

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Penal

Control jurisdiccional de la ejecución penal en Ecuador

Diego Sebastián Campoverde Sánchez

Tutor: Jorge Joaquín Touma Endara

Quito, 2022



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Diego Sebastián Campoverde Sánchez, autor del trabajo intitulado “Control jurisdiccional de la ejecución penal en Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Penal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

30 de septiembre de 2022

Firma: _____

Resumen

El castigo es un mecanismo de gestión de conflictos presente a lo largo de la historia de la humanidad, cuando este castigo es regido por el Estado y para protección de *derechos fundamentales*, estamos frente al Derecho penal, el cual habilita como sanción la imposición de penas. Bajo la forma de gobierno de *República* el juzgamiento de infracciones penales corresponde a la función judicial, a los jueces, en tanto que el cumplimiento de las sanciones corresponde a la función ejecutiva, a la administración pública. Históricamente el control de la ejecución penal ha correspondido a la propia administración pública, sin que se prevea controles externos y mucho menos control judicial; sin embargo, desde inicios del siglo XX se ha discutido la necesidad de control judicial de la ejecución penal, como un contrapeso al poder absoluto de la administración, por lo que se ha creado la figura de un juez de control de la ejecución penal. Bajo estas consideraciones, el Estado ecuatoriano a partir de la Constitución de 2008 instituyó una justicia especializada para el control de la ejecución penal, a través del *juez de garantías penitenciarias*, como mecanismo de control del cumplimiento de las sanciones penales, supervisión del sistema nacional de rehabilitación social y garantía de los derechos de las personas sentenciadas penalmente y de los derechos de las víctimas. En la presente investigación se plantea un estudio integral de la previsión normativa de esta jurisdicción especializada, con el fin de conocer si la legislación ecuatoriana sobre esta materia es eficaz, para lo cual se presentan tres capítulos en los que se analiza la cuestión teórica, normativa y práctica de esta justicia especializada. En lo principal se concluye que en el caso ecuatoriano existe una confusión conceptual del juez de ejecución penal, que la legislación es confusa, contradictoria e insuficiente; y, que la implementación de esta jurisdicción especializada es un proceso inconcluso y dilatado, por lo que se determina que la previsión normativa del control judicial de la ejecución penal es ineficaz.

Palabras clave: ejecución penal, derecho penitenciario, privación de libertad, juez de garantías penitenciarias, sistema penitenciario.



A quienes padecen la violencia estatal,
la indiferencia política y la discriminación constante.

Desde fines del año 2019 el sistema penitenciario ecuatoriano viene sufriendo su más cruel crisis de violencia. A la fecha más de cuatrocientas personas han sido asesinadas en las cárceles, producto de numerosas circunstancias, pero sobre todo de la indiferencia y negligencia estatal. Esta investigación está dedicada a las víctimas y sus familiares.

Agradecimientos

A mis padres, Mercedes y Hernán, quienes han sido apoyo y motivación permanente en mi proceso educativo.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	13
Abreviaturas.....	15
Introducción.....	17
Capítulo primero. Sanción penal y control judicial de la ejecución de las penas.....	23
1. Castigo y poder punitivo.....	23
2. Teorías de la pena	26
3. Tipos de pena.....	29
4. Penología, Derecho penitenciario y Derecho de ejecución penal	31
4.1 Naturaleza del Derecho de ejecución penal.....	33
4.2. Principios fundamentales del Derecho de ejecución penal	35
5. Relación jurídica penitenciaria	36
6. Derechos de las personas privadas de libertad	39
7. Control judicial de la ejecución penal	44
Capítulo segundo. El control judicial de la ejecución penal en la legislación ecuatoriana. 51	
1. Antecedentes normativos.....	51
2. Derechos de las personas privadas de libertad en Ecuador	55
3. Ejecución penal.....	56
4. Funcionamiento y estructura del sistema de ejecución penal.....	61
5. Control jurisdiccional de la ejecución penal.....	66
5.1. Implementación del juez de garantías penitenciarias	67
5.2. Jurisdicción y competencia.....	70
5.3. Atribuciones y competencia de los jueces de garantías penitenciarias	75
5.3.1. Control del sistema penitenciario	76
5.3.2. Competencias sobre procedimiento penitenciario	79
5.3.3. Modificación o extinción de la pena.....	80
5.3.4. Beneficios penitenciarios.....	81
5.3.5. No ejecución penal	82
6. Procedimiento de los incidentes de ejecución penal	88
Capítulo tercero. Funcionamiento del sistema penitenciario y de la justicia especializada de control de la ejecución penal	95

1. Sistema Nacional de Rehabilitación Social	95
2. Proceso de creación de jueces de garantías penitenciarias	99
3. Análisis estadístico longitudinal	101
Conclusiones.....	111
Bibliografía.....	117

Figuras y tablas

Figura 1. Procesos de garantías penitenciarias por año	103
Figura 2. Procesos por tipo de juez.	103
Figura 3. Procesos por clasificación de garantías.....	104
Figura 4. Procesos por tipo de garantía ingresados en el año 2021	107
Figura 5. Cantidad de procesos de garantías penitenciarias y porcentajes de acuerdo a clasificación por tipo de garantía.....	108
Tabla 1. Funciones del juez de vigilancia penitenciaria	48
Tabla 2. Penas no privativas de libertad y derecho limitado	59
Tabla 3. Clasificación de las atribuciones del juez de garantías penitenciarias	75
Tabla 4. Sistema penitenciario ecuatoriano en cifras	97
Tabla 5. Porcentaje de procesos por tipo de garantía penitenciaria.....	104
Tabla 6. Evolución de la incidencia de los procesos de garantías penitenciarias.....	105

Abreviaturas

COIP: Código Orgánico Integral Penal

COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial

CPL: Centro de Privación de Libertad

CRE: Constitución de la República del Ecuador (2008)

CRS: Centro de Rehabilitación Social

JGPT: Juez de Garantías Penitenciarias

OT: Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

PPL: Persona o personas privadas de libertad

Reglamento SNRS: Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

SNAI: Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad
y a Adolescentes Infractores

SNRS: Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Introducción

Las distintas sociedades en la historia de la humanidad han establecido pautas de comportamiento para lograr una convivencia armónica, el respeto mutuo y el progreso. Con el avance de las sociedades esas normas han configurado lo que hoy conocemos como Derecho, siendo este el mecanismo de regulación y control de las actividades del ser humano, que podemos clasificarlo en tres amplios ámbitos: penal, civil y administrativo, diferenciados por el tipo de relaciones que regulan.

Las normas del Derecho penal han sido concebidas como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas, para lo cual se habilita el ejercicio del poder punitivo, estableciendo y regulando la aplicación de sanciones ante las infracciones penales. Históricamente estas sanciones han sido de diversa naturaleza, pero en la actualidad la pena de prisión tiene un uso general y prioritario, dejando un reducido espacio a las penas pecuniarias y a las penas no privativas de libertad.

Desde la instauración del Derecho penal liberal, a raíz de la *reforma penal* de fines del siglo XVIII y con la implementación de la república como forma de gobierno, el ejercicio del poder punitivo se organizó otorgando roles distintos a las funciones del Estado, de manera que la ley penal es creada por el legislativo, la sanción impuesta por la función judicial y la ejecución de la sanción cumplida por la función ejecutiva.

En la ejecución penal la referida distribución de roles planteó una serie de problemas que derivaron en abusos de la función ejecutiva e inclusive en violaciones sistemáticas de derechos de las personas sentenciadas penalmente, por lo que a partir de inicios del siglo XIX se discutió la necesidad de que la ejecución de las penas sea supervisada por un juez.

A pesar de que existen diversos tipos de penas, con la generalización de la pena de prisión, la cuestión de ejecución penal se concentró en la *administración penitenciaria*, es decir en el funcionamiento de las cárceles; en tal sentido, la necesidad de un juez de ejecución penal se advirtió en los abusos y crímenes registrados en las prisiones.

El gobierno de la prisión generalmente ha correspondido al poder ejecutivo, teniendo la administración penitenciaria absoluto control sobre sus acciones, decisiones y sobre la vida de las PPL. En este ejercicio monopólico de poder los mecanismos de

control resultan absolutamente necesarios; sin embargo, el propio poder judicial tradicionalmente se ha deslindado de la ejecución de las penas.

Ante la constatación del abuso de poder, de la arbitrariedad y de las violaciones a los derechos de las PPL, se han propuesto distintos mecanismos de control de la ejecución penal. Al principio se propuso un control desde la propia administración pública, luego un ejercicio compartido entre el poder ejecutivo y el judicial, y finalmente un control desde el ámbito judicial. Este último mecanismo muestra en la actualidad amplia aceptación y aplicación en los distintos ordenamientos jurídicos.

Con lo dicho, fue en Brasil en que por primera vez se establece un juez de ejecución penal, con la finalidad de supervisar lo realizado por el ejecutivo, principalmente en las cárceles, y establecer una autoridad que garantice los derechos de las personas sentenciadas penalmente. A partir de este hecho en distintas legislaciones se fueron adecuando estos jueces especializados de ejecución penal.

Si bien la figura del *juez de ejecución penal* es centenaria, en Ecuador recién en la Constitución de la República promulgada el año 2008 se instituyó esta figura jurisdiccional, estableciéndola como un mecanismo de protección de derechos de las personas sentenciadas penalmente, en el contexto de un sistema que busca su rehabilitación integral, esto en el marco del constitucionalismo y el *garantismo penal*.

A pesar de que desde el año 2008 se estableció una jurisdicción especializada para la ejecución penal, no fue sino hasta el año 2014, es decir seis años después, que estos jueces entraron en funciones de forma parcial, toda vez que no se crearon judicaturas especializadas, sino que se amplió la competencia de los jueces de garantías penales para asuntos inherentes a ejecución penal.

Recién en el año 2019, una década después de que la Constitución establezca esta jurisdicción especializada, el Consejo de la Judicatura creó algunas unidades judiciales de garantías penitenciarias, pero solamente en los cantones con mayor población penitenciaria, siendo una implementación incompleta, ahora en el año 2022 se han creado nuevas unidades judiciales, pero siguen siendo insuficientes para cumplir con la obligación constitucional y la demanda de las personas sentenciadas penalmente.

Lo relatado permite considerar que el Estado no ha prestado la atención necesaria a la protección de derechos de las personas sentenciadas penalmente, pues ha dilatado la implementación de estos jueces especializados de ejecución penal, incumpliendo obligaciones constitucionales y legales, con lo que se afectaría directamente los derechos de quienes cumplen sanciones penales, especialmente de la administración penitenciaria.

La existencia de control judicial de la ejecución penal resulta primordial en un sistema de rehabilitación social como el ecuatoriano, que es un sistema en emergencia permanente, pues acumula problemas graves de hacinamiento, violencia carcelaria, corrupción, incapacidad administrativa e incapacidad de cumplir sus fines.

Esta implementación tardía e incompleta del control judicial de la ejecución penal determina una situación problemática de esta justicia especializada, cuestión a la cual se suman aspectos como: ser una temática novedosa en nuestra legislación, existir una confusa normativa, dilación y demora procesal y la grave crisis que atraviesa actualmente el sistema nacional de rehabilitación social, entre otros; en tal razón es indispensable que en el marco del Derecho penal, y como parte de este del Derecho de ejecución penal, se estudie cómo se está cumpliendo el control jurisdiccional de la ejecución penal.

Este control judicial es un ámbito que en el país no ha sido estudiado a profundidad, cuestión que puede deberse a su reciente incorporación a la legislación, a que es una temática “impopular” o al desinterés político y académico; esta situación genera desconocimiento de cómo está funcionando esta jurisdicción especializada, por lo que se plantea como problema de investigación el conocer la forma en que se ha previsto normativamente el control judicial de la ejecución penal y si esta normativa es eficaz.

En estudios jurídicos como el propuesto, la eficacia de un sistema, de una norma o de algún aspecto jurídico específico puede ser estudiado atendiendo a la previsión de la norma o a los efectos de su aplicación. Al ser la eficacia la capacidad de algo para producir los efectos deseados, en este caso se pretende analizar si la legislación sobre control judicial de la pena es eficaz para constituir un mecanismo adecuado de protección de derechos, debiendo por tanto partir de un análisis teórico y doctrinario que determine el punto de partida y los parámetros a considerar, un examen detallado de las normas sobre legislación penal; y, una aproximación a la aplicación práctica de dichas normas.

Planteado el problema de investigación, la pregunta central radica en conocer si *¿Es eficaz la legislación que existe en Ecuador sobre el control judicial de la ejecución penal?*, siendo el objetivo general del presente estudio conocer si el legislador ha construido un marco normativo completo y adecuado para que el control judicial de la ejecución penal cumpla sus fines, para lo que se debe analizar aspectos teóricos, normativos y prácticos, esto bajo la propuesta y desarrollos de la denominada investigación jurídica integrativa.¹

¹ Jorge Witker, "Hacia una investigación jurídica integrativa", *Boletín mexicano de derecho comparado* 41.122 (2008): 943-964.

Con los señalados criterios y objetivo, la investigación parte de la hipótesis de que el control jurisdiccional de la ejecución penal en Ecuador no es eficiente, debido a confusiones conceptuales, confusa determinación normativa de esta actividad jurisdiccional, problemas de implementación de estos jueces especializados y por una alta y compleja demanda de servicios.

Por lo expuesto, son objetivos específicos de la este trabajo académico los siguientes: 1. conocer el marco teórico de referencia del control jurisdiccional de la ejecución penal, 2. determinar el marco normativo de control de la ejecución penal en Ecuador; y, 3. identificar la forma de aplicación del control jurisdiccional de la ejecución penal en Ecuador. Estos objetivos a su vez se traducen en tres capítulos que conforman el presente informe de investigación.

Visto el planteamiento del problema, hipótesis y objetivos, la investigación es de naturaleza mixta, pues considera aspectos cualitativos y cuantitativos, tiene un nivel analítico de la situación y se adecúa a un diseño seccional. En el aspecto teórico el estudio se enmarca en el garantismo penal y el ámbito disciplinario abarca cuestiones del Derecho penal, y como referente de este del Derecho de ejecución penal.

De conformidad con lo previsto por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, el presente estudio se enmarca en la línea de investigación *Derechos, justicia y sociedad*, pues aborda un problema concreto de la realidad del ejercicio de los derechos de las personas sentenciadas penalmente, buscando conocer si es eficaz la legislación ecuatoriana sobre control judicial de la ejecución penal.

Para el cumplimiento de estos objetivos recurrimos a dos estrategias de investigación. La primera es la revisión de fuentes documentales, lo que permitirá abordar los aspectos teóricos y normativos, comprendiendo de forma amplia el contexto del objeto de investigación. Por otro lado, se recurre a la estrategia de estudio estadístico longitudinal, con la cual se busca analizar el comportamiento y funcionamiento de la jurisdicción especializada de garantías penitenciarias, tomando información del periodo de 2014 a 2022, la cual es analizada de forma general y comparativa, planteando luego un análisis detallado de la información correspondiente al año 2021.

La técnica de recopilación de información es documental. Para cumplir cuestiones bibliográficas y teóricas se acudió a la Biblioteca de la Universidad Andina Simón Bolívar y otras bibliotecas especializadas, así como a bases de datos científicas disponibles en línea; en tanto que la información estadística fue solicitada al Consejo de la Judicatura y corresponde a reportes del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, SATJE.

Se considera que las técnicas escogidas para la investigación son adecuadas para un conocimiento profundo del objeto de estudio. En cuanto a la pertinencia de realizar un estudio longitudinal, se debe considerar que es característica principal de este tipo de investigaciones la observación secuenciada de una variable dependiente en función de tratamientos distintos o del tiempo.² En el caso la variable dependiente es el ingreso de procesos de garantías penitenciarias, analizando un periodo de 9 años, que se justifica en la implementación formal de esta jurisdicción especializada desde el año 2014.

En lo referente a la limitación y alcance del trabajo, al ser de carácter analítico contempla una visión integral de la situación problemática, a través del estudio de aspectos normativos, teóricos y prácticos. La investigación se concreta en un examen completo y general de la determinación normativa del control judicial de la ejecución penal, sin especificar estudio sobre alguna garantía penitenciaria en particular, y permite establecer una metodología que puede ser replicada en otras investigaciones.

El trabajo investigativo se presenta en tres capítulos. El primero aborda cuestiones teóricas sobre el poder punitivo y la pena, las teorías de la pena, tipos de penas y cuestiones referentes al Derecho de ejecución penal, la relación jurídica penitenciaria, derechos de las PPL y desarrollos teóricos sobre el control judicial de la ejecución penal.

En el segundo capítulo se realiza un completo estudio de la legislación existente sobre control judicial de la ejecución penal en Ecuador, analizando antecedentes normativos, derechos de las PPL, normas sobre el sistema nacional de rehabilitación social y la institución del juez de garantías penitenciarias, examinando su jurisdicción y competencia, así como sus atribuciones, para culminar con la revisión del estudio del procedimiento penitenciario.

Finalmente, en el tercer capítulo se aborda el ámbito práctico, para lo cual se caracteriza el sistema nacional de rehabilitación social, se estudia el proceso de creación de los jueces de garantías penitenciarias y se expone el estudio estadístico longitudinal y sus resultados, con lo cual se aprecia el panorama de funcionamiento de la justicia especializada para el control de la ejecución penal.

² Jaume Arnau y Bono Roser, "Estudios longitudinales de medidas repetidas: Modelos de diseño y análisis", *Escritos de Psicología*, 2.1 (2008), 33.

Capítulo primero

Sanción penal y control judicial de la ejecución de las penas

Al estudiar la ejecución penal es indispensable revisar cuestiones teóricas fundamentales del castigo, el poder punitivo y la pena, por lo que en el presente capítulo se analizan de forma breve estos aspectos, incluyendo los fines de la pena y los diferentes tipos de pena; sobre la base de estos elementos, se analizan aspectos teóricos y doctrinarios del Derecho de ejecución penal, del control judicial de la ejecución penal y de la protección de derechos de las PPL. Este marco teórico y conceptual permitirá analizar y explicar la concepción del control judicial de la ejecución penal.

1. Castigo y poder punitivo

El estudio del control judicial de la ejecución penal debe partir de la consideración de que este objeto de investigación tiene como base el resultado del funcionamiento del sistema de justicia penal. Cuando un conflicto de naturaleza penal es puesto en conocimiento de un juzgador, este al determinar la responsabilidad del procesado realiza un juicio de reproche, a través del cual se impone una pena. Con la imposición de la pena, finalizado el proceso penal, inicia un proceso distinto que consiste en la verificación del cumplimiento de la sanción que se ha impuesto.

Si bien la presente investigación se concentra en la ejecución penal, se considera necesario señalar brevemente aspectos fundamentales del poder punitivo, cuestión que habilita la imposición de una sanción. En este sentido, se debe comenzar en la discusión de lo que constituye el conflicto y el castigo.

A lo largo de la historia la vida del ser humano ha planteado retos constantes de convivencia, de manera que cuando la convivencia se rompe, estamos frente a un conflicto, el cual necesita un tratamiento y una respuesta para volver al estado anterior de convivencia. De acuerdo con la gravedad del conflicto el ser humano categoriza y organiza su tratamiento y respuesta.

Los conflictos graves y que importan en la actualidad al Derecho penal, son aquellos que conllevan vulneración a derechos fundamentales de la persona, en este aspecto de forma dinámica el tratamiento y la respuesta han ido variando; sin embargo,

se puede identificar que como criterio general el tratamiento recibe el nombre de venganza y la respuesta el nombre de castigo o pena.

En su expresión inicial el tratamiento de los conflictos se realizaba a través de la venganza privada, de manera que la víctima ejercía justicia por mano propia ante la ruptura de su *status quo*; ante un daño o afrenta recibido la víctima como respuesta ejercía otro daño al agresor, entonces el castigo tenía un carácter eminentemente retributivo.

La venganza privada operaba a través de distintos mecanismos, de distintas penas, que en su mayoría dependían de la naturaleza del bien u objeto afectado, de tal manera que si el daño era patrimonial la venganza era patrimonial, si el daño era a la persona la venganza era también en contra de la persona. Esta forma de ejercer la venganza planteaba serios problemas de incremento de la violencia y la injusticia, pues no existía límite a la venganza, siendo el criterio del castigo o pena causar un mal mayor al recibido.

De forma distinta en cada sociedad y en diversos momentos históricos la venganza privada encontró límites. En algunos casos se generó una suerte de venganza comunitaria, en la cual para la solución de conflictos intervenía la comunidad, pero los conflictos eran resueltos en función de los intereses de la víctima y el agresor, siendo la comunidad un intermediario que buscaba la reparación del daño mediante un acuerdo y al no ser posible limitaba la venganza retribuida al infractor.³

Posteriormente en el tratamiento de los conflictos interpersonales y sociales se incorporó ideas religiosas, de modo que el conflicto ahora importaba también a la divinidad, por la vulneración de sus normas. De acuerdo con Von Liszt, en las sociedades prehistóricas con base en vínculos sanguíneos no existía distinción entre el mandato de Dios y el estatuto del hombre, siendo la infracción un atentado contra la divinidad.⁴ Por otro lado, ante la violencia de la venganza privada, el poder social fue limitando la venganza, bajo criterio de asegurar una convivencia pacífica como garantía de orden social, por lo que se forma un concepto de cohesión social.⁵

Con base en los distintos criterios de intervención comunitaria, ideas religiosas y cohesión social, se fue construyendo la idea de una venganza distinta a la privada, por lo que en el tratamiento del conflicto se introduce una tercera persona, que inicialmente fue la divinidad, a través de sus representantes terrenales; luego el soberano, bajo las mismas ideas religiosas; y, actualmente el Estado.

³ Eugenio Raúl Zaffaroni, *La palabra de los muertos: Conferencias de criminología cautelar* (Quito: El Siglo, 2018), 46.

⁴ Franz Von Liszt, *Tratado de Derecho Penal* (Madrid: Hijos de Reus Editores, 1914), 15.

⁵ Luis Jiménez de Asúa, *Tratado de Derecho Penal* (Buenos Aires: Ed. Losada, 1956), 242.

En el aspecto religioso apareció el denominado juicio de Dios, por el cual la divinidad tenía la potestad de resolver un conflicto a través de un juez.⁶ La introducción de este tercero al conflicto significó el nacimiento del poder punitivo, pues la venganza y el castigo dejaron de ser cuestiones privadas y pasaron a ser asuntos públicos que interesaban primero a la divinidad y luego al soberano; en este sentido Zaffaroni, señala que el poder punitivo apareció al confiscar a la víctima el conflicto y asignar un papel central a un tercero, inicialmente la iglesia y luego el poder político.⁷

El poder punitivo apareció en diversos momentos en las distintas sociedades, de acuerdo con Zaffaroni los romanos fomentaron de manera práctica este ejercicio de venganza pública, que en el curso de la historia apareció y desapareció, pero se instaló definitivamente en los siglos XII y XIII,⁸ aspecto histórico vinculado a la reorganización de la iglesia y la creación de mecanismos de investigación, tortura y confesión.⁹

Desde la instalación definitiva del poder punitivo hasta fines del siglo XVIII el ejercicio de la venganza pública fue cumplido principalmente por la iglesia y el soberano, pues la función de juzgar era divina. Bajo este esquema la administración de justicia era conflictiva, existía multiplicidad de procedimientos, fueros y jurisdicciones, lo que generaba desorganización y arbitrariedad,¹⁰ asuntos que junto a la brutalidad de las penas corporales serían algunos de los cuestionamientos que llevaron a la reforma penal liberal.

Las críticas a las penas corporales se generalizaron a mediados del siglo XVIII y se formuló la base para la reforma de la justicia penal, incorporando el concepto de humanidad en el castigo como un concepto genérico que aborda una serie de planteamientos referidos al sufrimiento del infractor, la proporcionalidad de la pena, la igualdad, entre otros; con estas ideas se consideró que “es preciso que la justicia criminal, en lugar de vengarse, castigue al fin”¹¹.

Esta nueva concepción de la justicia fue acompañada en el aspecto filosófico de un cambio de fundamento de la venganza y el castigo, pues mediante las ideas formuladas por el iluminismo penal se fueron abandonando las cuestiones religiosas y se pasó a una consideración racional del castigo, con fundamento en el *contractualismo*, por lo que la justificación de una justicia divina ejercida por la iglesia o el soberano perdió sustento.

⁶ Zaffaroni, *La palabra de los muertos*, 68.

⁷ *Ibíd.*, 45.

⁸ *Ibíd.*, 68.

⁹ Michael Foucault, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión* (México: Siglo XXI, 2009), 258.

¹⁰ Foucault, *Vigilar y castigar*, 92.

¹¹ *Ibíd.*, 86.

El contractualismo planteó que la venganza pública se habilita con base en la idea de la sociedad como un contrato, a través del cual los miembros de la sociedad se comprometen mutuamente al respeto de las normas que se impongan y a recibir castigo ante la vulneración de dichas normas.¹² Si bien existen diversas teorías o planteamientos contractualistas, todos giran en torno a esta idea central del contrato social.

De acuerdo con Foucault,¹³ a estos elementos que motivaron la *reforma penal* se debe agregar cuestiones de orden económico, pues el afianzamiento de la sociedad capitalista permitió una mayor producción de mercancías y concentración de riqueza, cuestión que incidiría en el aumento de la criminalidad contra la propiedad; por otro lado, la burguesía como clase social emergente fue ganando poder político y económico, cuestión que incidiría en el triunfo de la revolución francesa, derrocando la monarquía e instaurando la república, por lo que corresponderá a la función judicial la administración de justicia y a la función ejecutiva la ejecución de las decisiones judiciales.

Con base en lo señalado, la reforma penal de fines del siglo XVIII generó como resultado el establecimiento del Derecho penal liberal, el cual se mantiene hasta la actualidad con fundamento en el *contractualismo*, que justifica el poder punitivo ante el incumplimiento del contrato social, por lo cual el infractor debe recibir una sanción; en tal sentido, se mira al infractor como enemigo de la sociedad y al castigo como mecanismo de defensa social,¹⁴ siendo el castigo un elemento de disciplina y corrección.

2. Teorías de la pena

Entendido el castigo como la reacción ante la infracción, es a través del poder punitivo que se ejerce dicha reacción, es decir, a través del Estado y sus instituciones, materializándose mediante la pena, por lo que ésta es el mecanismo por el cual se aplica el castigo. Sobre la pena se han planteado varias teorías para su justificación, las cuales se pasa a mencionar de forma breve.

Generalmente las teorías de la pena se clasifican en absolutas y relativas. Para Ferrajoli las teorías absolutas tienen carácter retributivo y señalan a la pena como un fin en sí mismo, como una retribución, compensación o reacción al delito; mientras que las

¹² Wolfgang Kersting, *Filosofía política del contractualismo moderno* (Iztapalapa: Universidad Autónoma Metropolitana, 2001), 104-9.

¹³ *Ibíd.*, 89.

¹⁴ *Ibíd.*, 104.

teorías relativas justifican a la pena como un medio para la realización de otro u otros fines, por lo que la pena tendría un carácter utilitario.¹⁵

Las teorías absolutas o retributivas tienen tres corrientes principales. Una de carácter religioso que mira la pena como expiación de la culpa del infractor, otra expuesta por Kant que considera la pena como un imperativo moral categórico; y, Hegel por su parte la explica como la negación de la negación del delito o afirmación del Derecho.¹⁶ Para Ferrajoli estas teorías no explican la justificación externa de la pena, pues tienen a ésta como consecuencia del delito, sin argumentar por qué sancionar una conducta.¹⁷

En lo referente a las teorías relativas o utilitarias, estas contradicen el carácter retributivo de las teorías absolutas y consideran que la pena tiene otras diversas finalidades, que en lo principal es la prevención del delito, es decir que el castigo y la pena existen para evitar que se cometan nuevos delitos. Estas teorías se clasifican en prevención general y prevención especial y estas a su vez en positivas o negativas.

La prevención general está orientada a la totalidad de la sociedad. En su carácter positivo la pena impone pautas de comportamiento humano, en tal sentido, si la norma prohíbe matar, el sujeto no matará porque quiere actuar conforme el contrato social lo exige. Por otro lado, la prevención general negativa pretende con la pena una amenaza, ya sea mediante la previsión normativa de la sanción, o mediante el ejemplo con la sanción a otros, es decir, el sujeto no cometerá el delito por que sabe cuál es la sanción y por qué conoce como se ha sancionado a otros.

Por su parte, la prevención especial está orientada al individuo. En el aspecto positivo busca la corrección del infractor, mediante la rehabilitación, resocialización, reeducación y reinserción, la pena pretende corregir el comportamiento para evitar reincidencia. En cambio, la prevención especial negativa busca impedir al sujeto que cometa otros delitos, mediante el aislamiento y la imposibilidad física de delinquir.

Ferrajoli al analizar las teorías relativas considera que estas al ser utilitarias excluyen las penas inútiles, siendo esta cuestión un límite al poder punitivo, pues la pena busca la protección de derechos fundamentales para lograr la felicidad de los ciudadanos, encontrando en ello la justificación externa de la pena; es decir que la pena no existe como consecuencia del delito sino como mecanismo de protección de derechos. En este sentido el referido autor señala que las ideas utilitaristas son base de la reforma penal en tanto

¹⁵ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 1995), 253.

¹⁶ Faustino Rodríguez y Javier Nistal, *La historia de las penas: De Hammurabi a la cárcel electrónica* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2015), 300.

¹⁷ Ferrajoli, *Derecho y razón*, 257.

coinciden en que las penas “son precios necesarios para impedir males mayores, y no homenajes gratuitos a la ética, la religión o el sentimiento de venganza”.¹⁸

Otras teorías de la pena que la doctrina ha desarrollado son las denominadas mixtas o de la unidad, las cuales miran la pena como retribución al delito, pero además le asignan fines utilitarios, es decir que participan de teorías absolutas y teorías relativas. Así también se han planteado las teorías funcionalistas con base en planteamientos de la sociología de sistemas desarrollados por Luhmann y Parsons.¹⁹

En el marco de estas teorías de la unidad, Roxin plantea que a través del Derecho penal se establece como bienes jurídicos los valores que la sociedad protege con mayor fuerza, y que la pena es una medida de protección de estos valores.²⁰ En un planteamiento más radical Jakobs señala que mediante el Derecho penal se protege la existencia misma de la sociedad, teniendo la pena la finalidad de ratificar la existencia de la norma y su objetivo de protección de la sociedad.²¹

Los criterios de justificación teórica de la pena y el castigo son abundantes, pero al no ser el objeto principal del estudio nos limitamos a mencionar cuestiones generales, debiendo señalar que se toma postura por las teorías relativas, considerando que la pena debe tener utilidad social, y esta se encuentra en la protección de derechos fundamentales de la sociedad y del infractor, mediante la prevención del delito y la prevención de las penas, cuestión que es explicada de forma integral por el garantismo penal.

Ferrajoli en la explicación del garantismo penal analiza la configuración del poder punitivo, señalando que este no es una continuación o modulación de la venganza privada, sino que más bien es la negación de dicha venganza y por tanto la impide. En tal razón plantea que la prevención del delito es el objetivo del castigo, siendo esta la justificación externa de la pena, es decir, existe la pena para evitar que se cometan nuevos delitos, y esto en protección de derechos de la sociedad.²²

Esta protección de derechos fundamentales a través del Derecho penal se desarrolla en una doble vía, la primera dirigida a proteger los derechos de todos y la segunda orientada a la protección de los derechos del infractor, en palabras de Ferrajoli: “la prevención general de los delitos y la prevención general de las penas arbitrarias o

¹⁸ *Ibíd.*, 260.

