, M., Pazmiño, P., De la Vega, A., Vitores, X., Núñez, G., Yépez, J. y Balbi, E. (2019). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030. Recuperado de https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACI%CC%81FICA-2019-2030-1_compressed.pdf