¹⁹ Rodríguez y Nistal, *La historia de las penas*, 303.

²⁰ *Ibíd.*, 304 – 305.

²¹ Manuel Cancio y Bernardo Feijoo, *Teoría funcional de la pena y de la culpabilidad* (Navarra: Aranzadi, 2008), 23.

²² Ferrajoli, *Derecho y razón*, 334.

desproporcionadas. La primera función marca el límite mínimo y la segunda el límite máximo de las penas.”²³ Por lo dicho, la pena que tiene un carácter aflictivo y coercitivo que “no se debe encubrir con fines filantrópicos”,²⁴ protege al infractor de un mal mayor.

Las discusiones teóricas sobre el fin de la pena hasta la actualidad no tienen una respuesta unitaria, pero los distintos ordenamientos y la comunidad internacional de forma amplia aceptan como justificación de la pena las teorías relativas de prevención general y prevención especial positiva, con generalidad la pena se entiende como un mecanismo de defensa social con función correctiva y terapéutica.²⁵

En el caso de Ecuador, la Constitución en su artículo 201 señala que “el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas a la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y garantía de sus derechos”; por su parte, el Código Orgánico Integral Penal en su artículo 52 establece como fines de la pena “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.”

Como se advierte, la Constitución y la norma penal establecen como fin de la pena la rehabilitación del infractor, es decir la prevención especial positiva; sin embargo, el COIP señala también como fin de la pena la prevención general para la comisión de delitos, es decir la prevención general positiva, por lo que la legislación ecuatoriana se ha adecuado a los criterios establecidos por la comunidad internacional. Sobre este aspecto se analiza con más detalle el fin de la pena en el segundo capítulo.

3. Tipos de pena

Establecida teóricamente la justificación de la pena, corresponde señalar que existen diversos tipos de pena. En la historia del castigo se han ido estableciendo diversas formas de sanción penal, que van desde los suplicios corporales hasta las penas limitativas de diversos derechos, pero actualmente se tiene a la prisión como pena por excelencia.

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*, 337.

²⁵ La mayoría de las legislaciones de occidente determinan que es función de la pena la corrección del sujeto infractor mediante la prevención general y especial positiva, por lo que las penas y especialmente la prisión tienen como objetivo mejorar o corregir el comportamiento del infractor para que no cometa nuevos delitos. Por su parte, la Organización de Naciones Unidas en el año 1957 adoptó las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, conocidas como Reglas de Mandela, en las cuales establece un sistema penitenciario modelo y se señala que el fin de las penas es proteger a la sociedad del crimen, lo cual se considera posible siempre que se logre que el infractor una vez liberado quiera respetar la ley y este en capacidad de hacerlo, es decir siempre y cuando se corrija y se capacite al infractor.

En las primeras manifestaciones del castigo las penas más comunes fueron la pena de muerte, suplicios corporales y destierro. En las diferentes culturas se encuentran penas tales como la venganza de sangre, muerte, tortura, y como pena no corporal el destierro temporal o definitivo del agresor; las penas corporales incorporaban mecanismos como lapidación, crucifixión, descuartizamiento, decapitación, marcas, tatuajes, entre otras.²⁶

Por otra parte, la privación de libertad tiene un largo historial en el ejercicio del castigo, pues está presente en los derechos antiguos y medievales, principalmente con una función cautelar de custodia temporal, pues funcionaba como un lugar de retención del infractor hasta que se ejecute la pena impuesta.²⁷ En este sentido Cervelló establece que: “Hasta el siglo XVII solamente unas limitadas excepciones tienen un contenido similar al de la pena de prisión moderna, ya que el encierro en general tenía la función cautelar de servir de retención hasta el momento del juicio o de la ejecución”.²⁸

Ante las penas corporales, el humanismo y el iluminismo penal aportaron críticas a la brutalidad de las penas y del ejercicio del poder punitivo en el *antiguo régimen*, cuestiones que serían fundamento para la *reforma penal* a fines del siglo XVIII. La construcción de la reforma participó de ideas que buscaban penas proporcionales, menos severas y afflictivas, planteando diversos mecanismos de sanción penal adecuados a las nuevas ideas utilitarias del castigo, existiendo una gran cantidad de penas limitativas de diversos derechos, pues la pena se determinaba con base en la naturaleza del delito.

A pesar de la intención del *Constituyente francés* de crear un amplio catálogo de penas de acuerdo a la naturaleza del delito, cuestiones económicas y utilitarias llevaron a que la pena de prisión se generalice, por lo que en menos de 20 años de la reforma penal la prisión logró un lugar central en el ejercicio del castigo, en este sentido Foucault señala que el Código Penal francés en 1810 ya tenía a la prisión como pena general.²⁹

Desde entonces la prisión es la principal sanción penal, la mayoría de infracciones tiene como pena a la privación de libertad por un tiempo determinado; sin perjuicio de que existen otras penas no privativas de libertad que fundamentalmente son pecuniarias y limitativas de otros derechos, como la multa, prohibición de sufragio, prohibición de ejercicio de profesión o empleo, prohibición de residencia en determinados lugares, entre muchas otras que son establecidas y moduladas de distinta manera por cada legislación.

²⁶ Rodríguez y Nistal, *Historia de las penas*, 37.

²⁷ Carlos García Valdés, *Hombres y cárceles: Historia y crisis de la privación de libertad* (Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1974), 7.

²⁸ Vicenta Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 4.^a ed. (Valencia, Tirant lo Blanch, 2016), 95.

²⁹ Foucault, *Vigilar y castigar*, 135.

La existencia de diversos tipos de penas plantea un especial carácter a la ejecución penal, puesto que la ejecución de una pena de prisión no es igual ni puede ser controlada de igual manera que una pena limitativa de otro derecho, como el ejercicio de profesión, por ejemplo. Esta cuestión hace necesario que más adelante se discuta los diversos mecanismos de control de la ejecución penal conforme las distintas penas, debiendo anticipar que en Ecuador existen diversos tipos de pena, pero la pena de prisión tiene un rol medular y prioritario.

4. Penología, Derecho penitenciario y Derecho de ejecución penal

La pena como mecanismo de materialización del castigo ha sido estudiada y tratada desde diversos ámbitos y con distintos enfoques. Con perspectiva general la *penología* es la “ciencia penal que tiene por objeto la determinación, la sistematización, la aplicación y la ejecución de las medidas cautelares y de las penas, las medidas de seguridad y las consecuencias accesorias”.³⁰ Este término fue utilizado por primera ocasión en el año 1838 por el escritor Francis Lieber, para referirse a la rama de la ciencia que estudia el castigo del delincuente, la cual forma parte de las ciencias criminológicas y estas a su vez de las ciencias penales.³¹

La penología abarca de forma amplia el tratamiento de todos los tipos de pena o sanciones penales, así como las medidas de seguridad y medidas cautelares, sin restringirse a cuestiones normativas, sino integrando conocimientos de otras ramas como la sociología y criminología, por lo que la penología no es solamente una ciencia jurídica.

Si bien el estudio de la privación de libertad es parte de la penología, la generalización y prioridad que ha recibido la prisión ha provocado una especialización en el estudio de esta pena, consolidándose la denominada ciencia penitenciaria,³² la cual a decir de Cervelló, inicialmente estuvo vinculada solo a penas privativas de libertad, pero luego se agregaron cuestiones relacionadas con medidas de seguridad, medidas postpenitenciarias y otras penas no privativas de libertad.³³

Considerando el uso estricto de términos, se entiende por *ciencia penitenciaria* el conjunto de conocimientos de distinto tipo (jurídicos, empíricos, sociológicos y criminológicos), sobre la pena de prisión, rama del conocimiento que forma parte de la

³⁰ Real Academia Española, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, <https://dpej.rae.es/>

³¹ Josep Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2001), 48.

³² Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 49.

³³ Cervelló, *Derecho penitenciario*, 23.

penología y ésta a su vez de las ciencias penales. Estas limitaciones epistemológicas son relevantes para diferenciar el Derecho de ejecución penal y el Derecho penitenciario.

Al ser la presente investigación de naturaleza jurídica, enmarcada en la línea de investigación del Derecho Penal, se ha realizado una referencia epistemológica de la penología y la ciencia penitenciaria, pero estos amplios ámbitos de conocimiento no son tratados en este trabajo, debiéndonos concentrar en los aspectos normativos que integran la penología, esto es, el Derecho de ejecución penal y/o Derecho penitenciario.

Para Tamarit Sumalla et al., el término Derecho de ejecución penal se refiere a la normativa sobre ejecución penal en forma general, que incluye todos los tipos de penas; mientras que, el término Derecho penitenciario es una parte específica del Derecho de ejecución penal, que se refiere a las penas privativas de libertad.³⁴

A pesar de que el Derecho penitenciario es una especie del género Derecho de ejecución penal, en la doctrina española e italiana se ha posicionado el término Derecho penitenciario como referencia genérica a la normativa de ejecución penal,³⁵ cuestión que también se puede evidenciar en América Latina por la influencia de la doctrina española.

Para esta investigación se considera apropiado el uso del término *Derecho de ejecución penal* para referirnos al ámbito jurídico que regula la ejecución de las sanciones penales. Para facilitar la lectura de este texto se conviene en el uso de las siglas DEP para referirnos al Derecho de ejecución penal.

Esta rama jurídica tiene su génesis en los años cincuenta del siglo XX, específicamente a partir de la promulgación de la Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, instrumento internacional que planteó un modelo de sistema penitenciario y generó una amplia producción de normativa penitenciaria especializada, la cual se materializó a partir de 1970 en los diferentes ordenamientos.³⁶

Si bien existe consenso respecto del DEP en cuanto a su objeto, consistente en la normativa de ejecución de sanciones penales, en la doctrina hay discusión en lo relacionado con su posible autonomía y naturaleza.

³⁴ Carlos García Valdés, “Introducción al Derecho penitenciario español: Notas sistemáticas”, en *Comentarios a la Legislación penal*, t. VI, dir. Manuel Cobo (Madrid: Edersa, 1986), 4.

³⁵ Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 48.

³⁶ Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 25. Para la autora el Derecho penitenciario se materializa en las modernas leyes penitenciarias que se crearon en Europa a partir del año 1970 como adopción de los principios internacionales sobre tratamiento y régimen penitenciario, así señala el caso de Suecia en 1974, Italia 1975, Alemania 1976 y España 1979. Estas leyes incorporarían un importante protagonismo a la función resocializadora de la pena, que de acuerdo al planteamiento de la comunidad internacional es la finalidad que justifica y orienta la pena.

4.1 Naturaleza del Derecho de ejecución penal

La naturaleza de la ejecución penal ubica al DEP en una compleja situación y relación entre el Derecho penal, Derecho procesal penal y el Derecho administrativo, por lo que para algunos autores esta rama jurídica no tiene autonomía, sino que participa de una *sui generis* función integradora;³⁷ y para otros autores si tiene autonomía, ya que forma un cuerpo normativo orgánico y distinto, pero mantiene vinculación sistemática con el Derecho penal y procesal penal.³⁸

Para comprender la función integradora y la vinculación sistemática del DEP con las diversas ramas jurídicas, debemos conocer las relaciones y límites que existen entre estas. El DEP se vincula con el Derecho penal en tanto este último determina las penas y ciertas reglas fundamentales como su duración, prescripción, acumulación o unificación, entre otras, siendo el vínculo la teoría de la pena; pero se distancia de este en tanto el DEP constituye un cuerpo normativo específico sobre la forma de cumplimiento de las penas y su ejecución administrativa práctica, teniendo un objeto de regulación autónomo.³⁹

En cuanto al Derecho procesal penal, la doctrina procesalista negaba que el DEP forme parte de esta, mediante la diferenciación planteada entre ejecución de la sentencia y ejecución de la pena, dando al primer término naturaleza jurisdiccional y al segundo una naturaleza administrativa, por lo que no se la considera una cuestión procesal penal.

Para Cervelló esta cuestión varió radicalmente con la inclusión de la figura del juez de ejecución penal, pues se ratifica la naturaleza jurisdiccional del cumplimiento de la pena,⁴⁰ generándose una estrecha relación entre las cuestiones procesales penales y penitenciarias, que se evidencia con mayor notoriedad en las medidas cautelares.

Finalmente, en relación con el Derecho administrativo, el criterio de vinculación considera que, si bien la condena es una decisión jurisdiccional, el cumplimiento material de la pena corresponde a la administración penitenciaria y en general al ejecutivo. En este aspecto es necesario tener en cuenta que la legislación anterior a la incorporación de la figura del juez de ejecución penal otorgaba amplias atribuciones a la administración penitenciaria, inclusive decisiones que modificaban la pena como la concesión de libertad

³⁷ Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 50.

³⁸ Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 29.

³⁹ *Ibíd.*, 28.

⁴⁰ *Ibíd.*

condicional o beneficios penitenciarios;⁴¹ pero desde la introducción del juez de ejecución penal las atribuciones de la administración penitenciaria se han reducido.

Las señaladas relaciones y distancias entre las diversas ramas jurídicas llevan a plantear que, si bien existe una autonomía del DEP por su objeto de regulación, su aplicación recurre necesariamente a una correspondencia sistemática con las otras ramas.

En la práctica el debate teórico sobre la autonomía o dependencia del DEP revela un considerable problema de interpretación y aplicación. La dificultad sobre la aplicación de las normas de ejecución penal radica en considerar si estas son de naturaleza material o formal, pues de ello dependen criterios de retroactividad y favorabilidad que afectan de manera especial la libertad de los sentenciados. La doctrina con generalidad considera que la prohibición de retroactividad solo aplica a las normas materiales, no así a las procedimentales que se rigen por el principio *tempus regit actum*.⁴²

La autonomía del DEP no permite tener un criterio general sobre la aplicación temporal de la norma, en tal razón, a decir de Tamarit Sumalla et al.,⁴³ esta cuestión debe ser considerada atendiendo a la norma concreta a aplicar, así reconoce que en la legislación española se determina los casos en que las normas penitenciarias no serán susceptibles de aplicación retroactiva, especialmente aquellas que tipifican infracciones, sanciones y limitan derechos; mientras que las normas de carácter procedimental o de organización del sistema penitenciario se rigen por la norma vigente al momento de la actuación. Para solventar estas discusiones la doctrina y la legislación ha avanzado en la incorporación de principios fundamentales del DEP.

Con base en los mencionados desarrollos teóricos sobre la naturaleza del DEP, esta investigación comparte el criterio de que esta rama jurídica tiene especificidad en cuanto a su objeto de estudio, pero no autonomía, sino más bien una suerte de función integradora entre el Derecho penal, Derecho procesal penal y el Derecho administrativo. En este aspecto es necesario destacar que históricamente ha existido un divorcio entre el Derecho penal y la ejecución penal, relegando las normas de ejecución a un asunto *meramente administrativo*, cuando en realidad esta área del Derecho regula las relaciones del proceso en que es más directo y cruel el ejercicio del poder punitivo sobre el infractor.

⁴¹ Ecuador, *Código de Ejecución de Penas*, Registro Oficial 399, Suplemento, 17 de noviembre de 2006. Por ejemplo, en Ecuador el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, que estuvo vigente hasta el año 2014, otorgaba a la administración penitenciaria la facultad de decidir la concesión de prelibertad y libertad condicional.

⁴² Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 51.

⁴³ *Ibíd.*

Previo a la revisión de los referidos principios del DEP, como corolario de este apartado es necesario determinar que, en la presente investigación al referirnos al *Derecho de ejecución penal* (DEP) se entenderá que es la rama de las ciencias jurídicas que abarca el estudio de la regulación, aplicación y ejecución de todas las sanciones penales.

4.2. Principios fundamentales del Derecho de ejecución penal

En las ciencias jurídicas los principios son mandatos de optimización que orientan y mantienen la coherencia de los sistemas normativos, buscando una interpretación y aplicación de la normativa de acuerdo con las finalidades y objetivos primordiales que la motivan. Así, la doctrina y legislación han establecido distintos principios del DEP, con los cuales se busca una aplicación armónica y coherente de las normas de ejecución penal.

En tanto la regulación fundamental sobre delimitación y determinación de las penas está contenida en el Derecho penal sustantivo, el DEP recurre a los principios que el Derecho penal reconoce respecto de la pena, tal es el caso del principio de legalidad, proporcionalidad, prohibición de doble juzgamiento y resocialización.⁴⁴ Por otro lado, en diversas legislaciones también se han determinado principios específicos del DEP.

Luis Guillamondegui para analizar los principios rectores de la ejecución penal recurre a la revisión de la doctrina y legislación. En la doctrina identifica consenso en varios autores en cuanto a los principios de democratización, legalidad, reserva, control jurisdiccional o judicialización de la ejecución penal, respeto a la dignidad o humanidad y resocialización; mientras que, en la legislación argentina encuentra los principios de legalidad ejecutiva, judicialización de la ejecución penal, resocialización e inmediatez.⁴⁵

Especial importancia para esta investigación tienen los principios de legalidad y judicialización de la pena, por lo que es necesario referirnos a ellos. En el ámbito de la ejecución penal el principio de *legalidad ejecutiva* es central, pues constituye un elemento que limita la arbitrariedad de la administración penitenciaria, exigiendo que en el cumplimiento de penas se observe de forma estricta las limitaciones legales de estas.

El principio de legalidad determina que la ley debe regular las características cualitativas de la pena y la manera en que se ejecutará, cuestiones que no pueden ser modificadas o “moduladas” por legislación inferior y mucho menos por decisiones

⁴⁴ Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 34.

⁴⁵ Luis Guillamondegui, “Los principios rectores de la ejecución penal”, *Revista de Derecho Penal y Procesal Penal*, n.º 12 (2004), 4.

administrativas. Para Guillamondegui,⁴⁶ son consecuencias directas de este principio la irretroactividad, favorabilidad y vigencia de la ley como límite a la administración, derivando los principios de reserva, humanidad, igualdad y progresividad.

Por su parte, el principio de judicialización de la ejecución penal pretende que todas las decisiones durante la ejecución penal, sean controladas por una autoridad judicial, con lo que se busca garantizar la legalidad de las mismas y la protección de derechos de las PPL, extendiendo las garantías del Derecho penal y procesal penal a la fase de ejecución.⁴⁷ En razón de este principio se entiende la existencia de un juez especializado de ejecución penal.

Finalmente, merecen atención los principios de resocialización e inmediatez de la ejecución penal. El primero fundamentado en la finalidad rehabilitadora y de reinserción de la pena, exigiendo que el tratamiento sea voluntario; y el segundo, que determina que el juez de ejecución penal tenga proximidad con los actos procesales que se practiquen, para lograr que la información y conocimiento lleguen a él de forma directa. En el ámbito práctico este principio exige que el juez tome contacto con las PPL y los otros actores del sistema penitenciario, así como que conozca y visite periódicamente los lugares de encierro y los expedientes y archivos penitenciarios.

5. Relación jurídica penitenciaria

Luego de la identificación doctrinaria y normativa de los principios que orientan el DEP, corresponde analizar un aspecto jurídico y teórico de singular importancia, consistente en el vínculo jurídico existente entre el privado de libertad (administrado) y la administración penitenciaria. Esta cuestión doctrinariamente se reconoce como relación jurídica penitenciaria, existiendo discusión sobre su carácter de sujeción especial.

Con el advenimiento de la república como forma de gobierno se generó la reconocida división de funciones del Estado, si antes todas las actividades del Estado eran regidas y ordenadas por el soberano, por el monarca, a partir de la vigencia de esta forma de Estado se planteó la separación de los asuntos ejecutivos, judiciales y legislativos.

En el nuevo esquema de la justicia penal liberal se asignó la ejecución de las penas al ejecutivo; en tal sentido, la administración pública sería la encargada de que los sentenciados cumplan sus penas como había sido ordenado por el juzgador. Esta

⁴⁶ *Ibíd.*, 6.

⁴⁷ *Ibíd.*, 16.

separación de funciones constituye un mecanismo práctico de protección de la libertad, que evita la consolidación de un poder con carácter totalitario.⁴⁸

Al corresponder la ejecución de las sanciones penales a la función ejecutiva, se genera una relación jurídica entre la administración pública y la persona sentenciada penalmente, siendo éste el administrado. Esta relación crea derechos y obligaciones y fundamentalmente habilita la capacidad del Estado para la toma de decisiones administrativas que afectan o modifican la ejecución de la pena de prisión.

De acuerdo con Tamarit Sumalla et al.,⁴⁹ la denominada relación jurídica penitenciaria determina una relación de Derecho público entre la administración penitenciaria y el individuo que por orden judicial debe cumplir una pena, medida de seguridad o medida cautelar, habilitando inclusive cuestiones coactivas para la ejecución.

La relación jurídica penitenciaria nace de la decisión judicial en la que se dispone la pena, medida cautelar o medida de seguridad y finaliza en el momento de su completa ejecución, o en el momento que por decisión judicial u otras circunstancias legales, se establezca la terminación de la medida o sanción. Esta relación jurídica desde sus inicios correspondió enteramente a la administración pública, siendo la ejecutora y supervisora de todas las decisiones, con reducido y a veces inexistente control judicial.

En una revisión actual de esta relación jurídica, a decir de Tamarit Sumalla et al.,⁵⁰ el control judicial de la ejecución penal determina una especial configuración de esta relación, pues esta se conduce por la administración pública, pero bajo control del juez de vigilancia penitenciaria y con la participación voluntaria del privado de libertad. A diferencia de las otras relaciones jurídicas de la administración, en esta existe un especial control y supervisión de órganos jurisdiccionales, y fundamentalmente se debe observar y respetar la voluntad de las PPL.

Por otra parte, sobre esta relación jurídica se ha discutido si es una *relación de sujeción especial*. Este concepto fue planteado en primer momento por la doctrina alemana en el Derecho administrativo por Laband y Jellinek, desarrollado por Otto Mayer y luego adoptado con generalidad en la doctrina.⁵¹ Para Cervelló con esta figura se busca justificar la restricción de derechos de los administrados sin demasiados límites, a través

⁴⁸ Francisco Racionero, "El juez de vigilancia penitenciaria: Historia de un afán. Minorías y prisión, *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología EGUZKILORE*, n.º 12 (1998), 38.

⁴⁹ Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 58.

⁵⁰ *Ibíd.*, 64.

⁵¹ *Ibíd.*, 74.

de una potestad sancionadora regulada y ejercida por la propia administración.⁵² La relación de sujeción especial plantea que el administrado se encuentra en posición de dependencia frente a un fin específico de la administración, siendo un claro ejemplo la los funcionarios públicos, puesto que su labor depende de los fines de las instituciones.

Este concepto administrativo ha sido trasladado a diversos ámbitos, entre ellos el penitenciario. De acuerdo con estos desarrollos, la PPL se encuentra en una relación de dependencia hacia la administración penitenciaria, en tanto requiere de esta las acciones para su conservación y rehabilitación.⁵³ Esta cuestión implica que se considere una posición absoluta de la administración penitenciaria, con capacidad amplia de obrar, incluso contra la voluntad del administrado (privado de libertad) para cumplir sus fines, es decir, para prevenir el delito y rehabilitar al sentenciado.

En el caso español el Tribunal Constitucional reconoció la existencia de esta *relación de sujeción especial* en el ámbito penitenciario a través de la sentencia 2/1987 de 21 de enero, en la que se determina que el privado de libertad se integra a una institución preexistente a partir de la decisión judicial, pasando a ser parte de esta administración, lo que permite relajar las exigencias normativas, especialmente en el ámbito sancionatorio.⁵⁴

De acuerdo con Tamarit Sumalla et al.,⁵⁵ tres son las consecuencias principales de la aplicación o reconocimiento de esta relación especial de sujeción. En primer lugar, habilita y fundamenta la potestad sancionadora penitenciaria, permitiéndose la determinación de infracciones y sanciones en reglamentos, limitando el ámbito del principio de legalidad. En segundo lugar, prevé la posibilidad de que la administración aplique una sanción disciplinaria que signifique la privación de libertad; y, por último, justifica la intervención coactiva de la administración penitenciaria en todos los órdenes de la vida del privado de libertad, limitando derechos fundamentales.

En una apreciación similar Cervelló identifica que esta relación de sujeción especial implica que la potestad reglamentaria de la administración penitenciaria este excluida de la reserva de ley; que se permita la imposición de sanciones que puedan implicar el aislamiento en celda; que se permita la realización de intervenciones corporales coactivas; doble sanción; y, restricción de derechos en sede reglamentaria.⁵⁶

⁵² Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 160.

⁵³ Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 74.

⁵⁴ *Ibíd.*, 76.

⁵⁵ *Ibíd.*, 76-7.

⁵⁶ Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 161.

Con base en lo señalado se advierte que considerar la relación jurídica penitenciaria con el criterio de *sujeción especial* implica un relajamiento en las exigencias para limitar derechos, fundamentada en una posición de subordinación del privado de libertad, por razones de seguridad; y una posición de dependencia, por razones de necesidad de “rehabilitación”. Sin duda la construcción y desarrollo de esta posición frente a la situación de los privados de libertad habilita un ejercicio ampliamente coactivo y limitador de derechos, cuestión que se evidencia claramente en el uso del argumento de “razones de seguridad” en la toma de una gran variedad de decisiones penitenciarias.

Por lo dicho, es claro que la privación de libertad implica una relación jurídica de singular complejidad, pues el Estado limita no solamente la libertad, sino otros derechos, sometiendo a las personas a un régimen disciplinario total, que anula la voluntad de las PPL y la posibilidad de elección inclusive de cuestiones básicas como alimentación, recreación, ocio, actividades laborales, entre otras. Entonces, la administración penitenciaria, tiene un manejo completo de la vida del privado de libertad, cuestión que implica amplia posibilidad de ejercicio arbitrario del poder.

De acuerdo con los criterios normativos y jurisprudenciales mencionados, es evidente que la ejecución de sanciones penales genera una relación entre la persona sentenciada y la administración pública. Esta relación jurídica tiene una naturaleza *sui generis*, pues incumbe normas del DEP y normas del Derecho administrativo.

Ante las diferentes posiciones de la doctrina, es necesario señalar cual es la posición que se toma en esta investigación. Al respecto debemos determinar que la relación entre la persona sentenciada penalmente y el Estado es una relación jurídica administrativa, pues es la función ejecutiva la encargada de ejecutar las sanciones penales, pero bajo control por parte de una autoridad judicial y el imperio del principio de legalidad, por lo que no se reconoce la existencia de una relación de sujeción especial, y en tal sentido debe primar el respeto a la legalidad de la pena y una protección reforzada de derechos de las personas sentenciadas penalmente.

6. Derechos de las personas privadas de libertad

Como se vio en el análisis de la pena y los tipos de pena, con base en el Derecho penal liberal y los principios que de este emanan, paulatinamente se han ido determinando derechos para las personas sentenciadas penalmente; sin embargo, a mediados del siglo XX por impulso de la comunidad internacional se discutió y estableció un catálogo de

derechos de las PPL,⁵⁷ cuestión que inclusive ha sido determinada en el COIP.⁵⁸ Si bien la denominación de este conjunto de derechos hace referencia a las PPL, se considera que estos son aplicables a todas las personas sentenciadas penalmente, de acuerdo con los distintos tipos de penas, en lo que fueren procedentes con su naturaleza.

El análisis de los derechos de las PPL es un asunto que obligatoriamente incumbe cuestiones filosóficas del castigo. La manera en que una sociedad entienda el castigo penal y le asigne funciones, impondrá límites y contenido a las sanciones, determinando la forma en que se ejecutan. De estas consideraciones deviene el trato que se le da al infractor y la medida de protección de sus derechos fundamentales.

Emilio Santoro de forma resumida y concreta identifica los criterios para reconocer el estatus jurídico de las PPL y señala que en un inicio, con las enseñanzas de Kant, se consideraba que el delincuente al apartarse del contrato social pierde el reconocimiento directo como persona y sus derechos, por lo que cualquier persona estaría habilitada a hacer del “delincuente” un medio. En otro sentido, siguiendo las ideas de Locke, el delincuente ha perdido la dignidad humana al violar la ley, pero la sociedad le reconoce un trato humano que legitima la pena.⁵⁹

Finalmente, Santoro señala que en el trato a la PPL se ha incorporado el reconocimiento de la dignidad de la persona, considerando que, si bien el infractor ha cometido un delito y se ha apartado de lo exigido por el contrato social, mantiene la calidad de persona y por ende sus derechos fundamentales; siendo este el fundamento del reconocimiento de los derechos de las PPL, pues por naturaleza el infractor mantiene su dignidad, la cual no se suspende o limita por la comisión de un delito y su sanción.

Por lo dicho, la construcción de un ámbito de protección de derechos de las PPL parte de la necesaria consideración de la dignidad de la persona, por lo que el privado de libertad, en tanto persona, mantiene su dignidad y por ello la sociedad y el Estado están obligados a respetar sus derechos.⁶⁰ Este razonamiento es el fundamento actual de protección de derechos de las PPL.

⁵⁷ ONU Asamblea General, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*, 8 de enero de 2016, A/RES/70/175. Estas reglas fueron adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV), de 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), de 13 de mayo de 1977, finalmente aprobadas por la Asamblea General en 2016.

⁵⁸ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 12

⁵⁹ Emilio Santoro, “Prólogo”, en *Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones*, coord. Daniel Cesano y Fernando Reviriego (Buenos Aires: Editorial B de F, 2010), XX.

⁶⁰ Paulina Astroza y Carolina Rudnick, “Protección internacional de los derechos humanos de los reclusos”, en *Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones*, coord. Daniel Cesano y Fernando Reviriego (Buenos Aires: Editorial B de F, 2010): 3.

La consideración de la dignidad humana como fuente de los derechos fundamentales es una cuestión genérica que permitió el desarrollo de instrumentos internacionales en que se reconoce y tutela de forma amplia los derechos humanos. Este proceso fue consolidado por la comunidad internacional, como necesidad ante abusos registrados en los periodos de las guerras mundiales, principalmente.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁶¹ la comunidad internacional avanzó en la revisión de protección específica de derechos de grupos vulnerables, siendo uno de ellos el de las PPL. La ONU y sus organismos especializados a partir de la segunda mitad del siglo XX trabajaron en la construcción de reglas de tratamiento para reclusos, cuestiones que han permitido la consolidación de un marco normativo de protección específica.

Astroza y Rudnick identifican los principales instrumentos internacionales de protección de los reclusos,⁶² los cuales por su importancia son referidos: Declaración de Derechos Humanos (ONU); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Declaración sobre protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos; Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; Convención contra la Tortura y otros Tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; Salvaguardias para la protección de los derechos de los condenados a pena de muerte; Conjunto de los principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; Principios básicos para el tratamiento de los reclusos; entre otros.

Sin duda el principal estatuto de protección de los derechos de los reclusos está contenido en la *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, conocidas como *Reglas de Mandela*, las cuales fueron adoptadas en el año 1957 por el Primer Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ONUDD, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la ONU en 1957 y 1977 y finalmente aprobadas por la Asamblea General en el año 2015.

De acuerdo con sus observaciones preliminares, las Reglas de Mandela no buscan determinar un modelo de sistema penitenciario, pero si establecen los conceptos general

⁶¹ ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

⁶² Astroza y Rudnick, "Protección Internacional de los Derechos Humanos de los Reclusos", 5-6.

y ampliamente aceptados sobre el tratamiento a los reclusos y la administración penitenciaria, para precautelar sus derechos y dignidad.

Bajo el criterio del respeto a la dignidad de la PPL, formal y materialmente se debe garantizar todos aquellos derechos que no han sido judicialmente limitados o suspendidos. La pena de prisión implica la obvia limitación del derecho a la libertad, y generalmente la limitación de derechos civiles mediante la interdicción, pero el resto de derechos humanos y fundamentales se mantiene vigente durante el encierro del infractor.

A decir de Cesano, la libertad es la aptitud que las personas tenemos para obrar sin coacciones y se puede manifestar en varias formas, especialmente físicas y sociales. La libertad física es la capacidad de una persona de autodeterminarse en espacio y tiempo, de decidir de forma autónoma en donde estar y por dónde moverse; en tanto que la libertad social se expresa en la capacidad de decidir un proyecto de vida específico, una proyección social en base a la cual se decidan opciones, comportamientos y actos sin presión ni coacción. Esta libertad social incorpora el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia y religión, de opinión, expresión, información, entre otras.⁶³

Con lo dicho, se debe considerar que la pena de prisión no es una forma de sanción estática, sino que a lo largo de la historia ha tenido diversas configuraciones y alcances. En la actualidad el contenido material de esta forma de pena ha sido restringido por el desarrollo del concepto de dignidad personal del infractor, por lo que hoy la pena de prisión implica en lo fundamental la imposibilidad de movimiento, es decir la limitación de la libertad física, obligando al privado de libertad mantenerse en el lugar de encierro, sin posibilidad de ausentarse.⁶⁴

Si la pena de prisión se restringe a la libertad física, la protección de derechos de las PPL debe tutelar el desarrollo pleno del resto de derechos. Esta cuestión implica una fuerte tensión en la garantía de derechos, puesto que su ejercicio se debe adecuar y modular al contexto de encierro.

Las condiciones de encierro implican una necesaria limitación de la capacidad y contenido de la libertad “social” de la persona, pues su vida se rige por un estructurado sistema de disciplina total, en el que en realidad no tiene libertad para las decisiones más básicas como el elegir con quien convive, que alimentos come, que lee, que actividades

⁶³ José Daniel Cesano, “Limitaciones al legislador y al poder administrador”, en *Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones*, coord. Daniel Cesano y Fernando Reviriego (Buenos Aires: Editorial B de F, 2010): 49-50.

⁶⁴ Juan Posada Seguro, “La ejecución de la pena privativa de libertad como parte inseparable del proceso penal” en *Nuevo Foro Penal*, n.º 64 (2003): 124.

realiza o los horarios de estas actividades. En virtud del régimen penitenciario y de las condiciones físicas de los lugares de encierro además se restringe la posibilidad de que el recluso mantenga vínculos familiares y sociales externos, así como la libertad de crear una familia, la maternidad, paternidad, la sexualidad, entre otros.

Esta situación de restricción o limitación de derechos por contexto de encierro se ha tratado de establecer como algo natural y lógico que deviene de la pena de prisión,⁶⁵ pero, por el contrario, no es posible entender como natural una limitación de derechos que no ha sido establecida judicialmente conforme la norma penal sustantiva lo habilite. En este aspecto se advierte la importancia del principio de legalidad en la ejecución penal y la tutela judicial efectiva,⁶⁶ para garantizar los derechos de las PPL.

Es importante para este análisis considerar que doctrinariamente es aceptado que los derechos de las PPL se entienden en tres esferas. La primera cubre derechos fundamentales en tanto personas (*uti personae*) a quienes se respeta su dignidad; la segunda esfera tiene relación con derechos civiles y políticos, reconocidos en el ámbito de derechos de ciudadanía (*uti cives*); y, en tercer lugar, existen derechos específicos de las PPL (*uti captivus*).⁶⁷ Teóricamente en estas esferas se protege los derechos de las PPL.

La legalidad en la ejecución de la pena implica una delimitación concreta del contenido de la sanción, lo cual se traduce en protección de derechos, pues la decisión judicial debe señalar los derechos que se restringen o limitan, imposibilitando que en su ejecución se modifique la pena. En este sentido, la judicialización de la ejecución de la pena es fundamental, y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional español, determinando que “Es el juez de Vigilancia Penitenciaria [...] quien ha de velar por las situaciones que afecten a los derechos y libertades de los presos condenados [...] al construir un medio efectivo del control del principio de legalidad y una garantía de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.⁶⁸

En el aspecto teórico se han desarrollado principalmente dos planteamientos sobre la limitación de derechos de las PPL. El primero, referente a la teoría administrativista de la sujeción especial, antes mencionado, que determina que la situación de encierro conlleva un relajamiento del principio de legalidad y el contenido de la pena de prisión

⁶⁵ Francisco Bueno Arús, “La dimensión jurídica de la pena de prisión”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, (Madrid, 1987), 18.

⁶⁶ Cesano, “Limitaciones al legislador y al poder administrador”, 53.

⁶⁷ Santoro, “Prólogo”, XXVIII.

⁶⁸ Tribunal Constitucional español, “Sentencia” 73/1983, Boletín Oficial del Estado 197 de 18 de agosto de 1983.

es determinado por la administración, flexibilizándose la protección de derechos. Por otro lado, la teoría constitucional habla de la *cláusula de contenido esencial*, que implica la diferenciación de un núcleo esencial de derechos que no pueden ser modificados y otra esfera de derechos expuesta a la evolución y cambio, a limitación.⁶⁹

Desde la perspectiva de la cláusula de contenido esencial existen derechos que al estar en el núcleo esencial son inalterables, mientras que aquellos fuera de esta esfera deben ser garantizados bajo criterios de legalidad y proporcionalidad.⁷⁰ El principio de legalidad implica que la limitación de derechos debe ser establecido solamente en la ley; en tanto que, la proporcionalidad determina que la limitación sea adecuada y acorde a la necesidad de tutela de un derecho o interés superior.

Si bien la pena de prisión implica principalmente la limitación de la libertad física, el contexto de encierro y las exigencias de seguridad, resocialización, integridad, entre otras, demandan una necesaria modulación de las libertades y derechos, pero esta modulación debe ser legal y proporcional, por lo que no se podrá de forma genérica alegar interés general para restringir derechos de las PPL.

Bajo esta perspectiva, se considera como válida la teoría de la *cláusula de contenido esencial*, puesto que por su naturaleza las sanciones penales, con especial énfasis la privación de libertad, limitan o restringen una serie de derechos en su ejecución, por lo que el contexto de la ejecución penal y más aún el contexto de encierro puede diferenciar entre derechos “flexibles” y derechos que forman parte de la cláusula de contenido esencial. Si bien la legislación ecuatoriana no determina expresamente a cuál de estas teorías se adscribe, la previsión de derechos de las PPL en el COIP, así como otras reglas de su libro tercero, permiten considerar que responde a la teoría de la cláusula.

7. Control judicial de la ejecución penal

El control judicial de la ejecución penal no es una cuestión reciente en la legislación comparada, su establecimiento data de la primera mitad del siglo XX. Los avances en la legislación de ejecución penal y la construcción del DEP han impulsado esta figura judicial. En las diversas legislaciones son variadas las denominaciones de este juez especializado, se lo conoce como juez de ejecución penal, juez de vigilancia penitenciaria, juez penitenciario o juez de garantías penitenciarias.

⁶⁹ Cesano, “Limitaciones al legislador y al poder administrador”, 56-7.

⁷⁰ *Ibíd.*, 62.

Existe consenso en reconocer que la primera legislación en prever la existencia de un juez especializado para la ejecución penal fue la brasileña, pues para el año 1922 el mediante ley federal se creó esta figura.⁷¹ La actividad del juez penitenciario significó el control del cumplimiento de la pena, la aplicación de la normativa penitenciaria en casos concretos de los sentenciados y además la regulación general de la administración penitenciaria, por lo cual este juez tenía amplias funciones.

En cuanto a las razones que motivaron la creación de una autoridad judicial para el control de la ejecución penal se encuentran principalmente, el uso generalizado de la pena de prisión, el rápido avance del DEP, la construcción de sistemas penitenciarios, la concentración de poder en la administración penitenciaria; y, la constatación de graves violaciones a derechos humanos de los reclusos.

Respecto de la generalización de la pena de prisión, su amplio uso permitió un rápido y constante desarrollo de esta sanción penal, desarrollo que se evidencia en la creación y modificación de los distintos sistemas penitenciarios, lo cual se tradujo en una importante producción de normativa específica.

El avance del DEP logró que en el año 1925 se hagan propuestas a la Comisión Penitenciaria Internacional para establecer reglas internacionales para el tratamiento de las PPL,⁷² cuestión que se concretaría en el Primer Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrado en el año 1955, en el cual se aprobaron las ya mencionadas Reglas de Mandela. Si bien estas Reglas no determinan que el control de la ejecución penal deba ser realizado por una autoridad judicial especializada, si señalan que se debe garantizar a los reclusos la posibilidad de presentar quejas ante una autoridad judicial.

De acuerdo con Téllez Aguilera,⁷³ en el estudio comparado de las legislaciones se evidencia que el control de la ejecución penal puede ser judicial o extrajudicial, existiendo también casos de control mixto, pero siempre se pretende que una autoridad distinta a la propia administración sea la encargada de supervisar la forma en que se ejecutan las penas y como actúa la administración.

En el caso europeo, el Consejo de Europa a partir del año 1967 desarrolló un proceso de adaptación de las Reglas de Mandela a su contexto, por lo que en 1973 se

⁷¹ Avelina Alonso de Escamilla, "La institución del Juez de Vigilancia en el Derecho comparado: Sus relaciones con la administración penitenciaria", *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, n.º 39-1 (1986): 81.

⁷² Téllez, "Aproximación al Derecho penitenciario de algunos países europeos", 699.

⁷³ *Ibíd.*, 712-3.

aprobaron la denominadas *Reglas Penitenciarias Europeas*. De acuerdo con Ortega Llorca,⁷⁴ la regla 56-2 es el antecedente del control judicial de la ejecución penal, pues señala que el respeto a los derechos de los reclusos debe ser asegurado por un control ejercido por autoridad judicial u otra distinta a la administración penitenciaria.

Tamarit Sumalla et al., identifican en las Reglas Penitenciarias Europeas la declaración de la necesidad de control externo de la administración penitenciaria, que no exige que el control sea de naturaleza judicial, describiendo que el juez de vigilancia penitenciaria era un tema novedoso, solo conocido en Brasil, Francia e Italia.⁷⁵ Francia cuenta esta figura judicial de control desde el año 1958, Polonia desde 1970, Italia a partir de 1930, Portugal desde 1976 y España incorporó esta figura en el año 1979.⁷⁶

En los países que adoptaron controles judiciales se identifican tres mecanismos: tribunales ordinarios, en los que las decisiones administrativas solo pueden ser recurridas y no de conocimiento; jueces de vigilancia penitenciaria, los cuales se convierten en garantes de los derechos de las PPL, ya sea por recurso o por conocimiento directo; y, jueces de ejecución penal, que más que control de la ejecución penal conocen cuestiones de modificación de la pena como acumulación de penas, beneficios, entre otras.⁷⁷

Si bien las competencias de los jueces encargados del control de la ejecución penal pueden variar de acuerdo con cada legislación, las razones fundamentales de su creación son: la necesidad de supervisar la actividad de la administración penitenciaria y la garantía de derechos de las PPL. Antes de la creación de este mecanismo de control, la actividad jurisdiccional finalizaba con la emisión de la sentencia de condena y se reactivaba solamente para declarar el cumplimiento de las penas.

La señalada situación es gráficamente expresada por Manzanares Samaniego, para quien la justicia se olvidaba del condenado en la puerta de la prisión, entregando a la administración "*penas en blanco*" que eran materializadas administrativamente sin control jurisdiccional.⁷⁸ En este sentido Mapelli Caffarena,⁷⁹ señala que la instauración del juez de ejecución penal respondió a la necesidad de limitar las potestades de la

⁷⁴ Vicente Ortega L., "El juez de Vigilancia", *Cuadernos de la Facultad de Derecho* (1982): 193.

⁷⁵ Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 294

⁷⁶ Alonso de Escamilla, "La institución del Juez de Vigilancia", 76-86; y Omar Huertas, Cristina Rumbo y Alicia Uribe, "El juez de vigilancia penitenciaria en España, como referente de la ejecución penal en América Latina", *IUSTA*, n.º 48 (2018): 81.

⁷⁷ Téllez, "Aproximación al Derecho Penitenciario de algunos países europeos", 712-3.

⁷⁸ José Manzanares Samaniego, "La problemática actual del Juez de Vigilancia", *Revista de Estudios Penitenciarios*, n.º 232-235 (1981): 8.

⁷⁹ Borja Mapelli, *Las consecuencias jurídicas del delito*, 3ª ed., (Madrid: Civitas, 1999), 133-4.

administración penitenciaria y que los sentenciados cuenten con una justicia especializada que tutele sus derechos y *que sea distinta a la que los condenó*.

Por la cercanía doctrinaria y el considerable desarrollo que ha tenido la figura del juez de vigilancia penitenciaria (JVP) en España, revisamos brevemente sus principales aspectos. En el caso español la adopción de este juez especializado responde a que la Constitución en su artículo 117.3 declara la competencia exclusiva de jueces y juzgados para juzgar y ejecutar lo juzgado, cuestión que en el caso penitenciario fue asumida en la Ley Orgánica General Penitenciaria en el año 1979, creando esta jurisdicción especializada con función específica de control de la administración penitenciaria, control de la legalidad de la ejecución de la pena y tutela de los derechos de los reclusos.⁸⁰

Para Tamarit Sumalla et al., las razones para la creación de este juez en España fueron las siguientes: a) la individualización del contenido de la pena exige la intervención de una autoridad judicial, que haga ejecutar lo juzgado; b) necesidad de protección real de los derechos de las PPL; y, c) necesidad de subordinación de la administración penitenciaria a una supervisión jurisdiccional. Con estos elementos se buscó reforzar el principio de legalidad en la ejecución penal.⁸¹

En la construcción de la figura de este juez se identifica una doble función. Por un lado, el control de la ejecución de las penas, que implica principalmente la legalidad de la pena en cuanto se restringe el contenido de la misma a la decisión judicial, imposibilitando decisiones administrativas arbitrarias; y, por otro lado, el control de la administración penitenciaria, que tiene relación con la supervisión del régimen y tratamiento penitenciario. En este sentido, Ignacio Subijana señala que la judicialización fue una necesaria adecuación del control de la ejecución penal a la norma constitucional, para restringir la modificación administrativa del contenido de las penas y limitar el poder de la administración.⁸²

De acuerdo con Cervelló, el JVP cumple con las funciones de control judicial sobre la administración penitenciaria, control de la legalidad de la pena y protección de los derechos de las PPL; por lo cual asume acciones que antes correspondían a la administración, como la concesión de permisos o beneficios penitenciarios, otras que correspondían al juez de condena, como la garantía de ejecución de la pena; y, otras que

⁸⁰ Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 173.

⁸¹ Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 295.

⁸² Ignacio Subijana, "El juez en la ejecución de las penas privativas de libertad", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 07-11 (2005): 11-6.

correspondían a los tribunales contencioso administrativos, como la impugnación de actos administrativos, recibiendo una naturaleza especial.⁸³

La autora en referencia reconoce también que las funciones de estos jueces pueden ser clasificadas en: actuaciones en primera instancia, actuaciones en segunda instancia y actuaciones de conocimiento, planteamiento similar al realizado por Huertas, Rumbo y Uribe,⁸⁴ que se presenta de forma esquemática en la Tabla 1.

Tabla 1
Funciones del juez de vigilancia penitenciaria

Ámbito	Funciones
Decisorias en primera instancia	<ul style="list-style-type: none"> - Conceder libertad condicional y acordar su revocación. - Acordar propuestas de beneficios que supongan acortamiento de la condena. - Aprobar imposición de sanción de aislamiento de más de catorce días - Autorizar permisos de salida de más de dos días - Atender peticiones y quejas que afecten derechos de los internos
Decisorias en segunda instancia	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver por recurso reclamaciones sobre sanciones disciplinarias. - Resolver recursos sobre reclamación de ubicación inicial, progresión y regresión.
De conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Conocer el paso a establecimientos de primer grado - Ser informado inmediatamente del uso de medios coercitivos - Ser informado del traslado de penados - Otras relativas a intervención de comunicaciones, limitaciones regimentales, ingreso en hospitales. - Control sobre medidas de seguridad privativas de libertad y libertad vigilada. - Acordar el regreso al régimen general en la aplicación de libertad condicional y beneficios penitenciarios
Otras previstas en el Código Penal	<ul style="list-style-type: none"> - Acordar el régimen general para la clasificación en tercer grado - Suspender la ejecución de la pena por demencia sobrevenida - Controlar la ejecución de trabajo comunitario - Abono de la prisión provisional por causa distinta de la que se decretó - Proponer al tribunal sentenciador el contenido de las obligaciones de la libertad vigilada y controlar su cumplimiento - Revocar la suspensión de la ejecución de la prisión permanente revisable - Conocer cuestiones de repatriación de sentenciados

Fuente: Huertas, Rumbo y Uribe.

Elaboración: propia.

Con base en lo señalado, a decir de Tamarit Sumalla et al., la naturaleza del JVP es estrictamente jurisdiccional, sin que ello impida la revisión de cuestiones administrativas, pues este juzgador puede a través de su facultad de conocer peticiones y quejas de los penados, revisar la administración, régimen y tratamiento penitenciario, siempre que se afecten derechos o beneficios de los sentenciados.⁸⁵ En tal sentido, en 1985 los jueces de vigilancia penitenciaria señalaron que están en capacidad de tomar

⁸³ Cervelló, *Derecho Penitenciario*, 173.

⁸⁴ Huertas, Rumbo y Uribe, "El juez de vigilancia penitenciaria en España", 82.

⁸⁵ Tamarit et al., *Curso de Derecho Penitenciario*, 297-8.

decisiones sobre la administración penitenciaria, sin más límite que el principio de legalidad y de que lo ordenado sea razonable y no plantee un problema de seguridad.⁸⁶

Esta breve revisión del control judicial de la ejecución penal en España permite una mirada general del proceso de construcción de esta figura jurisdiccional, sus funciones y naturaleza de sus actuaciones. Desde la creación de este juez han pasado más de cuatro décadas y a decir de varios autores es un proceso inconcluso,⁸⁷ cuestión que permite dimensionar la dificultad que supone la implementación del control judicial.

En el caso latinoamericano a pesar de la cercanía territorial con Brasil, país en que se creó por primera vez esta jurisdicción especializada, no fue sino hasta la década de los años ochenta que por influencia de la legislación española se comenzó a incorporar la figura del juez de ejecución penal. En el caso de Argentina su incorporación se registra a partir del año 1986; en Perú en el año 1985, aunque actualmente ha sido suprimida; Colombia en 1991; Venezuela 1999; Bolivia 2001; siendo Ecuador el último de estos países en adoptar esta figura jurisdiccional en el año 2008.

En Latinoamérica el proceso de creación de un juez especializado en materia de ejecución penal se desarrolló principalmente en los años ochenta, siguiendo los planteamientos que en Europa habían iniciado una década antes. Julio Maier fue uno de los principales promotores de la incorporación de esta figura jurisdiccional, que se agregó al *proyecto de Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica*, que tuvo especial importancia en las reformas procesales en los distintos países de la región.⁸⁸

El referido proyecto, que fue elaborado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal,⁸⁹ plantea como uno de sus principios básicos, que la ejecución de la pena estará a cargo de un tribunal judicial. En este sentido el artículo 388 *ibídem* señala que los *condenados* podrán ejercer sus derechos ante el tribunal de ejecución; y, el artículo 394, que este tribunal controlará el cumplimiento adecuado del régimen penitenciario, teniendo la posibilidad de realizar las inspecciones que sean necesarias y hacer comparecer a las autoridades para efectos de vigilancia y control.

Es claro que en el modelo de Código procesal se incorpora un capítulo referente a la ejecución penal, cuestión que, a decir de Maier, no ha recibido el tratamiento e

⁸⁶ *Ibíd.*, 298-9.

⁸⁷ Subijana, “El juez en la ejecución de las penas privativas de libertad”, 11:19.

⁸⁸ Marcos Salt, “La figura del juez de ejecución penal en América Latina”, en *Estudios sobre justicia penal: Homenaje al profesor Julio B.J. Maier*, coord. David Baigún (Buenos Aires: Editorial del Puerto, 2005), 453.

⁸⁹ Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código Procesal Penal Modelo Para Iberoamérica*, (1989).

importancia necesaria, puesto que el Derecho Penal no ha abordado con profundidad cuestiones referentes a la medición de la pena concreta a aplicar; en tanto que, para el Derecho procesal, la ejecución penal es “*casi inexistente*”, considerándola una fase de la justicia penal en que las exigencias del enjuiciamiento penal disminuyen.⁹⁰

El modelo planteado en el Código en referencia prevé un juez especializado para la ejecución penal, que tiene dos finalidades claramente diferenciadas. Por un lado, actúa como control de la ejecución penal, estableciendo límites al contenido formal y material de la pena y sus modificaciones; y, por otro, vigila y controla el funcionamiento del régimen penitenciario, en un ejercicio de tutela general de derechos de las PPL.

Las razones del establecimiento del control judicial de la pena revelan una cuestión fundamental, la necesidad de supervisar lo que el Estado realiza en los centros de privación de libertad, pues si bien a los sentenciados se les ha limitado su libertad, esta limitación no afecta el resto de los derechos inherentes a la dignidad de las personas como seres humanos. La privación de libertad genera un espacio de particular vulneración de derechos, por lo que en este contexto el Estado está en la obligación de respeto de derechos fundamentales con mayor intensidad.

Con base en estos criterios sobre la creación de jueces para el control de la ejecución penal y los distintos mecanismos de control, se considera que en el caso ecuatoriano el *juez de garantías penitenciarias* asume una función y ámbito muy amplio, a saber: (i) controlar el cumplimiento de la pena, (ii) supervisar el funcionamiento del sistema de rehabilitación social; (iii) proteger los derechos de las PPL; y, (iv) proteger los derechos de las víctimas. Con esta constatación se identifica que la legislación es muy amplia y garantista en cuanto a las competencias del juez de garantías penitenciarias.

Por otro lado, en cuanto a los mecanismos de intervención o actuación, el JGPT asume competencia en incidentes de ejecución penal por: (i) impugnación, como los tribunales ordinarios, (ii) tutela de derechos por conocimiento e impugnación, como los jueces de vigilancia penitenciaria; y, (iii) modificación de pena, como los jueces de ejecución penal. En tal razón, se considera que el JGPT es un juez de ejecución penal, que abarca de forma íntegra los diversos mecanismos de control que reconoce la doctrina, revistiendo un muy amplio aspecto conceptual del control judicial de la ejecución penal, cuestión que a detalle se analiza en el segundo capítulo.

⁹⁰ Julio Maier, "Democracia y Administración de Justicia Penal en Iberoamérica: Los proyectos para la reforma del sistema penal." *THĒMIS-Revista de Derecho*, n.º 29 (1994): 67.

Capítulo segundo

El control judicial de la ejecución penal en la legislación ecuatoriana

En el presente capítulo se aborda el marco normativo que regula la ejecución penal y su control jurisdiccional, con la finalidad de determinar de forma esquemática cómo en el Ecuador se prevén actualmente estos aspectos. El tratamiento de este ámbito inicia por una breve referencia a los antecedentes normativos de la ejecución penal y su control, luego se analiza las normas sobre ejecución penal, incluyendo tipos de penas, funcionamiento del sistema de ejecución penal e institucionalidad de este sistema.

Determinadas las cuestiones esenciales sobre ejecución penal, se analiza la previsión normativa del control jurisdiccional de la ejecución penal, las diversas jurisdicciones que intervienen en el proceso de ejecución de penas; y, con mayor detalle se estudia la figura del juez de garantías penitenciarias, considerando su naturaleza, atribuciones y competencias, así como el procedimiento de garantías penitenciarias, finalizando con la revisión de las normas de impugnación aplicables.

1. Antecedentes normativos

El análisis del desarrollo de la forma de ejercer el poder punitivo y la consolidación de las instituciones de castigo en el Ecuador representa un complejo y detallado trabajo no previsto para la presente investigación; sin embargo, en este apartado de forma general se realiza un breve acercamiento al desarrollo del sistema penitenciario y el control de la ejecución de penas, analizando de forma limitada el periodo anterior al año 1982, mientras que a partir de este año se realiza una revisión más detallada.

El Ecuador se constituyó como república a partir del año 1830, pero hasta 1837 se mantuvieron las normas penales de la colonia, fecha en que se promulgó el primer Código Penal ecuatoriano, cuerpo normativo que preveía como sanciones la multa, pena de prisión, destierro, pena capital, entre otras. Las normas referentes a ejecución de las penas describían cómo se cumplía cada tipo de sanción. En cuanto a la prisión se describía cuestiones referentes al destino del sentenciado, pero no se detallan normas sobre administración de los lugares de presidio. La ejecución de las sanciones era responsabilidad exclusiva de la función ejecutiva.⁹¹

⁹¹ Ecuador, *Código Penal*, Imprenta, 14 de abril de 1837.

Para el año 1871 se dictó un nuevo Código Penal que adecuó las sanciones a la nueva visión penitenciaria de la justicia penal, se mantuvo la pena de muerte, pero se generalizó el uso de la prisión. En este Código se incorporaron normas específicas sobre la administración de los presidios y el lugar del cumplimiento de la pena, disponiendo que la prisión se cumplirá en la cárcel del respectivo cantón.⁹² Esta nueva visión se instrumentó en la construcción del panóptico en la ciudad de Quito, cárcel que cumplía las ideas utilitarias de vigilancia, aislamiento y trabajo, desarrolladas por Bentham.

Con los cambios sociales, políticos y económicos que supuso el triunfo de la revolución liberal alfarista, a partir de 1895 se abolió la pena de muerte y la privación de libertad pasó a tener un papel central en la forma de castigo. Con la publicación del Código Penal del año 1906 se instrumentaron penas de reclusión mayor, reclusión menor y prisión,⁹³ lo que conllevó una nueva organización de las prisiones, clasificándolas en penitenciarias y cárceles. Esta estructura significó una regulación más amplia del sistema penitenciario, cuya administración y control correspondía con exclusividad al ejecutivo.

En los años siguientes al Código Penal de 1906, se dio un importante desarrollo de regulación de la administración de las prisiones, que al principio se cumplió mediante reglamentos específicos para cada cárcel, como el Reglamento para el penal García Moreno y los que regulaban las colonias penales de Mera y Galápagos, en los que ya se integraron normas sobre separación y clasificación penitenciaria.⁹⁴

Posteriormente, con el afán de mantener una regulación central, conforme lo detalla Torres Ríos,⁹⁵ para el año 1935 se creó la Dirección General de Prisiones; en 1959 se establecieron los patronatos de cárceles y trabajos reglamentarios; para 1964 se promulgó la Ley de Patronatos de Cárceles, Penitenciarías y Colonias Penales agrícolas del Ecuador; y, ante los negativos resultados de estos patronatos en el año 1970 se creó la Dirección Nacional de Prisiones como entidad que formaba parte del Ministerio de Gobierno, Justicia y Cárceles. Estas acciones dan muestra del constante interés de incrementar la regulación y mantener un poder centralizado para la administración de la prisión, cuestión que correspondió siempre a la función ejecutiva, sin control judicial.

El retorno a la democracia en el año 1979 planteó la necesidad de revisar el funcionamiento del sistema penitenciario, por lo que se creó la Comisión

⁹² Ecuador, *Código Penal*, Registro Oficial 147, Suplemento, 22 de enero de 1971, art. 55.

⁹³ Ecuador, *Código Penal*, Registro Oficial 61, de 18 de abril de 1906, art. 38.

⁹⁴ Fausto Adrián Torres Ríos, "Evolución y perspectivas del régimen jurídico que rige el sistema penitenciario ecuatoriano" (tesis maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, 2005), 27-8.

⁹⁵ *Ibíd.*, 29.

Interinstitucional e interdisciplinaria de Asesoría Política Penitenciaria,⁹⁶ encargada de asesorar a la Dirección Nacional de Rehabilitación Penitenciaria para la mejora de los procesos de rehabilitación, asesoría que se consolidó en la adecuación de un nuevo texto normativo para regular el sistema penitenciario.

Para el año 1982, por primera ocasión en Ecuador, se legisló un cuerpo normativo específico y completo sobre la ejecución de sanciones penales, denominado *Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social*.⁹⁷ Este Código señalaba como uno de sus considerandos la necesidad de incorporar al marco normativo las nuevas concepciones doctrinarias sobre aplicación de penas y los adelantos del Derecho ejecutivo penal, en el contexto de un sistema penitenciario progresivo que busca la reinserción social.

Con este marco normativo se estructuró la organización del sistema penitenciario, estableciendo un Consejo Nacional de Rehabilitación Social, encargado de la política penitenciaria para lograr la rehabilitación de los sentenciados y una adecuada administración de los centros de privación de libertad. Este Consejo estaba conformado por representantes del Ministerio de Gobierno, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Fiscal e Instituto de Criminología de la Universidad Central. La ejecución y operatividad del sistema penitenciario estaba encargada a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y el funcionamiento de los CPL a cada uno de los directores.⁹⁸

En cuanto al control de la ejecución de penas, el Código en referencia claramente establecía mecanismos de supervisión o revisión de las decisiones de la administración penitenciaria, pero estas eran facultad de la propia administración; es decir, el mismo ente del ejecutivo encargado de la ejecución penal era el responsable de su control. Evidencia de ello es que el Consejo Nacional tenía competencia para resolver apelaciones relacionadas con la progresión de los sentenciados,⁹⁹ mientras que la Dirección Nacional, como segunda instancia, conocía apelaciones a las decisiones de los directores de cada CPL.¹⁰⁰ Por otra parte, cuestiones relacionadas con la modificación de la pena como prelibertad o libertad condicional eran asunto del director del CPL.¹⁰¹

El marco normativo del sistema penitenciario establecido en el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social estuvo vigente sin mayores reformas hasta el

⁹⁶ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 440*, Registro Oficial 243, 1 de Agosto de 1980.

⁹⁷ Ecuador, *Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social*, Registro Oficial 282, 9 de julio de 1982.

⁹⁸ *Ibíd.*, art. 4

⁹⁹ *Ibíd.*, art. 5

¹⁰⁰ *Ibíd.*, art. 10.

¹⁰¹ *Ibíd.*, art. 23, 25.

año 2006. Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 2008 se realizaron reformas sustanciales, por lo que se modificó este cuerpo normativo, el cual sería derogado en el año 2014, tras la publicación del Código Orgánico Integral Penal, COIP.

En el ámbito constitucional hasta antes de 1998 no se abordó cuestiones relacionadas con el control judicial de la ejecución penal, solamente se hacía referencia a la finalidad rehabilitadora de la privación de libertad; pero en la Constitución aprobada en dicho año se incorporó como una de las atribuciones del Ministerio Público la vigilancia del funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente.¹⁰² Si bien se prevé un control del sistema penitenciario por parte de una entidad extraña a la función ejecutiva, no es un control judicial.

En función de esta atribución constitucional, la Ley Orgánica del Ministerio Público contemplaba como una de sus funciones el vigilar el funcionamiento del régimen penitenciario y la rehabilitación del delincuente,¹⁰³ pero no señalaba los mecanismos de vigilancia, salvo la referencia expresa de realizar visitas a los centros de privación de libertad con el fin de precautelar los derechos de las personas internadas.¹⁰⁴ Este cuerpo normativo tuvo una nueva codificación en el año 2006 y estuvo en vigencia hasta la promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial en el año 2009.¹⁰⁵

Si bien la Constitución y la ley contemplaron una suerte de mecanismo de vigilancia por parte del Ministerio Público, esta atribución no significa control judicial de la ejecución penal, pues no incorporaba cuestiones jurisdiccionales y se restringía a actividades administrativas de supervisión que no se verificaban en acciones correctivas del sistema penitenciario. De la revisión de los antecedentes normativos, se verifica que hasta el año 2008 en Ecuador no existió control judicial de la ejecución penal.

En el año 2008 con la promulgación de la Constitución de Montecristi, se estableció la existencia de control judicial de la ejecución penal, lo cual sería adecuado normativamente a partir del año 2009. Al respecto, el artículo 203 de la CRE determina como una de las directrices del sistema nacional de rehabilitación social que las “juezas y jueces de garantías penitenciarias asegurarán los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y decidirán sobre sus modificaciones.” Así, tras un largo recorrido y a través de la influencia de diversas legislaciones, especialmente la española, en Ecuador se creó una figura jurisdiccional para controlar la ejecución de las penas.

¹⁰² Ecuador, Constitución de la República, art. 219.

¹⁰³ Ecuador, *Ley Orgánica del Ministerio Público*, Registro Oficial 26, 19 marzo de 1997, art. 3.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, art. 8.

¹⁰⁵ Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, Registro Oficial 544, 09 de marzo de 2009.

2. Derechos de las personas privadas de libertad en Ecuador

Como se señaló en el capítulo primero, la protección de las personas sentenciadas penalmente, en general, y de las PPL, en particular, es resultado de un proceso histórico de identificación de los excesos y crímenes de la justicia penal, proceso que tiene su punto más álgido en el reconocimiento de los derechos de estos grupos específicos, y que en Ecuador ha tenido un detallado desarrollo normativo, que se analiza en este apartado.

Es necesario iniciar por la identificación de principios generales previstos en la Constitución y que dan sustento a la previsión de derechos para estos grupos. Por ello debemos hacer referencia a que el Estado ecuatoriano tiene como deberes primordiales, entre otros, garantizar el efectivo goce de los derechos constitucionales, una cultura de paz, la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.¹⁰⁶

En concordancia con lo señalado, el artículo 11 de la CRE prevé que el ejercicio de los derechos se regirá por el principio de igualdad y no discriminación, por la favorabilidad, reconocimiento de los derechos inherentes a la dignidad humana, desarrollo progresivo de los derechos y su protección; siendo el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Con lo dicho, la CRE determina la forma de ejercicio y garantía de derechos, sobre la lógica de la igualdad formal ante la ley, pero con la previsión de medidas de acción afirmativa, por lo que, en su artículo 35 establece la existencia de grupos de atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, estando entre estos grupos las PPL, para quienes el artículo 51 *ibídem* determina los siguientes derechos:

Art. 51.- Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos:

1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.
2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.
3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad.
4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.
5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.
6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.
7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.

¹⁰⁶ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 3 num. 1 y 8.

Por otro lado, derechos fundamentales como el debido proceso, tutela efectiva y seguridad jurídica, son derechos constitucionales previstos para todas las personas y en tal razón aplicables a las personas procesadas y sentenciadas penalmente. Así también, el artículo 77 de la CRE prevé una serie de derechos y garantías aplicables a los procesos penales en que exista privación de libertad.

En la previsión legal de los derechos de las PPL debemos recurrir al COIP, el cual en su artículo 4 establece que las PPL conservarán la titularidad de sus derechos humanos, bajo las limitaciones propias de la privación de libertad, respetando su dignidad como seres humanos; mientras que el artículo 12 *ibídem* prevé el catálogo de derechos y garantías de las PPL, los cuales tienen sustento en que las PPL por su situación procesal o de condena no pierde más derechos que la libertad, manteniendo los otros derechos, pero con ciertas limitaciones acordes al contexto penitenciario.

Por lo expuesto, la legislación ecuatoriana se adecúa a los criterios internacionales sobre protección de derechos de las PPL, estableciendo una triple protección de derechos, por la calidad de ser humano, por la calidad de ciudadano y por ser un grupo de atención prioritaria. El desarrollo normativo que ha existido en este ámbito es adecuado, pero inacabado por ser una cuestión progresiva, debiendo destacar que, si bien estos derechos se direcciona a las PPL, son aplicables a todas las personas sentenciadas penalmente, en lo que por la naturaleza de las otras sanciones penales fuere aplicable.

3. Ejecución penal

Conocido el aspecto dogmático de protección de derechos, es necesario determinar las normas de la ejecución penal, verificando sus ámbitos a través del conocimiento de los fines de la pena, los tipos de penas, el funcionamiento del sistema de ejecución penal y la institucionalidad encargada del cumplimiento de estas normas.

La ejecución penal es el proceso de cumplimiento de las sanciones penales, el cual dependerá en su tratamiento, ejecución y duración, del tipo de pena o sanción que haya sido impuesta en el proceso penal. En este sentido, el artículo 201 de la CRE denomina al sistema de ejecución penal como *sistema de rehabilitación social*, que abarca el tratamiento de todas las personas sentenciadas penalmente, y por tanto debe incorporar a quienes hayan recibido penas privativas de libertad y penas no privativas de libertad.

Respecto de la pena la norma sustantiva penal la define como “una restricción a la libertad y a los derechos de las personas, como consecuencia jurídica de sus acciones

u omisiones punibles. [La cual] Se basa en una disposición legal e impuesta en sentencia condenatoria ejecutoriada”,¹⁰⁷

En lo que se refiere a la finalidad de la pena, tanto la Constitución cuanto la Ley prevén expresamente los fines de la sanción penal. La CRE en su artículo 201 establece que el sistema de rehabilitación social, es decir el sistema de sanciones penales, “tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos”. Es claro que esta finalidad se corresponde con la teoría especial positiva de la pena.

Por su parte, el artículo 52 del COIP 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.” La finalidad rehabilitadora es coincidente entre lo determinado en la CRE y el COIP; pero el COIP añade como fines de la pena la prevención general para la comisión de delitos y la reparación de la víctima.

Con base en lo señalado, debemos advertir que existe discusión sobre una posible contradicción entre lo que determina la Constitución y lo que establece el COIP, siendo necesario comentar y analizar esta posible antinomia que se basa en la inclusión legal de dos finalidades no previstas constitucionalmente, para lo cual debemos remitirnos a cuestiones esenciales de la teoría de la pena y aspectos normativos.

El legislador al promulgar el COIP realizó una exposición de motivos, que si bien no constituye parte de las disposiciones jurídicas, *expresa el espíritu de estas normas y en tal razón de la justicia penal*, la cual se adscribe a los desarrollos teóricos del garantismo penal,¹⁰⁸ al referir expresamente:

El derecho penal tiene, aparentemente, una doble función contradictoria frente a los derechos de las personas. Por un lado, protege derechos y, por otro, los restringe. Desde la perspectiva de las víctimas, los protege cuando alguno ha sido gravemente lesionado. Desde la persona que se encuentra en conflicto con la ley penal, puede restringir excepcionalmente sus derechos, cuando una persona vulnera los derechos de otras y justifica la aplicación de una sanción. Por ello, el derecho penal debe determinar los límites para no caer en la venganza privada, ni en la impunidad.¹⁰⁹

Lo dicho se compadece con la justificación teórica del poder punitivo y de la pena que realiza el garantismo penal, pues explica tres cuestiones esenciales, a saber: (i) que el

¹⁰⁷ Ecuador, *COIP*, art. 51.

¹⁰⁸ Ferrajoli, *Derecho y razón*, 334.

¹⁰⁹ Ecuador, *COIP*, Exposición de motivos.

ejercicio del poder punitivo y la pena significan una negación de la venganza privada, (ii) que la pena se justifica en tanto es un mecanismo de prevención del delito; y, (iii) que el derecho penal cumple una doble función, por un lado protege los derechos de todos a través de la protección de bienes jurídicos; y por otro, protege los derechos del infractor.

Estas consideraciones teóricas y filosóficas además han sido asumidas por la comunidad internacional, pues las Reglas de Mandela señalan que los objetivos de la pena y medidas privativas de libertad “son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. [y que] Estos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad”.¹¹⁰

Entendiendo que la pena encuentra justificación como un mecanismo de prevención del delito, y que en este sentido es un mecanismo de defensa social y de protección de los derechos fundamentales, la previsión de un sistema de justicia penal que involucra la amenaza de una pena y la certidumbre de su cumplimiento en caso de sanción, determina que esta tenga por finalidad la prevención general del delito. Respecto de esta finalidad de la pena, valga recurrir al criterio de Hans Welzel, quien menciona:

La misión primaria del derecho penal no es la protección actual de bienes jurídicos, esto es, la protección de la persona individual, de su propiedad, etc. Pues, cuando entra efectivamente en acción, por lo general ya es demasiado tarde. Más esencial que la protección de determinados bienes jurídicos concretos es la misión de asegurar la real vigencia de los valores de acto de la conciencia jurídica; ello constituye el fundamento más sólido que sustenta al Estado y la sociedad. La mera protección de bienes jurídicos tiene sólo un fin preventivo, de carácter policial y negativo. Por el contrario, la misión más profunda del derecho penal es la de naturaleza ético-social y de carácter positivo.¹¹¹

Por lo dicho, la pena *per se* tiene como una de sus finalidades la prevención del delito, la cual se realiza en dos esferas, la negativa que es una amenaza de sanción y la positiva que es una pauta de comportamiento para no incurrir en el delito, para actuar conforme los valores de la sociedad; en tal sentido, no es necesario que la Constitución expresamente señale esta finalidad de prevención general, que está incorporada a la pena en su naturaleza, por lo que al haberla el legislador establecido en el COIP, no se genera una contradicción o una antinomia, siendo los fines de la pena la prevención general (positiva y negativa) y la prevención especial positiva, estando proscrita la prevención especial negativa, es decir el aislamiento del infractor.

¹¹⁰ ONU, “Reglas Nelson Mandela”, Regla 4.

¹¹¹ Hans Welzel, *Derecho penal alemán* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 13.

Determinada la definición y finalidades de la pena, el estudio de los ámbitos de ejecución penal se enmarca en los diferentes tipos de pena previstos en el artículo 58 del COIP, el cual clasifica las penas por su nivel en principal o accesorias, y por su naturaleza en privativas de libertad, no privativas de libertad, y restrictivas de derechos de propiedad.

Sobre las penas privativas de libertad el artículo 59 *ibídem* no establece una definición, pero estas se refieren a la limitación del derecho de libertad ambulatoria, pena que la doctrina denomina *prisión*, la cual puede tener una duración de hasta cuarenta años y está prevista en cada tipo penal en un sistema de rangos, determinando una pena mínima y máxima dentro del cual el juzgador puede imponer la pena concreta para cada caso.

En lo que se refiere a las penas no privativas de libertad el artículo 60 del COIP las determina de forma taxativa, señalando 14 diferentes penas, las cuales se presentan en la Tabla 2. Por la amplitud de derechos que limitan y al no ser objeto de la investigación el estudio detallado de estas penas, solamente se las menciona de manera referencial.

Tabla 2
Penas no privativas de libertad y derecho limitado

Artículo y numeral	Penas
60.1	Tratamiento médico, psicológico, capacitación, programa o curso educativo.
60.2	Obligación de prestar un servicio comunitario.
60.3	Comparecencia periódica y personal ante la autoridad.
60.4	Suspensión de la autorización o licencia para conducir cualquier tipo de vehículo.
60.5	Prohibición de ejercer la patria potestad o guardas en general.
60.6	Inhabilitación para el ejercicio de profesión, empleo, arte, cargo público, oficio, industria o comercio; así como para ejercer la gerencia, dirección, administración de personas jurídicas
60.7	Prohibición de salir del domicilio o del lugar determinado en la sentencia.
60.8	Pérdida de puntos en la licencia de conducir en las infracciones de tránsito.
60.9	Restricción del derecho al porte o tenencia de armas.
60.10	Prohibición de aproximación o comunicación directa con la víctima, sus familiares u otras personas.
60.11	Prohibición de residir, concurrir o transitar en determinados lugares.
60.12	Expulsión y prohibición de retorno al territorio ecuatoriano para extranjeros.
60.13	Pérdida de los derechos de participación.
60.14	Inhabilitación para contratar con el Estado (aplicable a ciertos delitos)

Fuente: COIP

Elaboración: propia

Sobre estas penas es menester señalar que el inciso final del artículo en referencia señala que el juzgador de manera facultativa podrá imponer una o más de estas sanciones, sin perjuicio de las penas previstas en cada tipo penal, es decir, el legislador les ha otorgado la calidad de pena accesoria; sin embargo, de que también existen tipos penales en que son penas principales, pero con un uso residual en el catálogo penal.

En cuanto a las penas restrictivas de los derechos de propiedad, el artículo 69 del COIP establece tres tipos de penas, la multa, el comiso penal y la destrucción de los efectos o instrumentos de la infracción. En el caso de multas estas penas pueden estar contenidas en el tipo penal y de no ser así se deben aplicar conforme las reglas del artículo 70 *ibídem*; mientras que el comiso penal procede en todos los casos dolosos y recae en los bienes cuando son instrumentos, productos o réditos del delito, para lo cual se debe observar las reglas establecidas en el artículo *in comento*; y, asimismo la destrucción de efectos o instrumentos de la infracción procede en todos los casos, con la posibilidad que se los declare de beneficio social y se autorice su uso.

Los tres tipos de penas señalados son los previstos en la legislación ecuatoriana y respecto de estos el Estado debe verificar su cumplimiento o ejecución. Sin embargo, es necesario señalar que de conformidad con el artículo 666 del COIP, el SNRS está también encargado de la ejecución de medidas cautelares dictadas en los procesos penales, por lo que este asunto, si bien no corresponde propiamente a la esfera de la ejecución penal, también es considerado uno de sus ámbitos.

De acuerdo con lo señalado, es claro que los ámbitos de la ejecución penal son cuatro, los cuales están determinados por el tipo de pena o medida de acuerdo con su naturaleza, siendo los siguientes: (i) penas privativas de libertad o régimen penitenciario; (ii) penas no privativas de libertad; (iii) penas restrictivas de los derechos de propiedad; y, (iv) régimen de medidas cautelares.

La importancia de determinar estos ámbitos de acuerdo a la pena impuesta y/o cumplimiento de medidas cautelares, radica en que a partir de esto se debe verificar dos aspectos esenciales de la ejecución penal, el primero relacionado con la institucionalidad encargada del cumplimiento de las penas y medidas cautelares; y, el segundo referente a la jurisdicción y competencia del juzgador encargado del control de la ejecución penal.

Finalmente, es necesario señalar que de acuerdo con la penalidad prevista en nuestra legislación, la pena de prisión tiene un uso prioritario y generalizado, pues más del 95% de infracciones tienen determinada como sanción la pena de prisión; mientras que tan solo en el 5% de infracciones prevén penas distintas a la prisión.¹¹² La dimensión del uso de las penas permite identificar la razón de que casi siempre la legislación y la doctrina traten al tema de ejecución penal como un tema penitenciario.

¹¹² De acuerdo con las penas previstas en el COIP para el catálogo completo de infracciones. Revisión propia.

4. Funcionamiento y estructura del sistema de ejecución penal

Para conocer el funcionamiento del sistema de ejecución penal en Ecuador, es necesario revisar lo que la normativa prevé al respecto, por lo que corresponde verificar lo determinado en el COIP y en el Reglamento SNRS, cuerpos normativos que contienen las disposiciones sobre estructura, administración y funcionamiento del SNRS.

Es importante señalar que el legislador en el año 2014, con la promulgación del COIP, pretendió unificar todas las normas de naturaleza penal en un solo cuerpo normativo, es así que este Código contempla normas adjetivas y sustantivas penales, en sus libros primero y segundo; y en el tercer libro las normas de ejecución penal.

Asimismo, resulta necesario referir que el legislador en la exposición de motivos del COIP establece como una línea fundamental de la *reforma* a la ejecución penal, y toda vez que se considera este aspecto esencial para comprender la intención legislativa sobre esta materia, se transcribe el tenor literal de esta exposición:

7. La ejecución de las penas

El derecho de ejecución de penas ha estado doctrinaria y jurídicamente divorciado del derecho procesal y del derecho penal sustantivo, en todas sus dimensiones.

Una vez dictada la sentencia, sin que se debata la prolongación de la pena, las y los jueces no tienen relación alguna con el efectivo cumplimiento de la sentencia.

No existe control judicial sobre las condiciones carcelarias, las sentencias no se cumplen efectivamente y la administración ha estado a cargo de un órgano poco técnico y con inmensas facultades discrecionales. Si a esto se suman las condiciones carcelarias, que son deplorables, la falta de estadísticas confiables, la ausencia de registros y la forma arbitraria de establecer sanciones al interior de los centros, se concluye que es urgente realizar una reforma creativa, integral y coherente en el resto del sistema penal. [...]

De este diagnóstico del legislador se identifican tres cuestiones principales de la reforma plateada en el COIP sobre la ejecución penal. Primero, se reconoce el distanciamiento del Derecho penal y procesal penal respecto del Derecho de ejecución penal, por lo que, al incorporar normas de ejecución en el COIP, se pretende dotar a este ámbito jurídico de una naturaleza penal o reforzar su vinculación. Segundo, se advierte la exigencia constitucional de control judicial de la ejecución penal, determinando normas, atribuciones y competencias para el JGPT. Finalmente, se reconoce que la ejecución penal ha estado a cargo de instituciones poco técnicas, y que las penas no se cumplen efectivamente, por lo que se establece una regulación más amplia sobre estos aspectos, regulando el funcionamiento del SNRS, afianzando el principio de legalidad.

Como una cuestión fundamental, el artículo 1 del COIP establece que una de las finalidades de este Código es promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas, cuestión que orienta este cuerpo normativo, en atención al mandato constitucional previsto en el artículo 201 de la CRE. Por su parte, el artículo 2 del COIP establece los principios generales en la justicia penal; y el artículo 5 ibídem los principios procesales, estos últimos si bien son propios del proceso penal, en lo que sea aplicable son también exigibles en el proceso de ejecución penal, al ser este aspecto parte integrante del COIP y en atención a una interpretación integral y sistemática de la norma.

En el ámbito específico de la ejecución penal, los artículos 7 a 10 ibídem establecen los principios rectores de la ejecución penal, siendo estos: separación, tratamiento, participación y voluntariedad; y, prohibición de privación de libertad en centros no autorizados. Estos principios establecen pautas generales del funcionamiento del sistema de ejecución penal, con especial referencia al sistema penitenciario.

Por su parte, el artículo 12 ibídem que establece los derechos de las PPL, determina un sistema de ejecución ideal, estableciendo normas sobre funcionamiento y estructura del SNRS. A través de estos derechos se prevé que existan mecanismos de expresión en los CPL, espacios y momentos para el culto religioso, espacios para actividades educativas, culturales, deportivas y de recreación, espacios y momentos para recibir visitas; condiciones y mecanismos para que las PPL realicen quejas y peticiones, que se cuente con medidas y mecanismos para la protección de la salud y la alimentación.

Ahora bien, revisadas las cuestiones que fundamentan el sistema de ejecución penal, corresponde analizar la estructura orgánica del mismo. En este aspecto el artículo 672 del COIP define al sistema nacional de rehabilitación social (SNRS) como el “conjunto de principios, normas, políticas de las instituciones, programas y procesos que se interrelacionan e interactúan de manera integral para la ejecución penal”.

Este sistema de ejecución penal, de conformidad con lo determinado en el artículo 674 del COIP, es regentado por un Organismo Técnico (OT) con competencias para organizar y administrar el sistema, definir la estructura orgánica y administrativa de los CPL, garantizar la seguridad y protección de los actores del sistema, evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas; y, fijar estándares para el cumplimiento de los fines del sistema.

Este Organismo Técnico es el máximo órgano del SNRS y está integrado por las Carteras de Estado encargadas de las materias de justicia y derechos humanos, salud pública, educación, cultura, deporte, relaciones laborales, inclusión económica y social; y, el Defensor del Pueblo, y es presidido por quien designe el presidente de la República.

De acuerdo con Decreto Ejecutivo No. 215 de 01 de octubre de 2021, es la Secretaría de Derechos Humanos quien preside actualmente el Organismo Técnico, en tanto que conforme Decreto Ejecutivo No. 560 del año 2018,¹¹³ se decidió la creación del *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)*, siendo ésta la institución encargada de las atribuciones relativas a rehabilitación, reinserción y seguridad de las PPL y adolescentes infractores.

En cumplimiento de la atribución de organizar el SNRS, el Organismo Técnico en Resolución No. SNAI-SNAI-2020-0031-R de 30 de julio de 2020, dictó el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (Reglamento SNRS), el cual en su artículo 14 determina que el SNAI es la entidad encargada del SNRS; cuyas funciones están determinadas en el artículo 16 *ibídem*, siendo las principales la administración, ejecución y verificación del cumplimiento de apremios, medidas cautelares, penas privativas y penas no privativas de libertad; y, la administración, gestión y evaluación de los CPL.

En cuanto a la estructura orgánica del SNRS es necesario advertir que se aprecia la existencia de errores conceptuales en el Reglamento SNRS, puesto que en su artículo 14 señala que el SNAI es la entidad encargada del SNRS, y que “*consecuentemente constituye el Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social*”, es decir que el propio OT le da a una entidad creada conforme sus competencias, la calidad que al propio OT le establece el COIP, cuestión que vulnera el principio de legalidad y normas propias de la administración pública sobre delegación de competencias.

Este error además se aprecia en el artículo 15 del Reglamento SNRS, pues determina que la máxima autoridad del OT es el Director General, refiriéndose a la máxima autoridad del SNAI, cuestión que desconoce y contraviene lo determinado en los artículos 674 y 675 del COIP, pues es facultad exclusiva del presidente de la República designar a quien preside el OT, como así se ha hecho en Decreto Ejecutivo 215 de 2021.

A más de las señaladas ilegalidades, el Reglamento del SNRS contraviene lo dispuesto en el artículo 674 del COIP, norma que determina las atribuciones del OT, puesto que en su artículo 16 le otorga al SNAI atribuciones para establecer estándares de cumplimiento de los fines del sistema, y para establecer normativa técnica para el funcionamiento y gestión del sistema, cuestiones reservadas por ley al OT.

De la revisión del Reglamento SNRS se aprecia que estos errores conceptuales parten de una confusión terminológica, pues se crea un organismo legalmente inexistente

¹¹³ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 560*, Registro Oficial 387, Suplemento, 13 de diciembre de 2018.

denominado “*Directorio del Organismo Técnico*”, al cual se le da la cualidad del OT previsto en la ley; mientras que se denomina *Organismo Técnico* a la entidad administrativa que actualmente lleva el nombre de SNAI. Esta confusión propició además la contravención de las normas señaladas, cuestiones que se considera necesario advertir en esta investigación y cuya corrección es imperiosa.

Con la identificación de lo que es el SNRS y su estructura orgánica, debemos insistir en que si bien la norma en términos generales habla de la existencia de un sistema de ejecución penal, casi la totalidad de disposiciones normativas del Libro Tercero del COIP corresponden al sistema penitenciario; mientras que, sobre la ejecución de penas no privativas de libertad y de penas restrictivas de los derechos de propiedad, no existen disposiciones específicas, lo cual puede generar conflictos en cuanto a la eficacia de estas penas y la competencia de quienes deben verificar su cumplimiento y control.

En cuanto al esquema del sistema penitenciario, este se adecúa a los criterios establecidos por la comunidad internacional,¹¹⁴ y en tal sentido es un sistema progresivo individualizado, en el cual la PPL cumple un plan individualizado de la pena, en el que puede ir progresando en tres regímenes, que son: cerrado, semiabierto y abierto.¹¹⁵

Respecto de los CPL, estos se clasifican en: centros de privación provisional de libertad (CPPL), en los que se cumplirán medidas cautelares y de apremio personal; y, centros de rehabilitación social (CRS), en los que permanecerán las personas condenadas en virtud de una sentencia ejecutoriada.¹¹⁶

Ya en el funcionamiento y administración de los CPL, se prevé la separación de PPL con medida cautelar, de las que cumplen una condena; separación de mujeres y hombres; separación por cuestiones de comportamiento violento; separación de sentenciados por delitos de tránsito respecto de los otros sentenciados; y, los contraventores de los sentenciados por delitos. En lo referente a niveles de seguridad, se determinan niveles de mínima, mediana y máxima seguridad.¹¹⁷

En lo relacionado a las normas sobre el funcionamiento de los CPL, se prevé que existirán reglamentos que determinen la estructura de cada CPL.¹¹⁸ En términos generales se establecen las disposiciones respecto del ingreso y registro de las PPL, la exigencia de un examen de salud obligatorio y las normas de separación y clasificación penitenciaria.

¹¹⁴ ONU, “Reglas Nelson Mandela”

¹¹⁵ Ecuador, *COIP*, art. 695.

¹¹⁶ *Ibíd.*, art. 678.

¹¹⁷ *Ibíd.*, art. 694.

¹¹⁸ *Ibíd.*, art. 680.

En lo referente a la seguridad e integridad de las PPL, se debe partir por la consideración de que los internos se encuentran bajo custodia del Estado,¹¹⁹ por lo que existe una exigencia superior para la protección y garantía de sus derechos, además de ser un grupo de atención prioritaria conforme lo determina la CRE;¹²⁰ siendo el Estado responsable de acciones u omisiones que violen sus derechos.

Por otro lado, la seguridad interna de los CPL corresponde al *Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria*, que es una entidad complementaria de seguridad de la función ejecutiva,¹²¹ que tiene como responsabilidad precautelar, mantener y controlar el orden en los CPL, así como proteger el lugar y preservar vestigios de las infracciones cometidas en los CPL, garantizando la cadena de custodia.

En cuanto a la seguridad exterior de los CPL, esta corresponde a la Policía Nacional, quienes en caso de motín o alteración del orden pueden, a solicitud de la administración del CPL, intervenir hasta restablecer el orden.¹²² Además, intervendrán en el traslado de las PPL cuando se lo solicite justificadamente.¹²³

El orden y seguridad de los CPL se sustenta en la existencia de un régimen disciplinario, mediante el cual se busca garantizar el respeto a los derechos de las PPL, la convivencia armónica, la seguridad de los CPL y el cumplimiento eficaz de las penas y medidas cautelares privativas de libertad. Este régimen disciplinario prevé la posibilidad de imponer sanciones a las PPL, pero solamente conforme las infracciones y sanciones disciplinarias que han sido previstas en el COIP,¹²⁴ y con el procedimiento establecido en la misma norma, por lo que se garantiza el principio de legalidad y el debido proceso.

Finalmente, se debe señalar que, de este breve análisis del sistema de ejecución penal, se identifica la existencia de cuatro ámbitos de ejecución penal, de los cuales solamente el ámbito de penas privativas de libertad tiene una extensa regulación, mientras que los ámbitos de penas no privativas de libertad, penas restrictivas de los derechos de propiedad y régimen de medidas cautelares, no tienen una regulación adecuada para su ejecución, lo cual determina que estas penas y medidas puedan ser ineficaces.

En el caso de las penas no privativas de libertad, por su variada naturaleza, distinta afectación a derechos de los sentenciados y complejidad, se debería contar con un sistema

¹¹⁹ *Ibíd.*, art. 676.

¹²⁰ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 35.

¹²¹ Ecuador, *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*, Registro Oficial 19, Suplemento, 21 de junio de 2017, art. 265.

¹²² Ecuador, *COIP*, art. 720.

¹²³ Ecuador, *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*, art. 265.

¹²⁴ Ecuador, *COIP*, art. 719.

completo de mecanismos de cumplimiento de las penas; sin embargo, al ser penas con un carácter residual en nuestro ordenamiento jurídico, no se les ha dado el trato necesario.

Por otro lado, en cuanto a las penas restrictivas del derecho de los derechos de propiedad, actualmente estas penas son ejecutadas por intermedio del denominado *juez de ejecución*, cuando lo correcto de acuerdo con el artículo 666 del COIP es que por ser penas sean ejecutadas por el Organismo Técnico del SNRS. En tal sentido, será un juez o Tribunal penal el que dicte sentencia y establezca las penas, pero debería ser una entidad del ejecutivo la que se encargue de ejecutar las multas, el comiso y la destrucción de los efectos o instrumentos de los delitos, como sucede con las otras penas.

5. Control jurisdiccional de la ejecución penal

Como se señaló en el Primer Capítulo, el control judicial de la ejecución penal apareció por primera vez en la legislación brasileña en el año 1922 y desde dicha fecha ha tenido un considerable desarrollo en las distintas legislaciones. En el caso ecuatoriano tuvieron que pasar más de ochenta años para que se incorpore a la legislación la figura de un juez especializado en el control de la ejecución de sanciones penales.

Esta justicia especializada tiene fundamento en la Constitución de la República, en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia social, que tiene como principal obligación la protección y garantía de los derechos;¹²⁵ y bajo el criterio de atención especializada a las PPL, que son consideradas grupo de atención prioritaria.¹²⁶

Este tratamiento prioritario y especializado tiene relación directa con el deber de custodia que mantiene el Estado frente a las personas que cumplen penas o medidas cautelares privativas de libertad, pues su integridad, bienestar, vida y desarrollo depende directamente del Estado, bajo cuya custodia se encuentran.¹²⁷

Con base en lo señalado, la protección especializada de derechos de las PPL exige una justicia especializada, por lo que constitucionalmente se ha instituido la figura del juez de garantías penitenciarias (JGPT), teniendo competencia para asegurar los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y sus modificaciones.¹²⁸

La previsión de este “juez especializado” no es un tema meramente orgánico que regula la organización de la administración de justicia, sino que constituye un sustancial

¹²⁵ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 3.

¹²⁶ *Ibíd.*, art. 35.

¹²⁷ Ecuador, *COIP*, art. 676.

¹²⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 203 num. 3.

cambio para el control de la ejecución penal. La Constitución establece expresamente una doble finalidad del sistema de rehabilitación social, por un lado, la tradicional finalidad de rehabilitación y reinserción del sentenciado y, por otro lado, la protección de los derechos de las PPL. Esta doble finalidad se adecúa a los desarrollos teóricos del garantismo penal, que prevén la pena como un mecanismo de protección social ante el delito y de protección del infractor ante la venganza.

Para el cumplimiento de sus finalidades el SNRS cuenta con un organismo técnico integrado por representantes del ejecutivo, por lo que la ejecución de penas es un asunto exclusivo de dicha función; sin embargo, la garantía de derechos de las PPL corresponde a los JGPT, por lo que se instituye un contrapeso al poder de la función ejecutiva.

Si bien la legislación anterior al año 2008 preveía acciones para la protección de derechos de las PPL, como el amparo constitucional, el hábeas corpus, entre otros; no existía la posibilidad de que la mayoría de decisiones de la administración penitenciaria sean revisadas por la función judicial, pues los mecanismos de impugnación correspondían a la propia administración.

A partir de la incorporación del control judicial de la pena en la legislación ecuatoriana, no solo se establece la exigencia de un juez especializado, sino que se construye un mecanismo de protección de derechos que le faculta a este juzgador especializado revisar todas las decisiones del poder ejecutivo sobre el funcionamiento del sistema de ejecución penal, el cumplimiento de las penas y la modificación de estas. Para comprender el alcance de este control jurisdiccional de la ejecución penal, debemos analizar el proceso de implementación del JGPT, su jurisdicción, competencia y atribuciones, cuestiones que se estudia en las siguientes líneas.

5.1. Implementación del juez de garantías penitenciarias

A pesar de que la previsión del JGPT es un asunto constitucional, su implementación no ha sido oportuna, por lo que es necesario revisar el proceso normativo que ha se ha desarrollado en este aspecto. Como garantía normativa corresponde al legislador y a todo órgano con potestad normativa, adecuar formal y materialmente las normas a lo previsto en la Constitución y los tratados internacionales; en tal sentido, era una obligación imperativa del legislador adecuar las normas para la existencia del JGPT, para lo cual la Asamblea Constituyente estableció un plazo máximo de 120 días desde la entrada en vigencia de la Constitución para aprobar la ley que regula la Función Judicial.

En cumplimiento de la señalada obligación, el 9 de marzo de 2009 se publicó el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) que es la norma que comprende la estructura y funcionamiento de la Función Judicial. Este Código prevé la existencia de los JGPT, así en su artículo 226 establece que en cada distrito habrá el número de jueces de garantías penitenciarias que el Consejo de la Judicatura determine.

En cuanto a las competencias del JGPT, el artículo 230 *ibídem* señala que en los distritos en que funcionen establecimientos penitenciarios, habrá al menos un juez que tendrá competencia para sustanciar derechos y garantías de las PPL, encargándose entre otras cosas de supervisar el cumplimiento del régimen penitenciario, el respeto de las finalidades constitucionales de la pena, resolver la modificación de pena por beneficios penitenciarios y conocer la impugnación de resoluciones administrativas.

La promulgación del COFJ supuso la reforma de varias normas, entre ellas el *Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social* (CEPRS), que estaba vigente desde el año 2006. En lo fundamental se incorporó un artículo innumerado en el que se señala que corresponde al JGPT el conocimiento del proceso de ejecución de las penas privativas de libertad, el control y supervisión del régimen penitenciario y el otorgamiento de libertad condicional, libertad controlada, prelibertad y medidas de seguridad de los sentenciados. Todo el CEPRS fue reformado para adaptar las nuevas competencias del JGPT, disminuyendo el poder que tenía la administración penitenciaria.

Si bien el COFJ y CEPRS desde el año 2009 contemplaban la existencia y las competencias de los JGPT, el Consejo de la Judicatura no creó los respectivos juzgados sino hasta el año 2014. Ante esta negligencia administrativa la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución de fecha 26 de agosto de 2009,¹²⁹ resolvió que hasta que sean designados y entren en funciones los JGPT, la rebaja de penas (quinquenio) y la prelibertad seguirán correspondiendo al Director Nacional de Rehabilitación Social; la rebaja de penas por méritos a jueces de los tribunales de garantías penales; la libertad condicional a los directores de los CPL; y, la apelación de la negativa de prelibertad seguirá a cargo del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

A pesar de que la Resolución de la Corte Nacional de Justicia permitió encaminar los procesos de beneficios penitenciarios y apelaciones, significó un claro incumplimiento y violación de lo establecido en la Constitución y la Ley, pues mediante la facultad interpretativa de la Corte, en el caso de prelibertad, quinquenio, libertad

¹²⁹ Ecuador CNJ, *Resolución de 26 de agosto de 2009*, Registro Oficial 22, de 9 de septiembre de 2009.

condicional, se otorgó a la administración penitenciaria una facultad que la Constitución y la ley asignaban a un órgano jurisdiccional. Solamente en el caso de rebaja por el sistema de méritos la Corte asignó la competencia a un órgano jurisdiccional.

La falta de creación de los JGPT provocó que no se implemente realmente un control judicial de la ejecución penal, pues por interpretación de la ley se volvió a asignar a la administración penitenciaria atribuciones que debían ser jurisdiccionales. Esta problemática se prolongó hasta el año 2014, siendo la Corte Nacional de Justicia la entidad que afrontó modificaciones e interpretaciones sobre estos aspectos.

Para el año 2014, con la promulgación del COIP, en su libro tercero se contempló las normas sobre ejecución de penas, determinando competencia y atribuciones de los JGPT, procedimiento de incidentes durante la ejecución penal, estructura y organización del sistema penitenciario, régimen disciplinario y régimen de rehabilitación social, es decir, se prevé toda la regulación del SNRS, por lo que se derogó totalmente el CEPRS.

A pesar de la expresa voluntad del legislador para consolidar el control judicial de la ejecución penal, en la práctica la publicación e implementación del COIP no implicó una inmediata creación de los JGPT; por el contrario, el mismo Código en su disposición transitoria vigésimo primera señala que hasta que se nombren los JGPT, el conocimiento de los procesos de ejecución, el control y supervisión del régimen penitenciario y el otorgamiento de beneficios penitenciarios corresponderá al Ministerio encargado de los asuntos de justicia y derechos humanos.

Lo dicho plantea un incumplimiento de disposiciones constitucionales y legales, pues se encarga a la propia administración penitenciaria el control de sus actuaciones, toda vez que el sistema penitenciario estaba regido por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, con lo que el control judicial de la pena aún era inexistente.

La publicación del COIP impulsó que el Consejo de la Judicatura asuma su responsabilidad sobre la creación de los juzgados de garantías penitenciarias, por lo que el 3 de febrero de 2014, el Pleno del Consejo emitió la Resolución No. 18-2014 en la que decidió ampliar las competencias de los jueces de garantías penales de primer nivel de los lugares en que existan CPL, para que conozcan y resuelvan asuntos relacionados con garantías penitenciarias. Luego de la publicación del COIP, con fecha 20 de febrero de 2014, el Pleno del Consejo de la Judicatura emitió la Resolución No. 32-2014 ratificando la ampliación de competencias.

Después de seis años de la aprobación de la Constitución de la República, formalmente se puede considerar que en el año 2014 se logró implementar el control

judicial de la ejecución de la pena, pues el Consejo de la Judicatura estableció los órganos jurisdiccionales que asumen las competencias de garantías penitenciarias, a pesar de que no se cumplió con el criterio de especialidad y exclusividad de los JGPT.

Finalmente, para el año 2019 el Consejo de la Judicatura resolvió la creación de unidades judiciales especializadas de garantías penitenciarias, pero no en todos los cantones en que existen CPL, sino solamente en los cantones de Portoviejo, Cuenca, Latacunga y Guayaquil.¹³⁰ Con la creación de estos juzgados especializados se cumplió formalmente con la implementación del control judicial de la ejecución penal.

5.2. Jurisdicción y competencia

Al hablar del control jurisdiccional de la ejecución penal debemos referirnos a dos cuestiones esenciales del quehacer judicial. Los órganos judiciales actúan en virtud de competencia y jurisdicción, cuestiones que están previstas y desarrolladas en la CRE y el COFJ. En términos generales se entiende por jurisdicción la potestad de administrar justicia, que emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la función judicial;¹³¹ mientras que la competencia es la medida en la que se distribuye la jurisdicción, en razón de personas, materia, grado y territorio.¹³²

En el caso del JGPT su jurisdicción ha sido prevista con rango constitucional, pues los artículos 186 y 203 de la CRE determina la existencia de este juez especializado, y el COFJ ha previsto legalmente la existencia de esta figura jurisdiccional, determinando además sus competencias, en tanto que el COIP prevé también atribuciones para este juzgador. Señalada la jurisdicción, es necesario el análisis de las competencias del JGPT, las cuales se debe examinar en razón de materia, territorio, personas y grados.

En cuanto a la competencia del JGPT por la materia, debemos observar lo previsto en la CRE, el COFJ y el COIP, debiendo analizar la existencia de una posible antinomia. De acuerdo con el artículo 203 de la CRE, el JGPT asegurará “los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y decidirá sobre sus modificaciones”, siendo esto una directriz del funcionamiento del sistema de rehabilitación social.

¹³⁰ Las unidades judiciales de garantías penitenciarias fueron creadas por resoluciones administrativas del Pleno del Consejo de la Judicatura, las cuales fueron publicadas en el Registro Oficial 42 de 18 de septiembre de 2019, correspondiendo la *Resolución No. 139-2019* a Portoviejo, la *138-2019* a Cuenca, la *137-2019* a Latacunga y la *136-2019* a Guayaquil.

¹³¹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 167.

¹³² Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 156.

De la interpretación literal de la norma comentada se observa que la competencia del JGPT para asegurar derechos abarca solamente a las personas *internas en el cumplimiento de la pena*, cuestión que hace referencia exclusiva a las personas privadas de libertad, dejando fuera de este ámbito de protección a las personas sancionadas con penas no privativas de libertad y a las personas que cumplen medidas cautelares. Esta configuración normativa determina que el JGPT sea un *juez penitenciario*.

Esta misma restricción de la competencia se contempla en el COFJ, pues su artículo 230 señala que “las y los jueces de garantías penitenciarias tendrán competencia para la sustanciación de derechos y garantías de las personas privadas de libertad con sentencia condenatoria”. En tal razón, de la interpretación literal de las referidas normas, se tiene al JGPT como un juez penitenciario, dejando fuera de su ámbito de control las penas no privativas de libertad y las penas restrictivas de los derechos de propiedad.

En contraposición a esta consideración restringida del JGPT, el COIP en su artículo 666 señala que la ejecución de penas y medidas cautelares, que corresponde al Organismo Técnico del SNRS, estará “bajo el control y supervisión de los jueces de garantías penitenciarias”. Es decir que se le atribuye al JGPT competencias amplias, asignándole un carácter de juez de ejecución penal, no restringido al ámbito penitenciario.

Si bien se puede advertir una antinomia entre lo determinado en la CRE y el COFJ, con lo establecido en el COIP, para solventar esta situación debemos recurrir a los principios de supremacía de la Constitución y especialidad de la norma, y a una interpretación integral y sistemática de estas disposiciones en conflicto.

Como se dijo, la CRE establece la existencia del JGPT como una directriz del sistema de rehabilitación social, y en tal sentido esta jurisdicción especializada debe abarcar todas las relaciones propias del funcionamiento del SNRS, por lo que el JGPT no solo tendría competencia para controlar la ejecución de la pena de prisión, sino de todos los aspectos que involucran el SNRS, como medidas cautelares y penas no privativas de libertad. Con esta consideración, es superada esta posible contradicción normativa.

Observando este imperativo constitucional, se superaría también la restricción prevista en el COFJ, por lo que se debe considerar que el JGPT no solo tiene competencia para aspectos penitenciarios, sino para controlar el funcionamiento de todo el SNRS. Por otro lado, debemos señalar que el COIP al determinar atribuciones y competencias específicas para el JGPT, por principio de especialidad, prima ante lo determinado por el COFJ, como lo establece el propio COFJ en sus artículos 7, 11, 151 y 163; en tanto que el propio artículo 230 del COFJ en su numeral 10 señala que el JGPT será competente

para las demás atribuciones establecidas en la ley, norma de referencia que se complementa con las competencias establecidas en el COIP al JGPT.

Por lo dicho, las competencias del JGPT por la materia son variadas e involucran el control del cumplimiento de las penas, la supervisión del funcionamiento del SNRS, la protección de derechos de las personas sentenciadas penalmente y de las personas en cumplimiento de medidas cautelares; y, la protección de derechos de las víctimas. Siendo todas estas cuestiones referentes a la materia de ejecución penal.

Respecto de la competencia en razón de materia es importante señalar que existen varias disposiciones normativas que podrían representar dificultad para establecer cuál es la autoridad judicial llamada a intervenir en determinado asunto. Para ello es necesario referirnos nuevamente a la diferenciación entre ejecución penal y control judicial de la ejecución penal, cuestión que parte de los efectos de la sentencia en materia penal.

De acuerdo con el artículo 622 del COIP, la sentencia debe incorporar, entre otras cosas, la determinación individual de las personas juzgadas, la determinación individual de la o las penas impuestas; y, la condena a reparar integralmente los daños ocasionados por la infracción. Es decir que la sentencia establece obligaciones penales a través de las penas, y obligaciones civiles a través de las medidas de reparación.

Como se ha mencionado, la ejecución de las penas es obligación de la administración pública encargada de la ejecución penal, es decir del SNAI; mientras que, la ejecución de las medidas de reparación corresponde al sentenciado y eventualmente a instituciones públicas, conforme se determine en la sentencia. En tal sentido, en ningún caso correspondería la ejecución de la sentencia a una autoridad judicial; pero lo que si corresponde al JGPT es el control de la ejecución penal.

Es lógico que el control judicial incluya la posibilidad de realizar acciones coercitivas para garantizar el cumplimiento de las penas y medidas de reparación integral, siendo en este aspecto en que se identifica dificultades respecto de la competencia, puesto que de acuerdo al caso podría intervenir el JGPT, el juez penal y/o el juez de ejecución.

Los mencionados juzgadores tienen competencias distintas que se corresponden con la situación del proceso penal. Desde el inicio del proceso hasta que se dicte la sentencia, será el juez penal o Tribunal penal quien ejerza jurisdicción para garantizar derechos de los sujetos procesales y juzgar la infracción penal. Una vez que la sentencia de condena se encuentra ejecutoriada, se habilita la jurisdicción del juez de ejecución y del juez de ejecución penal, en nuestro caso llamado *juez de garantías penitenciarias*.

La diferenciación de los momentos señalados parte de una razón lógica de que la ejecución de penas solamente podrá iniciar cuando la sentencia condenatoria causa ejecutoria; sin embargo, toda vez que el COIP refiere que compete al JGPT el control y supervisión de medidas cautelares, es menester señalar esta cuestión contradictoria.

Esta discusión sobre la competencia del JGPT en materia de medidas cautelares es solventada parcialmente conforme lo señalado en el artículo 691 del COIP que, al determinar el lugar de internamiento de la PPL en razón de medida cautelar, señala que permanecerá en un CPL de la jurisdicción en donde se encuentra el proceso penal, que su traslado será comunicado al juez que conoce el proceso penal; y, que este juez será ante quien la PPL puede impugnar una decisión de traslado.

De lo dicho se observa que es el *juez penal* quien tiene competencia para conocer cuestiones sobre el lugar de internamiento de la PPL y su traslado, y además de conformidad con los artículos 522 y siguientes del COIP, este juez es el competente para la aplicación, revocatoria, sustitución, suspensión o revisión de la medida cautelar; pero la competencia para la tutela de otros derechos y cuestiones relacionadas con el internamiento preventivo y en general el cumplimiento de medidas cautelares correspondería al JGPT, de conformidad con lo determinado en el artículo 666 del COIP.

Determinada la competencia general del JGPT, se debe señalar que esta competencia abarca todos los aspectos del control de la ejecución penal, por lo que todo incidente y modificación de la pena debe ser conocida, sustanciada y resuelta por este juez especializado. En la práctica el control de las penas no privativas de libertad puede ser conflictivo, esto especialmente por la particular y variada naturaleza de estas penas, siendo necesaria una profunda discusión sobre esta temática.

Por otro lado, existe confusión entre las competencias del JGPT y el *juez de ejecución*, esta última figura jurisdiccional prevista en el artículo 142 del COFJ, norma que establece que corresponde al juez de primera instancia ejecutar las sentencias y cuando el fallo de primera instancia ha sido dictado por la Corte Nacional o cortes provinciales, corresponde remitir el proceso a conocimiento de un juez de la materia de primer nivel del lugar en donde tenga su domicilio el demandado.

Como se señaló antes, la ejecución de las penas corresponde al Organismo Técnico (SNAI), sin embargo, actualmente es el denominado *juez de ejecución* quien se encarga del cumplimiento de penas restrictivas de los derechos de propiedad, contraviniendo lo determinado en el artículo 666 del COIP. Sobre este aspecto debemos señalar que, si bien para el cumplimiento de las penas se pueda requerir una intervención

judicial para lograr su ejecución, en ningún caso es función de una autoridad judicial ejecutar las penas, por lo que no sería aplicable el artículo 142 del COFJ.

Finalmente, en el análisis de las competencias del JGPT es necesario analizar las atribuciones relacionadas con la protección de los derechos de las víctimas, especialmente la relacionada con el cumplimiento de la reparación integral, pues es un asunto que también se ha presentado como problemático generando discusión para determinar si es competencia del *juez de ejecución* o del JGPT.

Sobre este aspecto el artículo 669 del COIP determina que le compete al JGPT conocer si se ha cumplido la reparación integral determinada en sentencia; en tanto que el artículo 670, que establece el procedimiento aplicable a los incidentes de ejecución de penas, señala que este procedimiento también es aplicable a los incidentes relativos al incumplimiento de la reparación integral. Esta competencia determinada legalmente se relaciona con lo determinado en el numeral 10 del artículo 230 del COFJ.

Sobre la competencia del JGPT en la reparación integral la Corte Nacional de Justicia ha establecido en Resolución 11-2021 que la ejecución de la reparación integral corresponde al juez o tribunal que dictó sentencia (*juez de ejecución*) y que la competencia del JGPT sobre reparación integral “únicamente comprende la declaratoria de su cumplimiento o incumplimiento”.¹³³

Al respecto se debe señalar que la reparación integral no corresponde a una pena impuesta al infractor, sino que es una consecuencia jurídica del delito establecida para conseguir la restitución o reparación de los derechos de la víctima, generando una obligación civil. En este sentido, conforme el artículo 363 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), la sentencia es un título de ejecución, por lo que corresponde a una autoridad judicial ejercer las acciones previstas en el libro V del COGEP para el cumplimiento de las obligaciones determinadas como medidas de reparación, cuestión que claramente ha sido atribuida al JGPT, siendo por tanto errónea la interpretación realizada por la Corte Nacional de Justicia.

Cabe señalar que es clara la intención del legislador respecto de que es el JGPT quien debe conocer el cumplimiento de las medidas de reparación impuestas en sentencias penales, por lo que no corresponde que a través de una interpretación de la Corte Nacional se distraiga esta competencia para con el juez de ejecución, restándole importancia a la figura del JGPT en este ámbito.

¹³³ Ecuador Corte Nacional de Justicia, *Resolución 11-2021*, Registro Oficial 573, Suplemento, 09 de noviembre de 2021, art. 2.

5.3. Atribuciones y competencia de los jueces de garantías penitenciarias

Determinada la competencia y jurisdicción del JGPT, corresponde realizar una revisión sobre todas las atribuciones y competencias de este juez especializado, lo que permitirá tener una perspectiva amplia de esta figura jurisdiccional. Para cumplir este objetivo se revisa la Constitución, el COIP, el COFJ y el Reglamento SNRS.

Respecto de las atribuciones específicas que le facultan al JGPT conocer y resolver diversas situaciones jurídicas relacionadas con la ejecución de las penas, el artículo 230 del COFJ, establece taxativamente varias atribuciones, pero en su numeral 10 deja abierta la posibilidad de que se asignen competencias al JGPT en otras normas, las cuales principalmente están recogidas en el libro tercero del COIP.

Con el fin de hacer una exposición didáctica de estas atribuciones, se presenta la Tabla 3, en la que se plantea una clasificación elaborada por el autor, la cual considera el objeto de la intervención judicial, diferenciando asuntos de control del SNRS, cuestiones de modificación o extinción de la pena, beneficios penitenciarios, asuntos de procedimiento penitenciario; y, otros temas denominados no ejecución penal.

Tabla 3
Clasificación de las atribuciones del juez de garantías penitenciarias

Atribución	COFJ	COIP	Clasificación
Todas las garantías jurisdiccionales, salvo acción extraordinaria de protección	230.1		No ejecución penal
Impugnación de decisiones sobre régimen penitenciario	230.2	668 726	Control sistema de rehabilitación
Otorgamiento de regímenes semiabierto y abierto	230.3	696	Beneficio penitenciario
Resoluciones que concedan inmediata excarcelación por cumplimiento de pena	230.4	669	Procedimiento penitenciario
Unificación y prescripción de penas	230.5	55	Modificación o extinción pena
Controlar cumplimiento de indultos	230.6		Modificación o extinción pena
Disposiciones del Protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura	230.7		Control sistema penitenciario
Conocer violaciones al estatus de liberado y discriminación por pasado judicial.	230.8	692	No ejecución penal
Aplicación de ley posterior más benigna (favorabilidad)	230.9		Modificación o extinción pena
Las demás establecidas en la ley	230.10		
Control suspensión condicional de pena		631	Modificación o extinción pena
Cómputo de la pena		667	Procedimiento penitenciario

Vigilancia y control. Visita a CPL	669	Control sistema penitenciario
Visita a víctimas de delitos	669	No ejecución penal
Petición, reclamación o queja de PPL	670	Control sistema penitenciario
Incumplimiento reparación integral	670	No ejecución penal
Remisión de persona ofendida	671	No ejecución penal
Ejecución de repatriación	728	Modificación o extinción pena
Ordenar internamiento en caso de que el sentenciado se encuentre en libertad	667	Procedimiento penitenciario

Fuente: COIP, COFJ

Elaboración: propia.

Nota. La columna atribución mantiene redacción prevista en la norma. Las columnas COFJ y COIP señalan los artículos en los que cada norma prevé la atribución del JGPT. La clasificación es personal y corresponde a parámetros de tipo de objeto de actuación.

En el análisis teórico e histórico del control judicial de la ejecución penal se ha identificado que el ámbito de actuación de estos jueces especializados puede ser diverso. En algunos casos son jueces exclusivamente penitenciarios, es decir, que solamente conocen y resuelven cuestiones inherentes a la ejecución de la pena de prisión; mientras que, en otros casos son jueces de ejecución penal quienes abordan diversos tipos de pena, no restringiéndose a las penas privativas de libertad.

Si bien en Ecuador a estos jueces especializados se les ha dado el nombre de *jueces de garantías penitenciarias*, lo cual sería indicativo de una limitación a la pena de prisión; en realidad su función es amplia, como jueces de ejecución penal, pues a más de los asuntos penitenciarios conocen aspectos de control del estatus de liberado, suspensión condicional de la pena, atención a víctimas, control del cumplimiento de reparación integral, situaciones jurídicas que no tienen estricta relación con la privación de libertad, así como la ejecución de penas no privativas de libertad. Siguiendo el objeto de las atribuciones del JGPT y la clasificación propuesta, se aborda de forma breve estos cinco distintos grupos con criterios excluyentes entre sí.

5.3.1. Control del sistema penitenciario

Sin perjuicio de que todas las acciones de garantías penitenciarias están orientadas al control del sistema penitenciario y la ejecución de las penas, existen acciones que con mayor énfasis plantean una protección especial de las PPL ante decisiones de la administración penitenciaria, pues comprenden una evidente discusión o impugnación de esas decisiones o directamente la verificación de condiciones de internamiento y atención

de quejas o denuncias. En estas acciones el JGPT asume un rol complejo de protección de derechos frente al poder de la administración penitenciaria.

Impugnación de decisiones sobre régimen penitenciario. El numeral 2 del artículo 230 del COFJ determina que el JGPT tiene competencia para resolver las impugnaciones de cualquier decisión emanada de la autoridad competente relativas al régimen penitenciario. Esta atribución faculta a las PPL recurrir de todas las acciones y decisiones de la administración penitenciaria en cuanto al régimen penitenciario, es decir, al sistema de progresividad y el cumplimiento de los ejes de tratamiento, siendo una facultad genérica que establece un mecanismo de control formal de las actuaciones de la administración, por lo que se entiende que ninguna acción de la administración podría exonerarse o estar excepcionada del control judicial.

Impugnación de sanciones disciplinarias. El SNRS con la finalidad de garantizar el respeto de los derechos de las PPL, la convivencia armónica, la seguridad de los CPL y el cumplimiento de penas y medidas cautelares, prevé un régimen disciplinario que faculta al director del CPL imponer sanciones administrativas a las PPL.¹³⁴ Decisiones que están sometidas a control judicial a través de impugnación, cuestión que refuerza la legalidad de las sanciones y el respeto al debido proceso.

Apelación de la decisión de traslado. Otra acción de impugnación es la prevista en el artículo 668 del COIP, que refiere la posibilidad de “apelar” la decisión de traslado que haya sido ordenada o negada por el Organismo Técnico. Bajo esta competencia le corresponde al juzgador observar si una decisión de traslado que ha sido cuestionada por la PPL, ha cumplido con los requisitos y criterios determinados en la norma, o si en su defecto ha violentado algún derecho. A través de este mecanismo se plantea un control directo de las decisiones de la administración penitenciaria sobre la ubicación de la PPL.

Vigilancia y control. Una de las garantías penitenciarias de mayor importancia en un sistema en crisis como el ecuatoriano es la vigilancia e inspección de los CPL. Esta acción de control, conforme lo determina el artículo 669 del COIP, se debe ejecutar de forma mensual y consiste en la inspección de los lugares de los CPL para corregir irregularidades, prevenir y evitar la vulneración de derechos de las PPL. Tiene radical importancia ante situaciones de aislamiento como sanción disciplinaria, uso de mecanismos de discriminación, hacinamiento y condiciones inadecuadas de habitabilidad, tratos inhumanos o degradantes.

¹³⁴ Ecuador, *COIP*, art. 726.

Para ejercer esta atribución los jueces pueden entrevistar PPL, visitar todos los lugares de los CPL, revisar documentación y procesos administrativos, entrevistar funcionarios penitenciarios y disponer acciones correctivas necesarias, debiendo levantar actas de cada una de las visitas. Esta atribución es uno de los mecanismos generales de control judicial del sistema penitenciario más completos e importantes, teniendo el JGPT la capacidad y autoridad para exigir correcciones sobre el manejo de los CPL.

Petición, reclamación o queja. El artículo 12 numeral 9 del COIP prevé que las PPL tienen derecho a presentar quejas y peticiones ante la autoridad administrativa y ante el JGPT, debiendo recibir respuestas motivadas, claras y oportunas. Este derecho se garantiza en sede judicial a través de los incidentes de garantías penitenciarias, pues conforme el artículo 670 *ibídem*, la PPL podrá presentar cualquier petición, reclamación o queja relacionada con la ejecución de la pena o la vulneración de sus derechos.

Esta garantía penitenciaria plantea un mecanismo de control general, pues se entiende que cualquier petición o queja de la PPL puede ser sustanciada en sede judicial, sin que legalmente se exija un pronunciamiento previo de la administración penitenciaria. Por tanto, esta acción permite una garantía judicial directa e inmediata que será efectiva en tanto y en cuanto el JGPT actúe de manera oportuna y arbitre las medidas necesarias para acceder a la información requerida para tomar su decisión.

Control de aplicación de las disposiciones del Protocolo facultativo a la Convención contra la Tortura, Tratos crueles e inhumanos. El numeral 7 del artículo 230 del COFJ atribuye al JGPT la obligación de cumplir las disposiciones establecidas en este instrumento internacional, según corresponda. Este Protocolo tiene por objetivo establecer un sistema de visitas periódicas a los centros de privación de libertad por parte de autoridades nacionales y extranjeras independientes de la administración penitenciaria, para prevenir la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes a las PPL.¹³⁵

La ejecución de las acciones ordenadas por el referido Protocolo exige la creación de un Mecanismo Nacional para la prevención de la tortura, el cual en el caso ecuatoriano ha sido asignado a la Defensoría del Pueblo,¹³⁶ institución que en el año 2011 mediante Resolución Defensorial No. 111-DPE-2011,¹³⁷ creó el Mecanismo Nacional, teniendo en lo principal facultades de examinar el trato a las PPL, hacer recomendaciones para

¹³⁵ ONU Asamblea General, *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 9 de enero de 2003, A/RES/57/19. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>

¹³⁶ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 215.

¹³⁷ Ecuador DPE, *Resolución Defensorial No. 111-DPE-2011*, 8 de noviembre de 2011.

mejorar el trato; y, hacer propuestas de legislación sobre privación de libertad. Para el cumplimiento de estas funciones el Mecanismo puede visitar los CPL, entrevistar PPL y revisar documentación y procesos administrativos, sin limitación ni restricción.

En el cumplimiento de este Protocolo la actuación del JGPT no es clara, pero a través de la facultad de vigilancia y control del sistema penitenciario puede participar de las actuaciones del Mecanismo Nacional, o a su vez aportar información a la Defensoría del Pueblo; y, sobre todo garantizar las labores de este Mecanismo Nacional a través de la tutela de sus actuaciones como acceso a la información y a los CPL.

5.3.2. Competencias sobre procedimiento penitenciario

En este grupo de garantías penitenciarias se incorporan aquellas que por su naturaleza deben cumplirse en todos los casos, pues corresponden a procedimientos obligatorios que debe realizar el JGPT en la ejecución de las penas.

Resoluciones que conceden inmediata excarcelación por cumplimiento de pena. El artículo 230 numeral 3 del COFJ establece que es competencia de los JGPT actuar en caso de cumplimiento de la pena, debiendo emitir la respectiva boleta de excarcelación que justifica el fin de la sanción penal. En el mismo sentido el COIP en su artículo 669 señala que el juez conocerá si se ha cumplido la pena, mientras que el artículo 12 numeral 15 ibídem determina como un derecho de las PPL la libertad inmediata cuando cumplan la condena. Esta acción procederá en todos los casos de cumplimiento de la pena y consiste en un ejercicio de verificación del tiempo de condena y el tiempo de internamiento, considerando la existencia de modificaciones de la pena.

Cómputo de la pena. El régimen penitenciario ecuatoriano está regido por el sistema progresivo que establece varias fases del programa de tratamiento o rehabilitación, por lo que, para la ejecución de la pena en todos los casos debe preceder el cómputo de la pena, siendo el procedimiento mediante el cual el JGPT determina con exactitud la fecha en que la PPL cumplirá la condena y las fechas en las que puede acceder al cambio de régimen de rehabilitación social. De conformidad con lo previsto en el artículo 667 del COIP, el juez remitirá la resolución de cómputo de pena al CPL.

Ordenar internamiento en caso de que el sentenciado se encuentre en libertad. El inciso final del artículo 667 del COIP determina que el JGPT ordenará el internamiento de la persona sentenciada que no se encuentra privada de libertad. Esta acción puede reñir con la obligación que tiene el juzgador que impone la condena de

ordenar el internamiento del sentenciado, además de que existen problemas respecto de la competencia del JGPT por cuanto no existe privación de libertad y no puede radicar la competencia en razón de territorio.

5.3.3. Modificación o extinción de la pena

Durante la ejecución de la pena existen diversas razones para modificarla o extinguirla, que implican su reducción, aumento o eliminación. Estas cuestiones al alterar sustancialmente la pena deben ser analizadas y resueltas por el JGPT. A diferencia de las acciones previstas en el grupo de procedimiento penitenciario, estas no son obligatorias ni generales, sino que dependen de las características propias de cada caso concreto.

Unificación y prescripción de penas. El COFJ en el artículo 230 numeral 5 establece como atribución del JGPT conocer las situaciones de unificación y prescripción de penas. En cuanto a la unificación de penas debemos considerar las normas correspondientes al concurso real de infracciones, destacando que el artículo 20 del COIP determina que ante la existencia de varios delitos autónomos e independientes se acumulan las penas hasta un máximo del doble de la pena más grave, mientras que el artículo 55 *ibídem* determina que la acumulación procede hasta un máximo de 40 años.

Es necesario señalar que el término unificación de penas no es adecuado para estas acciones, pues podría permitir interpretaciones extensivas o erradas, siendo lo correcto el término acumulación de penas. En este aspecto la normativa penal precedente, esto es, el Código Penal de 1971, vigente hasta febrero de 2014, determinaba que en ciertos casos de concurrencia de infracciones solo se imponía la pena mayor,¹³⁸ por lo que procedía la unificación, cuestión que no opera en la legislación vigente. Respecto de la prescripción de penas debemos remitirnos a lo previsto en el artículo 75 del COIP, el cual establece las reglas y tiempos de prescripción, por lo cual cuando se verifica la prescripción le corresponde al JGPT declarar la extinción de la pena.

Aplicación de la ley posterior más benigna. La favorabilidad es un principio de la justicia penal que ordena que en casos en los que existan dos leyes que prevean sanciones distintas para la misma conducta, se debe aplicar la que es más favorable o benigna para el reo, aun cuando su promulgación sea posterior.¹³⁹ Esta aplicación de norma posterior puede significar la reducción de la pena o inclusive la extinción del delito,

¹³⁸ Ecuador, *Código Penal*, Registro Oficial 147, Suplemento, 22 de enero de 1971, art. 81.

¹³⁹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 76.

cuestiones que en caso de condena ejecutoriada le corresponden al JGPT conforme lo establece el artículo 230 numeral 9 del COFJ.

Ejecución de repatriación. El COIP establece las reglas para el cumplimiento de las repatriaciones activas y pasivas, señalando en su artículo 728 que corresponde al JGPT la ejecución de las repatriaciones decididas por la autoridad rectora en materia de justicia y derechos humanos, siendo la ejecución el traslado y entrega de la PPL a la autoridad competente para la privación de libertad. Así mismo y como asunto previo a la decisión de repatriación, corresponde al JGPT resolver la reducción o exoneración de multa o pago de reparación integral cuando se establezcan razones humanitarias o se haya demostrado imposibilidad de pago.¹⁴⁰

Controlar el cumplimiento de la ejecución del indulto presidencial o parlamentario. De acuerdo con el numeral 6 del artículo 230 del COFJ, es competencia del JGPT ejecutar el cumplimiento de las decisiones de indulto emitidas por el presidente de la República o la Asamblea Nacional; en ambos casos de indulto al JGPT le compete formalizar judicialmente la reducción, conmutación o extinción de la pena.

Control de la suspensión condicional de la pena. Uno de los mecanismos alternativos a la prisión es la suspensión condicional de la pena, que consiste en la no ejecución de la sanción penal bajo la imposición de condiciones que deben ser observadas por el sentenciado durante un tiempo determinado, con lo que se evita la ejecución de la pena privativa de libertad. El cumplimiento de estas condiciones debe ser verificado por el JGPT conforme lo señala el artículo 631 del COIP, siendo este juzgador el que en caso de cumplimiento dispone la extinción de la pena o ante el incumplimiento ordena la revocatoria de la suspensión y dispone la ejecución de la pena.

5.3.4. Beneficios penitenciarios

El régimen progresivo de rehabilitación social contempla mecanismos que permiten reducir la pena o modificar la forma de su cumplimiento, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales previstos para el efecto. Estos mecanismos en términos generales se conocen como beneficios penitenciarios, pues su esencia reconoce un componente premial por buena conducta o cumplimiento del plan de rehabilitación. A diferencia de las acciones de modificación o extinción de la pena, los beneficios

¹⁴⁰ Ecuador, *COIP*, art. 730.

penitenciarios no solo requieren un análisis legal, sino que exigen principalmente análisis sobre el proceso de rehabilitación y cuestiones criminológicas.

Otorgamiento de regímenes de rehabilitación social semiabierto y abierto. El SNRS contempla tres regímenes distintos: cerrado, abierto y semiabierto. El régimen cerrado implica la completa privación de libertad, mientras que los otros permiten el cumplimiento de la pena en libertad, observando disposiciones y actividades ordenadas por el OT. De conformidad al artículo 230 numeral 3 del COFJ y 696 y siguientes del COIP, es atribución del JGPT decidir el cambio de régimen de rehabilitación social, debiendo el juzgador constatar el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley para el efecto. Esta competencia es exclusiva del juzgador por lo que la administración penitenciaria cumple un deber de informar al juez sobre el desarrollo del proceso de rehabilitación de la PPL y el respeto del régimen disciplinario.

Si bien la legislación vigente prevé solamente la existencia de estos dos “*beneficios penitenciarios*”, aún existe la posibilidad de aplicar beneficios previstos en el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, en caso de las PPL que se encuentran cumpliendo penas dictadas en virtud de la normativa anterior, por lo que son aplicables los beneficios penitenciarios como prelibertad, rebaja de penas por quinquenio, rebaja de penas por sistema de méritos y libertad condicional.

5.3.5. No ejecución penal

En este grupo final de la clasificación se abordan las atribuciones de los JGPT que no corresponden al ámbito penitenciario y que por tanto les dan la calidad de jueces de ejecución penal. Estas acciones son muy variadas y están encaminadas a la garantía de derechos de las personas sentenciadas penalmente y de las víctimas de delitos.

Garantías jurisdiccionales. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), en Ecuador se prevé la existencia de una jurisdicción constitucional, orientada a la garantía jurisdiccional de los derechos previstos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.¹⁴¹ La ley en referencia determina que será competente para conocer las garantías jurisdiccionales, cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Sobre esta

¹⁴¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Suplemento, de 22 de octubre de 2009, art. 1.

competencia se debe considerar los criterios jurisprudenciales vinculantes determinados en la sentencia No. 365-18-JH/21 dictada por la Corte Constitucional, como se desarrolla más adelante.

En concordancia con esta disposición, el numeral 1 del artículo 230 COFJ establece que el JGPT también tiene atribución para conocer estas garantías, excepto la acción extraordinaria de protección; por lo que como juez de primera instancia el JGPT es competente en su ámbito territorial para acciones presentadas por cualquier persona, no solo por las PPL, pues la norma refiere una competencia genérica.

Conocer violaciones al estatus de liberado de las personas que han cumplido la pena y discriminación por pasado judicial. La CRE determina que en el ejercicio de derechos no se podrá discriminar por razones de pasado judicial;¹⁴² así mismo la norma constitucional garantiza que el Estado establecerá condiciones favorables de reinserción de las personas sentenciadas penalmente;¹⁴³ y, el COIP señala acciones de apoyo a liberados para lograr su inclusión social y familiar.¹⁴⁴ En el marco de este sistema de protección, el numeral 8 del art. 230 del COFJ, establece que al JGPT le corresponde conocer las vulneraciones de derechos de las personas que han cumplido sanciones penales y tomar las acciones correctivas necesarias.

Remisión de la persona ofendida. De acuerdo con el artículo 671 del COIP, compete al JGPT ordenar la libertad de la PPL en los casos de remisión de la persona ofendida previstos en la norma penal. Al respecto el artículo 416 *ibídem* determina que en los casos de ejercicio privado de la acción se puede extinguir la acción por remisión de la persona ofendida; es decir que, cuando él o la ofendida eximen de responsabilidad al infractor, se evita o interrumpe el cumplimiento de la pena, cuestión que corresponde conocer al JGPT, debiendo ordenar la libertad.

Visita a las víctimas de delitos. La Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal establece varias disposiciones concernientes a la protección de los derechos de la víctima,¹⁴⁵ asignando al JGPT atribuciones encaminadas a esa protección especial. El artículo 104 de la norma en referencia, que modifica el artículo 669 del COIP, establece que el JGPT debe realizar visitas a las víctimas de los delitos y velar por el cumplimiento de sus derechos.

¹⁴² Ecuador, *Constitución de la República*, art. 11.

¹⁴³ *Ibíd.*, art. 203.

¹⁴⁴ Ecuador, *COIP*, art. 692.

¹⁴⁵ Ecuador, *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 107, Suplemento, 24 de diciembre de 2019, art. 104.

Cumplimiento de la reparación integral. El legislador con la intención de establecer una protección especial a las víctimas, en la antes referida Ley reformatoria determinó que se agregue al artículo 669 del COIP un párrafo final que ordena que el JGPT deberá conocer si se ha cumplido la pena y la reparación integral que consta en la sentencia.¹⁴⁶ En este sentido se reformó también el artículo 670 del COIP señalando que a los casos de incumplimiento parcial o total de la reparación integral se aplicará el procedimiento previsto para los incidentes relativos a la ejecución de la pena, de manera que probado el incumplimiento se informará a Fiscalía para que inicie la acción por incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Esto debe considerarse en relación con la Resolución 11-2021 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

Las atribuciones antes detalladas son todas aquellas que actualmente conforman la competencia del JGPT, las cuales en su mayoría están relacionadas con la ejecución de las penas privativas de libertad, ámbito de la ejecución penal que por la afectación de derechos exige mayor control y protección de derechos. Sin embargo, en lo aplicable, estas atribuciones son exigibles en el cumplimiento de las penas no privativas de libertad.

En el análisis de las competencias del JGPT finalmente es necesario examinar los pronunciamientos que ha realizado la Corte Constitucional sobre las funciones y atribuciones de este juez especializado, examen que se circunscribe a la revisión de la sentencia No. 017-18-SEP-CC de 10 de enero de 2018 y de la sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados de 24 de marzo de 2021, fallos en los que la justicia constitucional determina criterios sobre la actividad del juez de ejecución penal.

La sentencia No. 017-18-SEP-CC fue dictada en razón de una acción extraordinaria de protección signada con el número de caso 0513-16-EP, propuesta por un ciudadano en contra de sentencias dictadas en acción constitucional de hábeas corpus. En la acción se alega que las sentencias cuestionadas no cumplen con la garantía de motivación, por lo que vulnerarían el derecho al debido proceso. La resolución aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y del derecho a la integridad física del accionante, disponiendo diversas medidas de reparación integral.

Respecto de la acción de hábeas corpus la referida sentencia dilucida que cuando esta acción es planteada en virtud de una orden de privación de libertad dictada en desarrollo de un proceso penal, corresponde a las Cortes Provinciales conocer la acción

¹⁴⁶ *Ibíd.*, art. 105.

en primera instancia, mientras que el recurso de apelación será conocido por cualquiera de las salas de la Corte Nacional de Justicia; en tanto que cuando la privación de libertad no hubiere sido dictada en razón de un proceso penal, o este hubiere finalizado, corresponderá el conocimiento del hábeas corpus a cualquier juez “constitucional” del lugar en donde se presume que la persona se encuentra privada de libertad, y el recurso de apelación a la Corte Provincial. Esta consideración motivó la siguiente interpretación conforme y condicionada del artículo 44 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC):

cuando no existe orden de privación de la libertad emitida dentro de un proceso penal, o a su vez, cuando el mismo hubiese concluido sin resolución de un recurso pendiente; es decir, se encuentre en ejecución la sentencia que ordene el cumplimiento de una pena privativa de la libertad, se entenderá que es competente para el conocimiento del referido habeas corpus, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: "cualquier jueza o juez del lugar donde se presume está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez del domicilio del accionante

Por otra parte, en lo específicamente relacionado con las competencias del JGPT, como medida de restitución la sentencia No. 017-18-SEP-CC determinó que para la restitución del derecho a la integridad vulnerado al accionante, conforme lo dispuesto en la sección única del título I del libro tercero del COIP, “envíe el referido expediente al juez de garantías penitenciarias competente - o el órgano jurisdiccional que haga sus veces-, a fin que disponga las medidas alternativas a la privación de la libertad, a favor del [accionante] por el tiempo que reste para que cumpla su pena.”

La determinación de esta medida de reparación integral implica el reconocimiento de la competencia del JGPT para la modificación de la pena y el control de su cumplimiento, cuestión que se corresponde con las disposiciones antes analizadas sobre la competencia de este juez especializado; y, como aspecto relevante determina la posibilidad de que un JGPT ante la constatación de la vulneración de derechos de una persona sentenciada penalmente, sustituya una pena que ha sido impuesta en sentencia condenatoria ejecutoriada.

La relevancia de esto último radica en que se habilita, en el caso concreto, que un JGPT, aun cuando la norma no permite la sustitución de la pena privativa de libertad, establezca “medidas alternativas” a esta pena, que en realidad serían penas no privativas de libertad. Sobre esta decisión de la Corte Constitucional se debe advertir que no es un precedente judicial y por tanto no es una interpretación de obligatorio cumplimiento, que

los efectos son para el caso concreto; y que, se considera un ejemplo de cómo la justicia especializada de control de la ejecución penal puede, de acuerdo a las exigencias del caso, arbitrar medidas extraordinarias para la protección de derechos, en este caso de una PPL.

En cuanto a la sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados, debemos señalar que este fallo corresponde a una revisión de garantías por selección de sentencias, de conformidad con lo determinado en el numeral 6 del artículo 436 de la CRE y el artículo 25 de la LOGJCC, por lo que constituye jurisprudencia vinculante sobre la acción constitucional de hábeas corpus, siendo por tanto de obligatorio cumplimiento.

La sentencia *in examine* en varios apartados se refiere a las competencias del JGPT para la tutela y garantía de los derechos de las personas sentenciadas penalmente, y en específico en su párrafo 258 analiza que el artículo 230 del COFJ, determina que es competencia del JGPT, respecto de las personas privadas de libertad, conocer todas las garantías jurisdiccionales, salvo la acción extraordinaria de protección, por lo que señala:

259. Acorde con el artículo 230, numeral 1 del COFJ, en la etapa de ejecución de la sentencia, es decir, los casos en donde exista sentencia condenatoria ejecutoriada y la persona privada de la libertad se encuentre cumpliendo una pena, la acción de hábeas corpus se interpondrá ante las y los jueces de garantías penitenciarios.

260. En esa línea, por mandato constitucional y legal, corresponde a las juezas y jueces de garantías penitenciarias, asegurar los derechos de las personas privadas de la libertad durante el cumplimiento de una pena, así como ejercer control y supervisión sobre las decisiones de las autoridades penitenciarias. Como una medida eficaz para prevenir la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, estos jueces y juezas deben realizar inspecciones a los centros de privación de libertad, por lo menos una vez al mes. Así como también, deben cumplir con las disposiciones establecidas en el Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en lo que corresponda.

261. Todo ello hace que en virtud de su especialidad, estos juzgadores y juzgadoras tengan el conocimiento sobre la realidad de los centros penitenciarios y las herramientas adecuadas, que no tendrían las y los jueces de otras materias para dictar medidas eficaces cuando conocen las acciones de hábeas corpus en la etapa de la ejecución de la pena.

En contraposición a lo determinado en la sentencia No. 017-18-SEP-CC, la Corte Constitucional en el comentado fallo de jurisprudencia vinculante determina que es el JGPT quien deberá conocer las acciones de hábeas corpus en los casos de personas que se encuentran cumpliendo penas, esto en razón de su especialidad y conocimiento.

Al respecto es necesario analizar que de la interpretación literal del artículo 230 del COFJ, la competencia del JGPT radica solamente respecto de las personas privadas de libertad, por lo que se debe comprender que esta norma al facultarle al JGPT conocer todas las garantías jurisdiccionales, salvo la acción extraordinaria de protección, lo hace

específicamente respecto de las PPL, por lo que resulta lógico que sean estos jueces especializados quienes conozcan hábeas corpus planteados por las PPL.

Bajo este razonamiento, los JGPT no estarían facultados a conocer acciones de garantías jurisdiccionales que no correspondan a vulneración de derechos de PPL, aspecto que se considera positivo en tanto evita que este juez especializado se distraiga de su ámbito especial de actuación. Sin perjuicio de ello, se debe recalcar que el JGPT no solamente ejerce competencia respecto de las PPL, sino de todas las personas sentenciadas penalmente, siendo que las personas que cumplen penas no privativas de libertad también podrían activar garantías jurisdiccionales ante el JGPT.

Por otra parte, la sentencia No. 365-18-JH/21 en su párrafo 263 analiza la ampliación de competencias de los jueces penales para conocer garantías penitenciarias, calificando esta situación como transitoria y señalando que en tal razón se debe dar una respuesta pronta a la implementación de estas judicaturas, por ser necesario que estos jueces “cuenten con el grado de especialidad y las herramientas que le son propias para la protección efectiva de los derechos de las personas privadas de la libertad que se encuentran cumpliendo una pena.” En consideración de esto la sentencia determina:

265. En conclusión, las Salas de la Corte Provincial de Justicia son competentes para conocer las acciones de hábeas corpus presentadas durante el proceso penal mientras no exista sentencia ejecutoriada. Durante la fase de ejecución de la sentencia, las y los jueces competentes son los de garantías penitenciarias, así como los jueces y juezas de garantías penales y multicompetentes a quienes el Consejo de la Judicatura, en el marco de sus atribuciones, les ha asignado tales competencias.

Definida la competencia del juez que conoce el hábeas corpus en casos de personas privadas de libertad en cumplimiento de pena, la Corte Constitucional realiza una interpretación de la regla prevista en el numeral 1 del artículo 45 de la LOGJCC, modulando el efecto de la aceptación de la acción de hábeas corpus y establece que el JGPT o quien haga sus veces, en caso de que se constate vulneración de la integridad de la PPL, podrá dictar las medidas necesarias para proteger la integridad, “considerando que el hábeas corpus no es un mecanismo para la revisión de la pena”; y, luego de señalar de forma ejemplificativa las medidas que se podrá tomar, en su párrafo 268 establece que:

ii) Excepcionalmente en casos de personas privadas de la libertad con condenas por delitos que no revistan gravedad, no generen riesgos o potenciales daños a víctimas por violencia de género, o no provoquen conmoción social, la o el juez de garantías penitenciarias o el que haga sus veces según lo analizado, podrá disponer de conformidad con lo que prescribe el artículo 89 de la Constitución, medidas alternativas a la privación de la libertad en casos graves de indefensión, reiteración de las violaciones a la integridad

personal o situaciones de vulnerabilidad, tales como adolescentes, personas con discapacidades, personas que padezcan enfermedades catastróficas, siempre atendiendo al caso en concreto y de forma motivada.

Es notable que el criterio establecido en esta sentencia restringe de manera adecuada el parámetro de sustitución de la pena que había sido previsto en la sentencia No. 017-18-SEP-CC, pues señala criterios para analizar la procedencia de imponer una medida alternativa a la prisión, dándole un carácter excepcional a esta actuación, limitación que se considera necesaria y válida.

Finalmente, respecto de la analizada ampliación de competencias de los jueces penales para conocer las garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional señala que el Consejo de la Judicatura debe adoptar las medidas necesarias para contar con los JGPT proporcionales a la carga procesal y población penitenciaria, en observancia de los parámetros técnicos que se deba considerar para su implementación; por lo que en la parte resolutive de la sentencia dispone que esta institución adopte un plan para implementar todas las judicaturas de garantías penitenciarias que sean necesarias en el país.

Si bien en esta investigación no se plantea un análisis de justicia constitucional ni de los fallos que en esta materia tengan relación con la actividad del JGPT, se ha considerado necesario examinar estas sentencias por su relevancia en la consideración de las competencias de este juez especializado y de la necesidad de delimitar sus atribuciones y fortalecer su actuación. Con estas apreciaciones corresponde ahora analizar las normas procedimentales aplicables a los procesos que se ventilan en esta justicia especializada.

6. Procedimiento de los incidentes de ejecución penal

Referidas que han sido las atribuciones del JGPT, corresponde señalar cual es el procedimiento mediante el cual se ejercen estas atribuciones. Al respecto el COIP en su artículo 670 determina las normas que se deben observar en la sustanciación de los procedimientos de garantías penitenciarias.

Como cuestiones esenciales del procedimiento debemos señalar que este es único para todos los incidentes relativos a la ejecución de la pena, es decir que todas las atribuciones del JGPT deben observar el cumplimiento de este procedimiento, inclusive aquellas relacionadas con las medidas de reparación integral. En su desarrollo el procedimiento de *incidentes de ejecución penal* es oral y público, cuestión que se adecúa a los principios de la administración de justicia previstos en la Constitución y en el COIP.

Si bien no se determina expresamente, de la revisión del artículo 670 del COIP se advierte que este procedimiento inicia con la petición, reclamación, queja o impugnación que presente la PPL. La presentación del acto propositivo no está regulada específicamente, sin embargo, considerando lo establecido en el artículo 560 del COIP, se podría señalar que, como acto propositivo tal como la denuncia y la acusación particular, debe realizarse por escrito, lo cual permitirá contar con una constancia de la presentación y habilitará la asignación al juez competente.

Para los procedimientos de garantías penitenciarias el artículo 670 del COIP determina expresamente que, en todos los casos la autoridad administrativa deberá remitir al JGPT el expediente de la PPL. Esta obligación implica que el director del CPL, o cualquier funcionario del SNRS al que se requiera información deberá oportunamente entregar al juez la información, fundamentalmente el expediente administrativo del PPL, que se entiende como el registro administrativo en que debe constar toda la información, trámites y procedimientos administrativos que se hayan realizado respecto de una PPL.

De acuerdo con el inciso primero del artículo 670 del COIP, en este procedimiento se contará con las partes, se citará a testigos y peritos, existirá una audiencia; y, contra la resolución procederá recurso de apelación. Respecto de estos aspectos se considera necesario realizar un análisis de cómo se configura el procedimiento.

Al referir que se contará con las partes, entendemos que los incidentes de ejecución penal, como controversia jurídica, tienen posiciones diversas de quienes intervienen en el proceso de ejecución de la pena. En este sentido, considerando la relación jurídica entre la persona sentenciada penalmente y el sistema de rehabilitación social, se comprende que estas son las partes involucradas, por lo que en todo procedimiento deberá contarse con la persona que acciona y con el representante de la administración penitenciaria, en caso de penas privativas de libertad el director del CPL, y en caso de penas no privativas de libertad el director o responsable de la dependencia encargada de la ejecución de estas penas.

Es importante advertir que en los incidentes de ejecución penal no interviene la Fiscalía, puesto que esta institución de conformidad con lo determinado en el artículo 195 de la CRE, es la encargada de ejercer la acción penal pública, teniendo de forma exclusiva competencia para el ejercicio de la acusación penal, cuestión que se agota con la sentencia ejecutoriada que pone fin al proceso penal.

El ejercicio acusatorio de Fiscalía se enmarca en la investigación del delito, la persecución de las acciones penales públicas y la protección del derecho de las víctimas,

cuestiones que en la ejecución penal ya no se discuten, puesto que para habilitar este proceso ejecutivo se requiere de una sentencia ejecutoriada, la cual no podrá ser modificada, por lo que su cumplimiento deberá realizarse conforme consta en la misma. No se puede pretender que en el proceso de ejecución de la pena esta sea modificada por pretensión acusatoria, ni aun en lo relacionado con las medidas de reparación integral.

Si bien el artículo 670 del COIP establece que el JGPT tendrá competencia para conocer incidentes sobre el incumplimiento de las medidas de reparación integral, y podrá determinar su forma de cumplimiento en caso de indemnización, esto no habilita la modificación de la sentencia condenatoria ejecutoriada, sino solamente la modulación de la forma en que se cumple el pago de indemnización.

De lo señalado, es claro que en los *procedimientos de ejecución penal* no se puede contar con la intervención de Fiscalía, ni de la víctima o de la acusación particular, por lo que actuar de forma distinta implicaría una vulneración al debido proceso y una eventual nulidad. En este aspecto cabe señalar que el JGPT no podrá contar con los sujetos señalados ni aun de manera referencial, y mucho menos fundamentar sus decisiones en pretensiones punitivas o acusatorias de dichos sujetos.

Sobre la citación a testigos y peritos se comprende que esta disposición parte de la necesidad probatoria de cada caso. En tal razón y de conformidad con los principios determinados en el numeral 13 del artículo 5 y artículo 454 del COIP, existe libertad probatoria respecto de los incidentes de ejecución penal. Al respecto, de la necesidad de cada caso se determinará la oportunidad, pertinencia y conducencia de la prueba.

En cuanto al desarrollo de la audiencia el artículo 670 del COIP establece una remisión expresa a las normas determinadas en el artículo 563 *ibídem*, que establece las reglas generales de las audiencias en materia penal, regulando cuestiones esenciales sobre la práctica de la audiencia, las intervenciones y la decisión judicial, entre otras.

Por último, respecto del procedimiento de ejecución penal se debe señalar que las resoluciones tomadas en estos procedimientos son susceptibles de apelación, es decir que en todo caso se prevé que exista un juez superior que revise las decisiones del JGPT; sin que se haya determinado expresamente que sala especializada de la Corte Provincial es competente, pero que en la práctica al ser asumidas las garantías penitenciarias como un asunto de justicia penal, los recursos de apelación son conocidos por las salas especializadas de lo penal, en caso de haberlas, o las salas multicompetentes.

Sobre la impugnación corresponde analizar si en materia de ejecución penal es posible plantear recurso de casación. Al respecto debemos remitirnos al artículo 656 del

COIP, el cual señala que el recurso de casación procede en contra de sentencias, cuando se haya violado la ley por contravención expresa de su texto, indebida aplicación o errónea interpretación.

Si bien el COIP no define lo que es una sentencia y si esta difiere de una resolución, de una revisión sistemática de este Código se puede apreciar que solamente se utiliza el término sentencia cuando se refiere a la terminación convencional del proceso, es decir, cuando se declara culpabilidad del procesado, se ratifica su inocencia, o cuando se rechaza, aprueba o declara improcedente un recurso; mientras que el término *resolución* es empleado para la resolución de otros asuntos relevantes del proceso pero que no involucran decisión sobre el fondo del proceso.

Bajo la estricta observación del uso de términos, el artículo 670 del COIP señala que, de la *resolución* del procedimiento de ejecución penal, cabe el recurso de apelación, por lo que no se adecúa a lo señalado en el artículo 656 *ibídem*, pues la forma de decisión de estos procedimientos no es a través de una sentencia, sino de resolución.

Ahora bien, considerando los efectos de la decisión del *procedimiento de ejecución penal*, no se aprecia limitaciones a la interposición de incidentes, quejas, reclamos o peticiones, por lo que se estima que la intención del legislador era dejar esta situación abierta a la dinámica propia del sistema de rehabilitación social, de manera que las resoluciones en esta materia no reciben la calidad de cosa juzgada.

Por lo dicho, se considera que el COIP no prevé la posibilidad de interponer recurso de casación en caso de incidentes de ejecución penal, pues la forma de decisión del JGPT es a través de resolución y no de sentencia, y más aún porque este tipo de incidentes no generan el efecto de cosa juzgada.

Por último, respecto del procedimiento es necesario notar que no se ha determinado plazos o términos en que se deben desarrollar las actuaciones del JGPT, cuestión que implica un grave problema en tanto el juzgador no tiene límites temporales. La naturaleza de las garantías penitenciarias demanda una oportuna y rápida actuación judicial, por lo que es imperativo que la ley determine los tiempos de actuación. Esta indeterminación legal faculta al juzgador realizar el procedimiento de acuerdo a su “agenda”, lo que reduce la eficacia de la tutela judicial y el control de la ejecución penal.

Hasta aquí se ha realizado un análisis normativo sobre el *procedimiento de ejecución penal*; sin embargo, es menester señalar que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en ejercicio de su facultad determinada en el numeral 6 del artículo 180 del COFJ, para aclarar aspectos oscuros de la Ley, emitió la Resolución No. 01-2022, en la

cual se establecen varias regulaciones sobre las competencias del JGPT y sobre el procedimiento aplicable a los incidentes, por lo que se analizan sus artículos.

Sobre el artículo 1 no existe mayor discusión, toda vez que este afianza el criterio de legalidad en el procedimiento para concesión de cambios de regímenes de rehabilitación social, determinando que el JGPT no podrá exigir el cumplimiento de requisitos distintos a los determinados en el COIP y en el Reglamento SNRS.

En cuanto al artículo 2 la Resolución *in comento* establece cuestiones importantes sobre la competencia en materia de ejecución penal, pues determina que el JGPT que previene en el conocimiento de una causa respecto de los regímenes de rehabilitación social, será competente para conocer todo el proceso de progresividad, incluyendo los incidentes; de manera que al presentarse nuevas peticiones el juez que reciba la petición deberá remitirla a aquel que previno en el conocimiento.

Se comprende que la disposición de la Corte Nacional tiene la finalidad de “ordenar” el tratamiento de incidentes de ejecución penal, para evitar la asignación de varios procesos para cada PPL, cuestión que se justifica en la explicación de la prevención en la competencia y necesidad de continencia de un solo proceso judicial para cada persona sentenciada penalmente, cuestión que se considera necesaria y correcta, siempre que se respete la regla de competencia en razón de territorio, que en caso de PPL determina al juez del cantón en que se encuentra el CPL, y respecto de las otras penas y medidas no privativas de libertad el del domicilio de la persona.

Si bien lo ideal sería que el JGPT que conoce la ejecución de una pena sea el que lleve todo este proceso hasta el cumplimiento total de la sanción, esto no es posible en todos los casos, debido a la dinámica propia de la ejecución penal y las necesidades de traslados. La idea de competencia en función del lugar de ubicación del CPL tiene relación con la tutela directa y expedita de los derechos de las personas sentenciadas penalmente y de especial manera en caso de quienes cumplen penas privativas de libertad.

Es evidente que, al distraer a la persona sentenciada penalmente, en especial a la PPL, de su juez natural en razón de territorio, se vulnera lo determinado sobre competencia y jurisdicción del JGPT y en especial se contraviene el principio de inmediación, por lo que esta continencia de los procesos de incidentes de ejecución penal en un solo proceso es válida, en tanto el proceso sea trasladado junto con la persona sentenciada penalmente, de manera que siempre sea el juez del cantón en que se encuentra la persona el que conozca y resuelva los incidentes.

Por su parte, el artículo 3, establece una diferenciación de procedimientos para el cambio de régimen, señalando que en caso de que la administración penitenciaria emita informe favorable y que se verifique la no existencia de inconsistencias en el expediente, no se deberá realizar audiencia; mientras que, si se emite informe desfavorable o se evidencia inconsistencias, necesariamente se deberá convocar a audiencia.

Si bien se comprende la utilidad procesal de la mencionada disposición, esta vulnera el proceso determinado en el artículo 670 del COIP, que establece que en todos los casos de incidentes de ejecución penal se deberá realizar una audiencia. En este sentido, se observa una contradicción entre la norma vigente y la interpretación realizada por la Corte Nacional, lo cual excede la competencia prevista en el numeral 6 del artículo 180 del COFJ, cuestión que debe ser observada de forma urgente y corregida para tutelar adecuadamente derechos de las PPL.

Sobre la necesidad de que los procesos de incidentes de ejecución penal se desarrollen en audiencia se debe manifestar que, en acuerdo a lo determinado por la Corte Nacional de Justicia, la exigencia de audiencia parte de la necesidad de contradicción de las partes, por lo que si no se presenta contradicción o existe un acuerdo de las partes, no haría falta celebrar una audiencia; sin embargo, esta variación del procedimiento debe ser objeto de una reforma legal, más no de una interpretación como se ha realizado.

Con base en el criterio de necesidad de audiencia, se estima que no en todos los procesos de garantías penitenciarias o incidentes de ejecución penal se requiere de audiencia, especialmente en aquellos clasificados como *procedimiento penitenciario*, que no representan mayor posibilidad de controversia y deben ser cumplidos en todos los casos de ejecución o de penas privativas de libertad; en tal sentido, no sería necesario realizar una audiencia para el cómputo de la pena o la excarcelación por cumplimiento de la pena, debiendo más bien existir una suerte de un procedimiento expedito.

Finalmente, el artículo 4 de la Resolución 01-2022, señala que cuando se convoque a audiencia para resolver el cambio de régimen de rehabilitación social, no se deberá convocar a la o al Fiscal, cuestión que se adecua a lo antes analizado sobre la participación de Fiscalía en estos procedimientos, que se fundamenta en que ni Fiscalía ni la víctima son parte de la relación jurídica administrativa existente entre la persona sentenciada penalmente y la administración pública encargada de la ejecución penal.

Capítulo tercero

Funcionamiento del sistema penitenciario y de la justicia especializada de control de la ejecución penal

Luego de analizar en el primer capítulo cuestiones teóricas fundamentales sobre la pena y el control judicial de la ejecución penal, y haber verificado en el segundo capítulo cómo la legislación ecuatoriana prevé estos aspectos, corresponde identificar cómo se cumple el control judicial de la ejecución penal en Ecuador.

Para cumplir el objetivo determinado para este tercer capítulo se considera necesario identificar la configuración de nuestro Sistema Nacional de Rehabilitación Social, analizar la implementación de los jueces de garantías penitenciarias; y, determinar cómo ha funcionado el control judicial de la ejecución penal, a través de un análisis longitudinal de los procesos de garantías penitenciarias conforme un estudio estadístico.

1. Sistema Nacional de Rehabilitación Social

De acuerdo con la información disponible en la página web del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores, (SNAI),¹⁴⁷ la estructura orgánica de esta institución está contemplada por una dirección general, un componente de procesos adjetivos, encaminado al funcionamiento de la institución y un componente de procesos sustantivos, enfocado en el cumplimiento de las funciones y atribuciones de la institución, es decir el cumplimiento de los fines del SNRS.

En cuanto a los procesos sustantivos existen cuatro áreas diferenciadas, a saber: unidad de infraestructura y construcciones, subdirección de rehabilitación social y reinserción, subdirección de protección y seguridad penitenciaria; y, dirección de medidas socioeducativas para adolescentes infractores.

Para la presente investigación cobra importancia la unidad referente a la Subdirección de Rehabilitación Social y Reinserción, la cual es la encargada del cumplimiento de la ejecución de penas y medidas cautelares y a su vez se subdivide en

¹⁴⁷ Ecuador SNAI, “Organigrama de la institución”, *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores*, accedido el 25 de agosto de 2022, https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Literal_a1-Organigrama_de_la_institucion-JULIO.pdf

tres componentes, que son: Dirección de Diagnóstico y Desarrollo Integral, Dirección de Beneficios Penitenciarios, Cambios de Régimen, Indultos y Repatriaciones; y, Dirección de Reinserción, Medidas y Penas no Privativas de Libertad. Por otra parte, esta Subdirección cuenta con un componente operativo conformado por los CPL.

De lo señalado se aprecia que existe una estructura orgánica que se adecúa a la normativa prevista en el COIP, de manera que la ejecución de penas y medidas cautelares privativas de libertad se cumple en los CPL; en tanto que las penas no privativas de libertad se cumplen a través de la Dirección de Reinserción, Medidas y Penas no Privativas de Libertad. Para dimensionar la realidad del SNRS, es necesario identificar cifras y datos sobre el sistema penitenciario y el sistema de penas no privativas de libertad.

De conformidad con información disponible en la página web del SNAI,¹⁴⁸ al mes de julio del año 2022 el SNRS está conformado por 36 centros de privación de libertad (CPL), presentes en 20 provincias del país, ubicados en 26 cantones. En estos CPL existen infraestructuras para prisión preventiva y centros de rehabilitación social, en su mayoría son masculinos y 11 de ellos albergan población femenina.

En cuanto a la población penitenciaria, para el 29 de julio de 2022 se registró un total de 32.505 PPL, de las cuales un 58,8% eran sentenciados, el 38,8% corresponde a procesados, un 1,04% contraventores; y, el 1,30% corresponde personas con apremio personal. De acuerdo al sexo, el 93,6% de las PPL son hombres y el 6,35% mujeres.¹⁴⁹

Una cuestión de singular importancia en el sistema penitenciario es conocer su capacidad instalada y la tasa de hacinamiento. Para el 29 de julio de 2022 la capacidad de los CPL permitía albergar a 30.169 PPL, pero a esa fecha se registraron 32.505 PPL, lo que implica un excedente de 2.336 PPL, generando una tasa de hacinamiento de 7,74%.

Otra cifra importante para la descripción del sistema penitenciario es la tasa de PPL por cada 100.000 habitantes, pues este indicador identifica el uso de la prisión que realiza un Estado, siendo oportuno analizar su evolución en el tiempo, para lo que se considera el periodo de vigencia del COIP, es decir desde el año 2014 hasta el año 2021, con lo cual se puede realizar una caracterización general del sistema penitenciario ecuatoriano, para dimensionar la importancia y demanda de la actividad del JGPT.

¹⁴⁸ Ecuador SNAI, “Nueva tipología del Sistema de Rehabilitación Social”, *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores*, accedido 20 de agosto de 2022, <https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/DIVISION-ZONAL-SNAI1.pdf>

¹⁴⁹ Ecuador SNAI, “Situación penitenciaria 2022”, *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores*, accedido 20 de agosto de 2022, <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>

Tabla 4
Sistema penitenciario ecuatoriano en cifras

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Población penitenciaria	23.531	26.421	30.656	35.967	37.802	39.723	38.729	35.348
Tasa encarcelamiento por cien mil habitantes	148	147	166	215	221	228	221	201
Hacinamiento (%)	0,24	1,72	22,4	42	38,6	34,8	30,2	17,1

Fuente: SNAI¹⁵⁰ y Ávila Santamaría.¹⁵¹

Elaboración: propia.

Nota. No se considera información del año 2022 por ser parcial.

En el periodo de referencia se identifica un constante crecimiento de la población penitenciaria, que incrementa en un 64,5% hasta el año 2020, reflejado en un aumento de 15.198 PPL, lo que en tasa de encarcelamiento significa haber pasado de 148 personas por cada 100.000 habitantes en 2014 a 221 en el año 2020. La tendencia de crecimiento cambia en el año 2020, registrando disminución de aproximadamente 3% en población penitenciaria, en tanto que para el año 2021 la disminución llega a 9% respecto del año 2020. La tasa más baja de hacinamiento se registra en el año 2014, y corresponde a 0.24%.

Esta información es concordante con los datos presentados en el informe *World Prison Population List*,¹⁵² que refleja una tasa de encarcelamiento en Ecuador de 64 personas en el año 2000 y de 224 PPL por cada 100.000 habitantes para el 2021, lo cual implica que la población penitenciaria se ha cuadruplicado, pasando de 8.029 PPL en el año 2000 a 38.729 en el 2020, es decir un incremento de 382%.

El crecimiento de la población penitenciaria y el hacinamiento provocan una serie de problemas en el sistema penitenciario, lo que determina un estado permanente de crisis y emergencia. Para dimensionar esta situación se debe considerar información publicada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador, que en el marco del *Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura* presentó el Informe No. DPE-MNPT-2018-024-I, analizando información de visitas a los CPL realizadas desde el año 2013.

¹⁵⁰ Ecuador SNAI, “Estadísticas”, *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores*, accedido 20 de agosto de 2022, <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>

¹⁵¹ Ramiro Ávila, “La política criminal en el gobierno de la “revolución ciudadana”: del garantismo al punitivismo”, *Revista IURIS*, n.º 1(17), 29-56: <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/2414>

¹⁵² Helen Fair y Roy Walmsley, “World Prison Population List, Thirteenth edition”, *Institute for Criminal Policy Research*, 2021; https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf

Entre los principales problemas del sistema se identifica la falta de infraestructura, lo que determina hacinamiento, escasez de mobiliario y disminución de espacios para actividades educativas, laborales y recreativas. Esta situación a su vez incide en afectación de mantenimiento de la infraestructura, mala habitabilidad, indebidas condiciones higiénicas e inadecuado de acceso de las PPL a servicios básicos. Otros problemas identificados en dicho informe tienen relación con indebida ubicación de PPL por falta de clasificación y separación, problemas en cuanto a visitas familiares, malos tratos por parte de funcionarios penitenciarios y uso de celdas de castigo.

Por otra parte, en el año 2021 la Defensoría del Pueblo presentó el *Informe anual 2020 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes*, el cual en lo principal concluye que las problemáticas estructurales del SNRS se han venido agravando debido a la crisis económica que atraviesa el país y la reducción de presupuesto al SNRS; y, que la violencia carcelaria se agudizó en 2020 tanto en frecuencia como en cantidad de víctimas.

Respecto del estado actual del SNRS es necesario señalar que la caótica situación ha generado y permitido un incremento inusitado de violencia intracarcelaria, cuestión que motivó la declaratoria de estados de excepción del sistema, pero las acciones tomadas por el gobierno no han corregido los problemas sistemáticos y estructurales; por el contrario, en los últimos años se ha registrado varias masacres en cárceles.¹⁵³

Esta situación de extrema violencia carcelaria generó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realice una visita de trabajo al país, liderada por el Relator sobre derechos humanos de las PPL, con el fin de identificar los hechos violentos suscitados en cárceles y las medidas que el Estado ha adoptado.

Como resultado de la visita de la CIDH se publicó el informe denominado *Personas privadas de libertad en Ecuador*, el cual fue aprobado por la Comisión el 21 de febrero de 2022. En este informe se destaca como origen de la crisis penitenciaria el abandono del sistema y la falta de política criminal para la prevención y control de la delincuencia, señalando como factores de la crisis los siguientes:

[...] debilitamiento de la institucionalidad del sistema carcelario; aumento de penas y del catálogo de delitos que privilegian el encarcelamiento; la política contra las drogas; uso excesivo de la prisión preventiva; obstáculos legales y administrativos para la concesión de beneficios e indultos; y deplorables condiciones de detención.

¹⁵³ Karol Noroña, “Un día después de la masacre, Marina y Camila hablan de sus familiares asesinados.” *GK*, 20 de julio de 2022. <https://gk.city/2022/07/20/victimas-septima-masacre-carcelaria-ecuador-carcel-santo-domingo/>

A los señalados factores se suman cuestiones estructurales que agravan la crisis como la corrupción en el sistema y la disminución de presupuesto. En estas líneas se ha pretendido mostrar brevemente un escenario de la situación actual del SNRS, con la finalidad de comprender y dimensionar la necesidad de contar con un eficiente control judicial de la ejecución penal, esto considerando que con las condiciones actuales la pena de prisión puede convertirse en una pena de muerte.

En cuanto al cumplimiento de penas y medidas cautelares no privativas de libertad, no existe información disponible en la página web institucional del SNAI y tampoco existe normativa específica, entendiéndose que la falta de información y regulación devela la mínima importancia que el SNRS brinda a estas penas.

2. Proceso de creación de jueces de garantías penitenciarias

La travesía para la implementación de los jueces de garantías penitenciarias ha tenido como principal factor de incumplimiento la cuestión presupuestaria. A pesar de que la Constitución desde el año 2008 ordenaba la creación de estas judicaturas, recién once años después se logró consolidarlo parcialmente. En el mes de septiembre del año 2019 el Consejo de la Judicatura emitió las resoluciones que crearon las primeras unidades judiciales de garantías penitenciarias en los cantones de Guayaquil, Cuenca, Latacunga y Portoviejo; en tanto que en febrero de 2022 se crearon unidades judiciales de garantías penitenciarias para los cantones de Quito, Machala y Santo Domingo.

De conformidad con la infraestructura del SNRS, en el país existen 36 CPL ubicados en 26 cantones distintos, por lo que deberían existir 26 unidades judiciales de garantías penitenciarias, cumpliendo con la disposición de que en cada cantón en que existan centros de privación de libertad deberá existir al menos un JGPT.¹⁵⁴ Sin embargo, solamente en 7 cantones están presentes estas unidades judiciales especializadas, por lo que se abarca únicamente el 26,9% de los CPL.

Sobre la creación de estas unidades judiciales se considera necesario analizar el proceso cumplido, tomando como referencia el caso del cantón Latacunga, que es similar al de los otros cantones. Para el efecto se requirió al Consejo de la Judicatura copia íntegra de los documentos que forman el expediente de creación de estas judicaturas.

En el *Informe Técnico de Creación de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi*, se

¹⁵⁴ Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 230.

refiere como antecedente del proceso el Oficio No. DPE-DNMPTTCD-2018-0048-O de fecha 23 de octubre de 2018, mediante el cual el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, a cargo de la Defensoría del Pueblo, solicitó al Consejo de la Judicatura que se informe sobre las acciones realizadas para implementar los JGPT a nivel nacional.

A propósito de dicho requerimiento, el Consejo de la Judicatura evidenció la necesidad de cumplir preceptos constitucionales y legales que ordenan la existencia de jueces especializados de garantías penitenciarias. Se verifica que no existen estos jueces y que, para cubrir la necesidad, se ha dispuesto se amplie las competencias de los jueces de garantías penales, encargándoles la atención de garantías penitenciarias.¹⁵⁵

Como otro de los antecedentes importantes de la creación de estas judicaturas, se refiere la declaratoria de estado de excepción del sistema nacional de rehabilitación social, efectuada mediante Decreto Ejecutivo No. 741¹⁵⁶ y Decreto Ejecutivo 823.¹⁵⁷ En consideración de los estados de excepción el Consejo de la Judicatura realizó reuniones con Ministerio del Interior, Defensoría Pública y SNAI, para construir un plan de creación de las unidades judiciales, para contribuir a agilizar los procesos de las PPL.

Ante requerimiento del Consejo de la Judicatura, el SNAI determinó la necesidad de creación de unidades judiciales de garantías penitenciarias en los cantones Latacunga, Cuenca, Guayaquil, y Protoviejo. En este aspecto es importante destacar que la propia administración penitenciaria limitó la necesidad de contar con estos jueces especializados en todas las localidades en donde existen centros de privación de libertad.

De acuerdo con el referido informe técnico, se determinó que la carga laboral proyectada en materia de garantías penitenciarias en el cantón Latacunga para el año 2019 era de 2914 procesos. Al respecto se consideró que de acuerdo con la Resolución No. 185-2016 del Pleno Consejo de la Judicatura, la meta anual de carga y causas resueltas en materia penal se ha establecido en 1008 causas. Por lo señalado, la Dirección Nacional de Innovación y Mejora Continua del Servicio Judicial del Consejo de la Judicatura, propuso que de acuerdo a la carga procesal proyectada (2914 causas) se requiere 3 jueces de garantías penitenciarias para el cantón Latacunga.

El proceso de creación de las judicaturas especializadas en garantías penales tomó casi un año, desde el mes de octubre de 2018 que ante la petición de la Defensoría del Pueblo se advierte la necesidad, hasta la emisión de las resoluciones que crean las

¹⁵⁵ Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución 018-2014*, 3 de febrero de 2014; Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución 032-2014*, 20 de febrero de 2014.

¹⁵⁶ Ecuador, *Decreto Ejecutivo No. 741*, Registro Oficial 492, Suplemento, de 21 de mayo de 2019.

¹⁵⁷ Ecuador, *Decreto Ejecutivo No. 823*, Registro Oficial 533, de 18 de julio de 2019.

unidades judiciales en el mes de septiembre de 2019. El criterio de necesidad de estos jueces se ha establecido sobre la medida de mil procedimientos anuales, cuestión que debe justificarse para la creación de otra unidad o incorporación de más jueces. Este proceso administrativo incluyó un periodo de capacitación de los jueces, toda vez que jueces penales fueron asignados como jueces penitenciarios.

Si bien de acuerdo con el referido informe técnico se determinó como meta anual de los JGPT la resolución de 1008 procesos anuales, mediante Resolución No. 040-2021 de 08 de abril de 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura estableció como promedio de resolución mensual de los JGPT la cantidad de 76 causas, lo que implica un total anual de 912 procesos. En esta consideración se establece una exigencia menor que permite administrativamente justificar la necesidad de más JGPT de acuerdo a la demanda.

En el mes de febrero de 2022 el Pleno del Consejo de la Judicatura decidió la creación de tres unidades más de garantías penitenciarias más, ubicadas en los cantones Santo Domingo, Quito y Machala, lo cual se concretó en las resoluciones No. 036-2022, 037-2022 y 038-2022, de 21 de abril de 2022, respectivamente. Con estas actuaciones se avanza en la consolidación de una justicia especializada de garantías penitenciarias, siendo necesario incorporar a JGPT en todos los cantones en que existen CPL.

3. Análisis estadístico longitudinal

Para comprender la incidencia de los procesos de garantías penitenciarias, la actividad de los JGPT y la dimensión de este mecanismo de tutela de derechos de las personas sentenciadas penalmente, es necesario identificar estadísticamente las actuaciones jurisdiccionales en este ámbito específico, para lo cual se recurre a información reportada por el Consejo de la Judicatura, con base en los registros del Sistema Automático de Trámite Judicial del Ecuador, SATJE.

Como se señaló en el apartado sobre el proceso de creación de jueces de garantías penitenciarias, es a partir del año 2014, con la entrada en vigencia del COIP, que efectivamente se comienza a ejercer la jurisdicción de garantías penitenciarias, primero a través de la ampliación de competencias a los jueces de garantías penales y luego además con la creación de las unidades judiciales de garantías penitenciarias en algunos cantones, cuestión que justifica el ámbito temporal de estudio de la información estadística.

Con este antecedente se requirió información al Consejo de la Judicatura sobre procesos de garantías penitenciarias desde el año 2014 hasta el mes de julio de 2022, para

realizar un análisis longitudinal de estos procesos, que permita identificar la dimensión de la demanda de servicios a esta jurisdicción especializada y su dinámica, pedido que fue atendido por la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial.¹⁵⁸

Esta información corresponde a registros constantes en el sistema SATJE sobre procesos de garantías penitenciarias ingresados a nivel nacional durante el periodo de estudio, información que ha sido parametrizada conforme las variables de registro de dicho sistema, por lo que se cuenta con información de número de proceso, fecha de ingreso, provincia, cantón, instancia, judicatura, tipo de acción, nombre de garantía penitenciaria/jurisdiccional y estado de proceso (resuelto/no resuelto).

Como se dijo, la intención de este análisis estadístico es la de poder determinar en un estudio longitudinal cómo la variable de análisis “ingreso de procesos” se comporta en el periodo de estudio, lo cual nos dará un parámetro general de la incidencia de esta jurisdicción especializada y el comportamiento de la demanda de servicios por años, ciudades, judicaturas y especialmente por tipo de garantía penitenciaria. En tal razón, este estudio no es un análisis detallado de la actuación del JGPT, sino una apreciación genérica del funcionamiento de esta justicia, que permite caracterizar la actividad real del control judicial de la ejecución penal y advertir parámetros o pautas de comportamiento.

Es necesario advertir que el procesamiento y análisis de información no considera la forma de decisión o resolución de los procesos judiciales, sino que se basa en el objeto del proceso y el estado del mismo, distinguiendo si se encuentra resuelto o pendiente. El análisis se plantea además con base en las variables reportadas conforme el requerimiento para la investigación, que permite una identificación general del panorama de las garantías penitenciarias y su cumplimiento durante los años de estudio.

En cuanto al procesamiento de la información se debe señalar que de la revisión general de la información, se realizó un primer filtro para diferenciar la *instancia* que conoce el proceso de garantías penitenciarias, en este sentido, de 128.440 procesos, 27 corresponden a procesos conocidos por Tribunales Penales, 4 casos a Corte Nacional de Justicia, 2.134 a Cortes Provinciales de Justicia y 126.275 procesos a unidades judiciales, es decir, jueces de primera instancia.

En cuanto a los casos de Corte Nacional, estos corresponden a casos de fuero, los procesos conocidos por cortes provinciales corresponden en su mayoría a apelaciones de decisiones de jueces de garantías penitenciarios y algunos pocos a casos de fuero; y, los

¹⁵⁸ Ecuador Consejo de la Judicatura, *Requerimiento trámite externo CJ-EXT-2022-11876* (Quito: Dirección Nacional de Gestión Procesal, Consejo de la Judicatura, 2022).

casos de Tribunales a acciones que han sido conocidas por estos juzgadores, especialmente cumplimiento de suspensión condicional de la pena y cambio de régimen de rehabilitación social. Del universo de información registrada para el análisis se considera solamente los 126.275 casos de primera instancia, que corresponden a jueces penales que actúan por ampliación de competencias y a partir de 2019 a JGPT.

En las siguientes líneas y gráficos se describe de forma didáctica la información procesada, realizando explicaciones detalladas en los casos en que se considera pertinente a fin de que se pueda facilitar la comprensión y análisis de los datos.

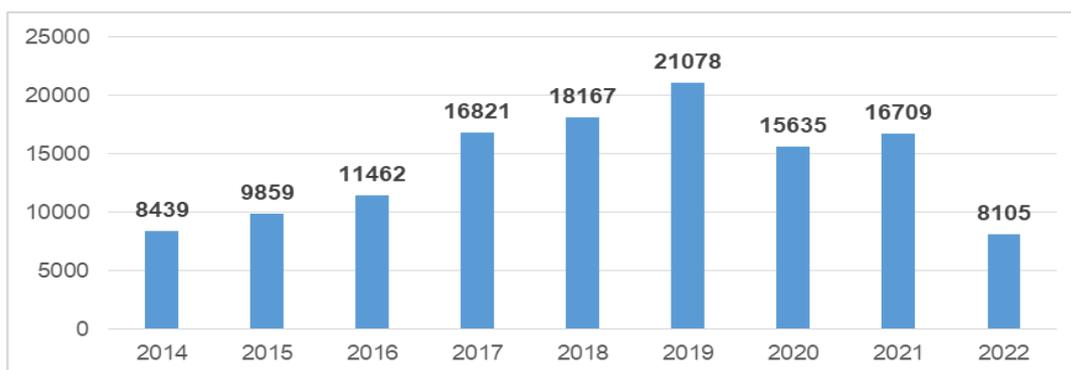


Figura 1. Procesos de garantías penitenciarias por año. Fuente: SATJE. Elaboración: propia. Señala la cantidad de procesos registrados en el sistema SATJE por cada año. La información del año 2022 es parcial, incluyendo procesos iniciados hasta el 31 de julio de 2022.

En el año 2014 el registro de procesos contabiliza 8.439 casos, siendo este el año en que se comenzó el cumplimiento de este tipo de procesos de garantías penitenciarias. Por su parte el año con mayor registro de procesos es el 2019, que coincide con la creación de las primeras unidades judiciales de garantías penitenciarias en Latacunga, Cuenca y Guayaquil. Sin considerar el año 2022 se evidencia un promedio anual de 14.771 procesos ingresados a nivel nacional.

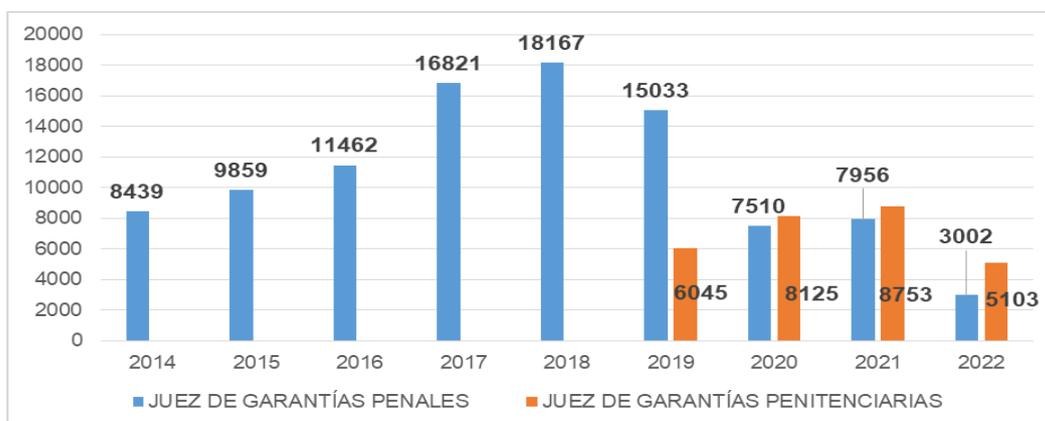


Figura 2. Procesos por tipo de juez. Fuente: SATJE. Elaboración: propia. Identifica la cantidad de procesos conocidos por tipo de juez. A partir del año 2019 intervienen los jueces de garantías penitenciarias.

A partir de septiembre del año 2019 interviene en el conocimiento de los procesos de garantías penitenciarias los jueces especializados de garantías penitenciarias; sin embargo, al no haberse incorporado la totalidad de jueces requeridos por cantón, continúan en algunos casos actuando con competencias ampliadas jueces de garantías penales. En el año 2021 el 52,3% de casos fueron conocidos por JGPT.

Tabla 5
Porcentaje de procesos por tipo de garantía penitenciaria

Tipo de garantía	Procesos	%	Tipo de garantía	Procesos	%
Cambio a régimen semiabierto	32021	25,36	Rebaja de pena por méritos	1350	1,07
Excarcelación	23188	18,36	Modificación de pena	1214	0,96
Computo de pena	21922	17,36	Apelación de traslado	799	0,63
Vigilancia y control	13405	10,62	Prescripción de la pena	771	0,61
Control suspensión pena	12430	9,84	Repatriación	283	0,22
Favorabilidad	6245	4,95	Libertad controlada	119	0,09
Abierto	4222	3,34	Impugnación de sanciones	75	0,06
Ejecución de sentencia	1859	1,47	Impugnación decisión adm.	65	0,05
Prelibertad	1854	1,47	Libertad condicionada	18	0,01
Unificación de penas	1526	1,21	Quinquenio	9	0,01
Ejecución de indulto	1505	1,19	Medidas de seguridad	5	0,00
Incidente de ejecución	1390	1,10	Total	126275	100

Fuente: SATJE

Elaboración: propia

Nota. Información correspondiente a los años 2014 a 2022

La garantía penitenciaria con mayor incidencia en el periodo de estudio 2014-2022 es el cambio de régimen de rehabilitación social de cerrado a semicerrado, registrando una cuarta parte de procesos con 32.021 casos, seguido de excarcelación por cumplimiento de pena, cómputo de pena, vigilancia y control, y control de suspensión condicional de la pena, siendo estas las acciones que superan los diez mil registros.

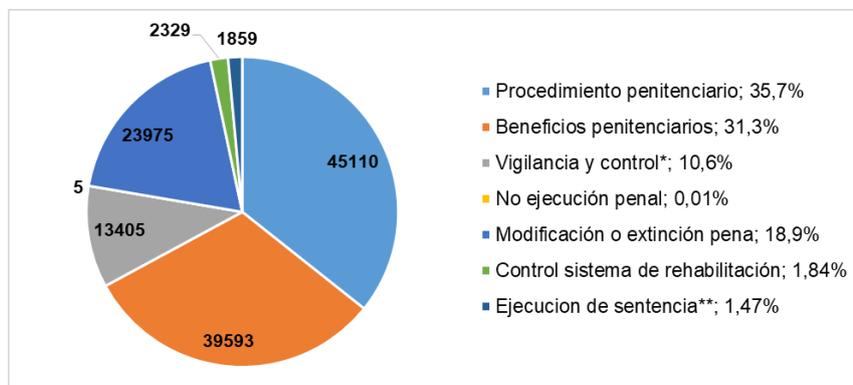


Figura 3. Procesos por clasificación de garantías. Fuente: SATJE. Elaboración: propia. Identifica la cantidad de procesos de acuerdo a clasificación de garantías realizada por el autor.

Como se muestra gráficamente en la Figura 3, los procesos correspondientes a las atribuciones del JGPT denominadas procedimiento penitenciario abarca el 35.7% de los registros totales del periodo de análisis, es decir que la tercera parte de la actividad de esta jurisdicción especializada se adecúa a cuestiones estrictamente formales de la ejecución penal, especialmente sobre el cómputo de pena y excarcelación, que son aspectos que desgastan en mayor medida el control judicial de la ejecución penal.

En la clasificación de garantías penitenciarias propuesta en el capítulo segundo la garantía de *vigilancia y control* fue clasificada como control del sistema de rehabilitación, consistiendo en visitas a los CPL conforme el artículo 669 del COIP; sin embargo, de la revisión de la información se identifica el uso de esta categoría en el sistema SATJE para incidentes de garantías en general, por lo que en la Figura 3 se lo señala como una clasificación particular. Por otro lado, la categoría *ejecución de la sentencia* se refiere a una atribución no prevista para el JGPT, por lo que se señala de forma individual.

Advertidas estas apreciaciones generales, corresponde un examen de la evolución interanual de las garantías penitenciarias que mayor incidencia presentan en los distintos años, siendo las cinco atribuciones que se muestran en la Tabla 6.

Tabla 6
Evolución de la incidencia de los procesos de garantías penitenciarias

Tipo de proceso penitenciario	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Régimen semiabierto	496	1917	2565	4658	6447	6758	4600	3224
Excarcelación	755	2809	2861	3413	2916	2935	2839	3152
Computo de pena	11	547	1558	2226	2862	4161	3940	4444
Vigilancia y control	5	189	793	1418	2181	2809	1880	2815
Control suspensión de la pena	106	1191	1475	1953	1771	2186	1297	1631
Total anual	1373	6653	9252	13668	16177	18849	14556	15226

Fuente: SATJE.

Elaboración: propia.

En el estudio longitudinal de estos procesos de garantías penitenciarias se identifica que existe una tendencia sostenida de incremento de causas a partir del año 2014 hasta el año 2019, cuestión que se explica a su vez en el incremento de la población penitenciaria, lo que significa mayor demanda de servicios de esta jurisdicción especializada, pero también es un factor la consolidación de los JGPT.

Una cuestión de singular importancia es que a partir del año en que se instituye las primeras unidades de garantías penitenciarias, esto es el año 2019, disminuye la cantidad de ingreso de procesos en las garantías penitenciarias analizadas, reduciéndose casi en cuatro mil procesos, que significa una reducción de 22,7%. Por ejemplo, en el

caso del acceso a régimen semiabierto, se pasó de 6.758 procesos en 2019 a 4.600 en el año 2020 y 3.224 para el año 2021, es decir que en esta garantía en dos años la cantidad de procesos ingresados disminuyó en más del 50%.

El análisis longitudinal permite determinar la necesidad imperiosa de contar con unidades judiciales de garantías penitenciarias en todos los cantones en que existen CPL, como lo exige la Constitución y la ley; y, la necesidad de que se promueva mejoras para esta justicia especializada, a través de la previsión normativa de mecanismos y procesos abreviados o ágiles, así como la dotación de insumos y personal suficiente.

La alta demanda de servicios a esta justicia especializada, expresada en la cantidad de ingresos de procesos de garantías penitenciarias, explica la importancia de esta actividad jurisdiccional, que en el año 2021 alcanzó los 16.709 procesos, cantidad equiparable al 47.2% de la población penitenciaria, que para dicho año fue de 35.348 PPL. Esta situación permite dimensionar la necesidad de contar con un número suficiente de JGPT, que actúen de forma oportuna y ágil en la atención de los incidentes de ejecución penal, en garantía de los derechos de las personas sentenciadas penalmente.

Es importante señalar que resulta necesario un análisis detallado de lo que sucede con los procesos de cambio de régimen cerrado a semiabierto, y en general con la concesión de beneficios penitenciarios, puesto que la disminución de ingreso de procesos implica una estabilidad prolongada de la población penitenciaria, lo que a su vez puede generar incremento de las tasas de hacinamiento y violencia carcelaria, factores que pueden abonar a entender la actual crisis del sistema penitenciario.

En lo referente a los procedimientos de vigilancia y control, se debe señalar que de conformidad con el artículo 669 del COIP, esta garantía penitenciaria prevé visitas a los CPL; sin embargo, se verifica un indebido registro de procesos bajo esta variable, puesto que casi en su totalidad se los procesos corresponden a cuestiones distintas y a muy variados asuntos, tomando la variable como un registro genérico de incidentes penitenciarios. En este sentido se identifica la necesidad de una revisión y depuración de los registros, así como la formación adecuada a los funcionarios que ingresan y reportan esta información a fin de mejorar los registros.

Con el fin de tener un panorama integral del funcionamiento de la jurisdicción especializada de garantías penitenciarias, en los siguientes párrafos y figuras se identifica información de procesos de garantías penitenciarias correspondientes al año 2021, periodo anual inmediato anterior a la fecha de la presente investigación, periodo que se toma por la proximidad a la fecha y la facilidad del manejo de las variables de estudio.

Como información general se debe señalar que en el año 2021 se registraron 16.709 procesos de garantías penitenciarias, de los cuales a 31 de julio de 2022, el 85,8% se encuentra resuelto y el 14,2% en trámite. El mes con mayor ingreso de procesos fue julio con 1.587 procesos y el de menor ingreso febrero con 1.024, existiendo un ingreso promedio mensual nacional de 1.392 procesos. Del total de causas el 52,3% fueron conocidas por jueces de garantías penitenciarias y el restante 47,7% por jueces de garantías penales con competencias ampliadas, aspecto que permite identificar la necesaria implementación de estos jueces especializados en todo el país, como lo ha advertido y requerido la Corte Constitucional en la sentencia No. 365-18-JH/21.

De acuerdo con la provincia, Guayas es la que mayor cantidad de procesos registra, sumando 5.316 casos, que corresponden al 31,8% del total nacional, seguido de Cotopaxi con 11,2%, Manabí con 9,65% y Azuay con 5,66, en estas provincias que se encuentran los CPL con mayor capacidad, se concentra el 58,3% de todos los procesos de garantías penitenciarias del año 2021, mientras que en las restantes 16 provincias con presencia de CPL se encuentra el 41,7% restante. En cuanto a los cantones, se han registrado procesos de garantías penitenciarias en 29 cantones. Con estos datos, corresponde revisar cómo se ha comportado el ingreso de procesos durante el año de estudio, identificando el tipo de garantía penitenciaria.

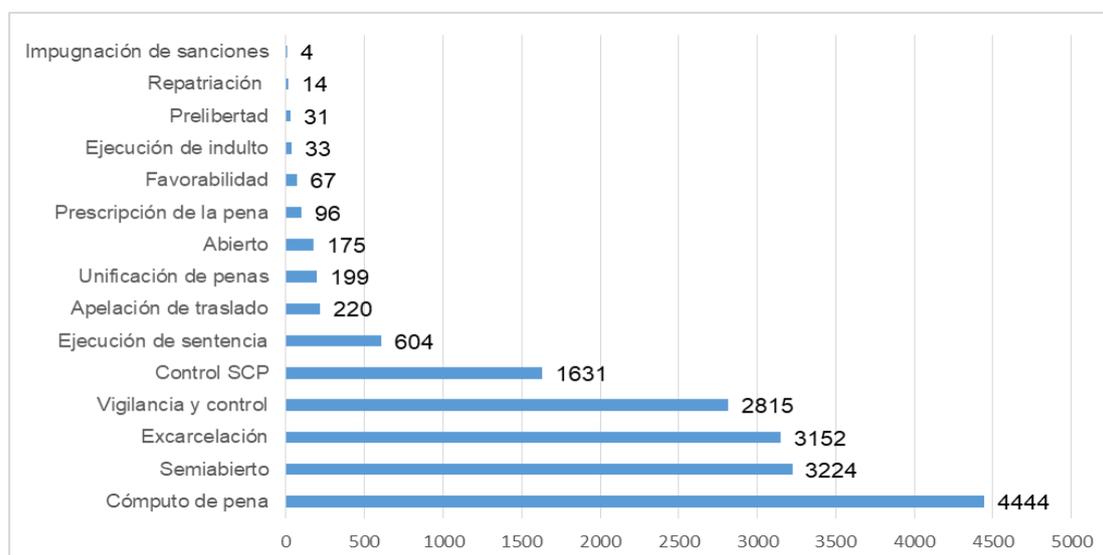


Figura 4. Procesos por tipo de garantía penitenciaria registrados en el año 2021 a nivel nacional. Fuente SATJE. Elaboración: propia.

Por los tipos de garantías penitenciarias, el cómputo de pena que es una cuestión procedimental aplicable en los casos de nuevos ingresos de PPL abarca el 26,6% del total nacional anual, en tanto que los procesos de excarcelación el 18,8%, y los procesos de

vigilancia y control, que en general son incidentes penitenciarios de diversa naturaleza representan el 16,8%, por lo que estas tres garantías significan el 62,3% de los registros.

Por otra parte, el 20,5% de procesos corresponde a beneficios penitenciarios, que incluye acceso a regímenes semiabierto, abierto y prelibertad, mientras que el restante 17% corresponde a control de suspensión de pena, impugnación de traslados, decisiones y sanciones de la administración penitenciaria, indulto, favorabilidad y prescripción.

Es importante destacar que solamente el 1,34%, es decir 224 procesos corresponden a actuaciones de control del sistema penitenciario a través de las acciones de impugnación de traslados y sanciones. En otro aspecto, se identifica que en el año 2021 no han existido casos registrados como control del cumplimiento de reparación integral, ni tampoco casos relacionados con el cumplimiento de penas no privativas de libertad.

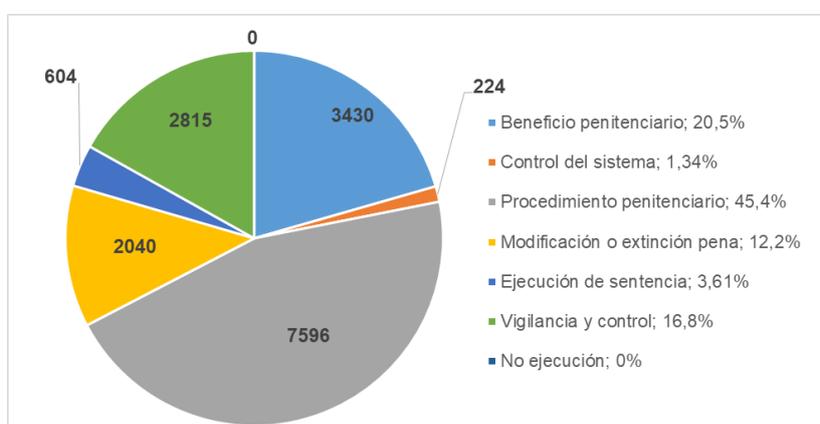


Figura 5. Cantidad de procesos de garantías penitenciarias y porcentajes de acuerdo a clasificación por tipo de garantía año 2021. Fuente: SATJE. Elaboración: propia.

De lo expuesto, se advierte que la mayoría de procesos corresponden a cuestiones procedimentales de la ejecución penal relacionadas con el ingreso y salida de las PPL, lo que incumbe casi el 50% de la actividad de los JGPT, aspecto que permite identificar una función principalmente administrativa de los JGPT, mientras que los casos de control de la administración penitenciaria y de sus decisiones son menores con 224 casos.

Con lo dicho se puede determinar que, si bien todas las actuaciones de los JGPT están encaminadas a la tutela de derechos de las PPL, son pocos los casos en que se puede realizar un control del funcionamiento del SNRS y del cumplimiento de sus finalidades. En este aspecto se considera necesario identificar la dinámica de acceso real a tutela de derechos a través de los JGPT, siendo factores de esencial análisis el acceso de las PPL a defensa técnica, así como la real incidencia de visitas de control de los JGPT a los CPL.

Conforme lo determinado en el segundo capítulo sobre el procedimiento de las garantías penitenciarias o incidentes de ejecución penal, se considera que en todos los

casos se requiere el desarrollo de una audiencia, especialmente en los casos de cómputo de pena y excarcelación por cumplimiento de pena, salvo que exista contradicción entre la posición de la persona sentenciada penalmente y la administración encargada de la ejecución penal. En este sentido, el determinar un tipo de procedimiento expedito que no requiera audiencia permitiría contar con una justicia más ágil y oportuna, automatizando estos procesos.

Asimismo, de la revisión de la actividad judicial del JGPT se considera oportuno la consolidación de un expediente electrónico de los procesos, lo que facilitaría la atención de los incidentes de ejecución penal e inclusive permitiría avanzar en la unificación del proceso bajo el criterio de continencia de la causa y prevención de competencia, siempre que se respete la regla de competencia en razón de territorio.

Si bien de la información estadística presentada se puede desarrollar múltiples análisis de acuerdo con la incidencia de cada una de las garantías penitenciarias, la finalidad de este acápite es establecer un panorama general de cómo actualmente se encuentra y desarrolla esta jurisdicción especializada de garantías penitenciarias, para evidenciar con criterio amplio las fortalezas y debilidades que se pueda advertir y plantear cuestionamientos al funcionamiento y eficacia de los JGPT, habiendo identificado aspectos relevantes de algunas garantías penitenciarias y de la actividad del JGPT.

Es importante mencionar que el estudio longitudinal y estadístico realizado tiene una limitación en tanto se refiere a aspectos generales, sin que se pueda establecer conclusiones sobre cómo los JGPT actúan respecto de cada garantía penitenciaria o si sus actuaciones son adecuadas a la finalidad de protección de los derechos de las personas sentenciadas penalmente, de las personas que cumplen medida cautelar y de las víctimas, o a la finalidad de supervisión del funcionamiento del SNRS, pues este análisis requiere una alta especificidad que no ha sido prevista para el presente trabajo.

De los datos recogidos en este estudio estadístico se evidencia que existen múltiples temáticas que pueden motivar el desarrollo de otras investigaciones sobre la actividad de los JGPT, por lo que se considera oportuno el debate respecto de la previsión normativa del control judicial de la ejecución penal en Ecuador y su eficacia, con el fin de determinar la necesidad de reformas normativas.

Como se mencionó anteriormente, de los datos analizados correspondientes a reportes del sistema SATJE sobre ingreso de procesos de garantías penitenciarias en el periodo de estudio, se advierte que existen errores e imprecisiones en el ingreso y reporte de información, cuestión que conlleva que las bases de datos no sean completamente

adecuadas, por lo que para realizar análisis estadísticos detallados se debe primero verificar y depurar la información. Ejemplo de esta cuestión es la existencia de registros en el sistema SATJE bajo la denominación de “ejecución de sentencia”, cuestión que no corresponde a una competencia del JGPT y por tanto no debería existir como registro en el mencionado sistema informático.

Esta caracterización de la actividad judicial del JGPT permite describir cómo se cumple esta jurisdicción especializada en el ámbito práctico, confirmado la existencia de cuestiones problemáticas sobre la competencia de este juzgador, en tanto se confunde atribuciones de control judicial de la ejecución pena con atribuciones de *ejecución de la sentencia*; y, se evidencia la incompleta implementación de estos jueces especializados. Estos aspectos permiten identificar en el ámbito práctico que la legislación sobre control judicial de la ejecución penal no es eficaz, siendo necesaria una reforma normativa conforme se analizó en el segundo capítulo.

Conclusiones

En la presente investigación se planteó conocer si *es eficaz la forma en la que la legislación ecuatoriana prevé el control judicial de la ejecución penal*, llegando a la conclusión de que no es eficaz como el constituyente y el legislador han determinado las normas sobre control judicial de la ejecución penal, por existir confusiones conceptuales sobre este juez especializado, confusa normativa sobre las competencias del JGPT, insuficiente e inadecuada regulación del procedimiento aplicable a las garantías penitenciarias; y, un dilatado proceso de implementación de estas judicaturas.

Con base en lo dicho, la investigación ha cumplido el objetivo de conocer si el legislador ha construido un marco normativo completo y adecuado para que el control judicial de la ejecución penal cumpla sus fines de garantía de ejecución de la pena, supervisión del sistema nacional de rehabilitación social y protección de derechos de las personas sentenciadas penalmente, de las personas en cumplimiento de medidas cautelares y de las víctimas. En este sentido se ha verificado la hipótesis planteada respecto de que la previsión normativa de esta jurisdicción especializada es ineficaz.

Es necesario recalcar que el análisis de eficacia se realiza sobre la previsión de las normas de control judicial de la ejecución penal, más no sobre su aplicación o efectos, por lo que este análisis se fundamenta en un examen de cuestiones teóricas, normativas y prácticas sobre el objeto de estudio, realizado una revisión íntegra y compleja de esta normativa específica, contrastándola con criterios teóricos y doctrinarios, siendo estos los parámetros de análisis de eficacia, por lo que la claridad de la normativa es el eje conductor de esta investigación.

En cuanto a la referida confusión conceptual respecto del *juez de garantías penitenciarias*, esta se basa en una inadecuada apreciación teórica de esta figura jurisdiccional y se refleja en la existencia de normativa confusa e incluso contradictoria y en un ejercicio impreciso de las garantías penitenciarias, puesto que se conceptualiza un juez de garantías penitenciarias, pero se le atribuye competencias propias de un juez de ejecución penal. La señalada confusión conlleva una indebida comprensión de cuestiones esenciales sobre la ejecución de sanciones penales, debiendo añadir que históricamente el Derecho penal ha tenido a la ejecución penal en un segundo plano, asignándole una naturaleza eminentemente administrativa.

Frente a lo señalado, la investigación determina que la ejecución de sanciones penales es un asunto de regulación autónoma del Derecho de ejecución penal, el cual forma parte de las ciencias penales y tiene una naturaleza *sui generis*, pues cumple una función integradora entre el Derecho Penal, Derecho procesal penal y Derecho administrativo para viabilizar la ejecución de las penas y el control judicial de estas.

El reconocimiento de la existencia y ámbito de regulación del Derecho de ejecución penal permite comprender que la ejecución de sanciones penales se debe realizar en el marco de los principios de legalidad, judicialización de la pena, intermediación y resocialización; y, que las personas sentenciadas penalmente se encuentran en una relación jurídica penitenciaria (administrativa) con el Estado, que no implica una *relación de sujeción especial*, por lo que la protección de derechos se adecúa al criterio de la *cláusula de contenido esencial*, debiendo respetar todos los derechos inherentes a la dignidad de las personas sentenciadas penalmente, con limitaciones solo determinadas en Ley y bajo criterios de proporcionalidad y necesidad.

En el marco del Derecho de ejecución penal y de acuerdo con el desarrollo de los derechos de las personas privadas de libertad, se ha creado una jurisdicción para controlar la ejecución de las sanciones penales, dotándole de un *amplio ámbito* de acción que abarca el control del cumplimiento de las penas, la supervisión del funcionamiento del sistema de ejecución penal y la garantía de los derechos de las personas sentenciadas penalmente, de las personas que cumplen medidas cautelares y de las víctimas de delitos, siendo una jurisdicción que tiene como características principales su *especialización e intermediación*.

En la investigación se observa que las señaladas cuestiones teóricas sobre el control jurisdiccional de la ejecución penal fueron el fundamento para que el constituyente, en el año 2008 haya previsto en la Constitución de la República la existencia de un *juez de garantías penitenciaria*, para asegurar los derechos de las personas sentenciadas penalmente y decidir sobre la modificación de las penas, pero que esta determinación normativa no ha sido clara y precisa.

Desde la redacción de la Constitución se observa confusión conceptual del juez de garantías penitenciarias, pues se determina que su ámbito de protección es aplicable a las *personas internas en el cumplimiento de la pena*, lo que implica considerar solamente a las penas privativas de libertad, dejando de lado el control de las penas no privativas de libertad y los otros ámbitos señalados. Por otro lado, la denominación de *juez de garantías penitenciarias* hace referencia solo a cuestiones penitenciarias, nuevamente limitando el ámbito de control y excluyendo a las penas no privativas de libertad.

Desde la imprecisión teórica y terminológica se provoca una confusión normativa, pues al establecer en el Código Orgánico de la Función Judicial las atribuciones del JGPT, se señala con claridad que este juez es competente para sustanciar derechos y garantías de las personas privadas de libertad. Lo dicho permite concluir que tanto la Constitución cuanto el COFJ limitan el control jurisdiccional a la pena de prisión.

Por otro lado, el Código Orgánico Integral Penal establece que el control y supervisión de la ejecución de penas y medidas cautelares corresponde el JGPT, es decir que esta norma orgánica amplía la competencia de los jueces, determinando un amplio control judicial de todos los tipos de penas y además de las medidas cautelares dictadas en los procesos penales. Sobre las contradicciones de estas normas se determina que en virtud del principio de especialización de la norma lo correcto es lo señalado en el COIP.

Entonces, el JGPT es una autoridad jurisdiccional que tiene competencia para conocer y supervisar la ejecución de todos los tipos de penas previstos en la norma, esto es, prisión, penas no privativas de libertad y penas pecuniarias, así como el control del funcionamiento y cumplimiento de los fines del sistema de rehabilitación social y a garantías de derechos de las personas sentenciadas penalmente y las víctimas.

La imprecisión normativa se evidencia también en la determinación de competencia para la ejecución y control de las sanciones penales, esto especialmente por lo previsto en el artículo 142 del COFJ sobre ejecución de sentencias, disposición normativa en razón de la cual se considera la existencia de un juez de ejecución que podría intervenir en materia penal.

Con base en el análisis normativo planteado en la presente investigación se determina que es el sistema de rehabilitación social, a través del SNAI, el encargado de la ejecución de todas las sanciones penales, es decir del cumplimiento de las penas de prisión, de las penas no privativas de libertad y de las penas restrictivas de los derechos de propiedad, sin que un juzgador pueda ejecutar las penas y medidas de reparación.

Si se parte de que es correcto que el SNRS se encarga de la ejecución de todas las sanciones penales, se puede considerar que no existe posibilidad de que una autoridad judicial tenga competencia para la ejecución de las penas, siendo esto lo correcto en un sistema normativo adecuadamente estructurado. Con esta precisión se debe señalar que lo que sí corresponde al *juez de garantías penitenciarias* es el control y supervisión de la ejecución penal, teniendo competencia exclusiva, determinando entonces que en materia penal no es aplicable el artículo 142 del COFJ, conclusión que resulta necesaria en razón de lo determinado en la Resolución No. 11-2021 de la Corte Nacional de Justicia.

Con las aclaraciones realizadas, se debe señalar que el legislador al promulgar el COIP ha pretendido corregir cuestiones confusas del COFJ y otras no desarrolladas con amplitud en la Constitución; sin embargo, la determinación de las atribuciones del JGPT al ser diversas e incluir cuestiones no penitenciarias, terminan siendo confusas y por tanto se requiere avanzar en reformas normativas.

Entre otros aspectos normativos confusos se analizó el procedimiento aplicable a las garantías penitenciarias o incidentes de ejecución penal, determinando en lo principal que las partes intervinientes son la administración pública (SNAI) y el sentenciado penalmente, por lo que no es posible que en estos procesos participe la Fiscalía, víctima o acusación particular, salvo en el caso de incidentes de incumplimiento de reparación integral, en donde podrá participar la víctima y/o el acusador particular.

Asimismo, se concluye que las decisiones en los procesos de garantías penitenciarias se toman mediante resolución, que son impugnables a través de recurso apelación y no son susceptibles de recurso de casación. En el aspecto procesal además se identificó que la Resolución No. 1-2022 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia contiene cuestiones interpretativas contrarias a la norma, por lo que debe ser revisada y corregida, esto en relación con la continencia de incidentes en un solo proceso y la falta de desarrollo de audiencia en los casos de cambio de régimen de rehabilitación social. En cuanto a los plazos y términos de los procesos de garantías penitenciarias se identifica que al no estar determinados en la norma se genera ineficacia de estas acciones por la demora y dilación procesal que puede existir, siendo necesario establecer expresamente tiempos para el proceso.

En el análisis de la implementación de los jueces de garantías penitenciarias se encontró que es un proceso dilatado e incompleto. Recién se instauró esta figura jurisdiccional seis años después de su previsión constitucional; y jueces especializados recién se crearon después de once años de la promulgación de la Constitución. Además, solamente en 7 cantones existen unidades judiciales de garantías penitenciarias, lo que representa apenas el 26.9% de cantones en que existen centros de privación de libertad, siendo necesario avanzar en la implementación total de estas unidades judiciales.

De acuerdo con el estudio longitudinal en el periodo de análisis se evidencia un constante incremento de ingresos de procesos de garantías penitenciarias, que se estabiliza en el año 2019, año en que se crean las unidades judiciales especializadas, lo cual puede ser indicativo de una mejor respuesta del sistema; sin embargo, se debería realizar un estudio detallado de la dinámica de esta jurisdicción especializada bajo la

premisa de que la cantidad de jueces es insuficiente para la demanda existente, esto en consideración de la población penitenciaria actual y la necesidad de procesos ágiles.

Por otra parte, del análisis de los datos sobre procesos de garantías penitenciarias por año, se evidencia un comportamiento confuso de la variable, pues existe un mínimo anual de 8.439 y un máximo anual de 21.078 registros, cuestión que no se explica en función de la población penitenciaria que se ha mantenido sobre las 30.000 personas y debería entenderse en razón de dinámicas afectadas por reformas normativas como acceso a beneficios penitenciarios, situación de respeto de derechos de las PPL y acceso a los mecanismos de protección jurisdiccional de derechos a través del JGPT.

Conforme información del año 2021, más del 45% de la actividad de los jueces de garantías penitenciarias corresponde a casos de *procedimiento penitenciario*, tales como cómputo de pena y excarcelación, cuestión que permite dimensionar estas actividades como principales, es decir que los JGPT principalmente ocupan sus actividades para verificar el ingreso y salida de las PPL, siendo necesario establecer procesos más ágiles para estos aspectos, haciendo uso de la tecnología y compartiendo información con el SNRS, a través de un expediente electrónico.

Otra cuestión de importante incidencia en las actividades judiciales de control de la ejecución penal es el cambio de régimen de rehabilitación social y los beneficios penitenciarios, que implica un 21% del total anual, por lo que es necesario también establecer legalmente un procedimiento expedito para estas cuestiones, en el que se incluya obligaciones de plazo determinado para que la administración penitenciaria entregue informes para la procedencia de los beneficios penitenciarios. En este aspecto se tiene como prioritario la revisión y reforma de la Resolución No. 01-2022 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

En cuanto a *acciones de control del sistema* se ha identificado solamente 224 registros, que representan apenas el 1.34% del total anual, lo que permite concluir que no existe una incidencia relevante de las garantías jurisdiccionales como un sistema de protección de derechos de las personas privadas de libertad, esto en consideración de que la situación crítica del SNRS eventualmente demandaría mayores demandas de control judicial de lo que ocurre principalmente en los centros de privación de libertad. En el ámbito práctico se evidencia mayor desgaste de recursos en cuestiones procesales.

La amplitud de atribuciones del juez de garantías penitenciarias implica que existan diversas lecturas en el análisis longitudinal, por lo que se considera que, de

acuerdo a las dinámicas y naturaleza de cada garantía penitenciaria, es oportuno realizar estudios específicos a fin de identificar las razones del comportamiento de los datos.

La conjunción de estas realidades teóricas, normativas y prácticas determina que la forma en que ha sido previsto normativamente el control jurisdiccional de la ejecución penal en Ecuador no sea eficaz, disminuyendo la oportunidad de control efectivo de la ejecución penal, cuestión que facilita y permite el desarrollo de problemáticas en el SNRS y de arbitrariedades de parte de la administración pública encargada de la ejecución.

La implementación del juez de garantías penitenciarias es un proceso inacabado y complejo que requiere compromiso político y presupuesto, siendo una necesidad imperiosa avanzar con la creación de más unidades judiciales, la preparación de jueces y el desarrollo de mecanismos de protección de derechos claros y específicos.

Finalmente, es necesario recalcar que la presente investigación si bien plantea un estudio complejo de la previsión normativa de la ejecución penal, es una apreciación general de este objeto de estudio, que debe ser entendida como un ejercicio descriptivo y analítico de esta jurisdicción especializada, pero que no agota esta temática, sino que plantea nuevos temas de investigación de necesaria discusión por parte de la academia, la magistratura y la función legislativa, con el fin de avanzar en las necesarias propuestas de reforma normativa para lograr una construcción adecuada del control judicial de la ejecución penal como límite al poder de la administración pública encargada de la ejecución penal y mecanismo de protección de derechos.

Bibliografía

- Arnau, Jaume, y Roser Bono. "Estudios longitudinales de medidas repetidas: Modelos de diseño y análisis." *Escritos de Psicología (Internet)* 2.1 (2008): 32-41.
- Astroza, Paulina, y Rudnick, Carolina. "Protección internacional de los derechos humanos de los reclusos". En *Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2010.
- Ávila, Ramiro. "La política criminal en el gobierno de la `revolución ciudadana`: del garantismo al punitivismo". *Revista IURIS*, n.º 1(17) (2018): 29-56.
<https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/2414>
- Bueno Arús, Francisco. "La dimensión jurídica de la pena de prisión". *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 40.1 (1987): 15-36.
- Cancio, Manuel, y Feijoo, Bernardo. *Teoría funcional de la pena y de la culpabilidad*. Navarra: Aranzadi, 2008.
- Cervelló, Vicenta. *Derecho Penitenciario*, 4.^a ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- Cesano, José Daniel. "Limitaciones al legislador y al poder administrador". En *Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones*. Buenos Aires: Editorial B de F (2010).
- De Escamilla, Alonso. "La institución del Juez de Vigilancia en el Derecho comparado: Sus relaciones con la administración penitenciaria", En *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, n.º 39-1, (1986): 75-88.
- Ecuador Consejo de la Judicatura. *Requerimiento trámite externo CJ-EXT-2022-11876*. Quito: Dirección Nacional de Gestión Procesal, Consejo de la Judicatura, 2022.
- . *Resolución 018-2014*, 3 de febrero de 2014.
- . *Resolución 032-2014*, 20 de febrero de 2014.
- . *Resolución No. 136-2019*. Registro Oficial 42, 18 de septiembre de 2019.
- . *Resolución No. 137-2019*. Registro Oficial 42, 18 de septiembre de 2019.
- . *Resolución No. 138-2019*. Registro Oficial 42, 18 de septiembre de 2019.
- . *Resolución No. 139-2019*. Registro Oficial 42, 18 de septiembre de 2019.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia. *Resolución de 26 de agosto de 2009*. Registro Oficial 22, de 9 de septiembre de 2009.

- Ecuador Defensoría del Pueblo. “Informe sobre situaciones violentas registradas en casos de privación de libertad”, *Defensoría del Pueblo del Ecuador*. <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2372>
- . *Resolución Defensorial No. 111-DPE-2011*. 8 de noviembre de 2011.
- Ecuador SNAI, “Estadísticas”. *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores*. Accedido 20 de agosto de 2022. <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>
- . “Nueva tipología del Sistema de Rehabilitación Social”. *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores*. Accedido 20 de agosto de 2022, <https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/DIVISION-ZONAL-SNAI1.pdf>
- . “Organigrama de la institución”. *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores*. Accedido el 25 de agosto de 2022, https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Literal_a1-Organigrama_de_la_institucion-JULIO.pdf
- . “Situación penitenciaria 2022”. *Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores*. Accedido 20 de agosto de 2022, <https://www.atencionintegral.gob.ec/estadisticas/>
- Ecuador. *Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social*. Registro Oficial 282, 9 de julio de 1982.
- . *Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social*. Registro Oficial 399, Suplemento, 17 de noviembre de 2006.
- . *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Registro Oficial 19, Suplemento, 21 de junio de 2017.
- . *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial 544, 09 de marzo de 2009.
- . *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- . *Código Penal*. Imprenta, 14 de abril de 1837.
- . *Código Penal*. Registro Oficial 61, de 18 de abril de 1906.
- . *Código Penal*. Registro Oficial 147, Suplemento, 22 de enero de 1971.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

- . *Decreto Ejecutivo 440*. Registro Oficial 243, 1 de Agosto de 1980.
- . *Decreto Ejecutivo 560*. Registro Oficial 387, Suplemento, 13 de diciembre de 2018.
- . *Decreto Ejecutivo No. 741*. Registro Oficial 492, Suplemento, de 21 de mayo de 2019.
- . *Decreto Ejecutivo No. 823*. Registro Oficial 533, de 18 de julio de 2019.
- . *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, Suplemento, de 22 de octubre de 2009.
- . *Ley Orgánica del Ministerio Público*. Registro Oficial 26, 19 marzo de 1997.
- . *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 107, Suplemento, 24 de diciembre de 2019.
- Ecuador Corte Constitucional. “Sentencia No. 017-8-SEP-CC”. En *Caso No. 0513-16-EP*. 10 de enero de 2018.
- . “Sentencia No. 365-18-JH/21”. En *Caso 365-18-JH y acumulados*. 24 de marzo de 2021.
- España Tribunal Constitucional. “Sentencia” 73/1983, Boletín Oficial del Estado 197 de 18 de agosto de 1983.
- Fair, Helen y Walmsley, Roy. “World Prison Population List, Thirteenth edition”, *Institute for Criminal Policy Research*, (2021). https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.
- Foucault, Michael. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 2009.
- García Valdés, Carlos. *Hombres y cárceles: Historia y crisis de la privación de libertad*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1974.
- . “Introducción al Derecho penitenciario español: Notas sistemáticas”. En *Comentarios a la Legislación penal*, t. VI, dirigido por Manuel Cobo. Madrid: Edersa, 1986.
- Guillamondegui, Luis. “Los principios rectores de la ejecución penal”. En *Revista de Derecho Penal y Procesal Penal* 12 (2004): 1104-1118.
- Huertas, Omar; Rumbo, Cristina, y Uribe, Alicia. “El juez de vigilancia penitenciaria en España, como referente de la ejecución penal en América Latina”. *IUSTA*, n.º 48 (2018). 73-96.

- Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código Procesal Penal Modelo Para Iberoamérica*, 1989.
- Jiménez de Asúa, Luis. *Tratado de Derecho Penal*. Buenos Aires: Ed. Losada, 1956.
- Maier, Julio. "Democracia y Administración de Justicia Penal en Iberoamérica: Los proyectos para la reforma del sistema penal." *THĒMIS-Revista de Derecho* 29 (1994): 146-163.
- Manzanares Samaniego, José. "La problemática actual del Juez de Vigilancia". *Revista de Estudios Penitenciarios* (1981): 232-235.
- Mapelli Caffarena, Borja. *Las consecuencias jurídicas del delito*, 3ª ed. Madrid: Civitas, 1999.
- Martínez Carazo, Piedad. "El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica." *Revista científica Pensamiento y Gestión* 20 (2011): 165-193.
- Noroña, Karol. "Un día después de la masacre, Marina y Camila hablan de sus familiares asesinados." En *GK*, 20 de julio de 2022. <https://gk.city/2022/07/20/victimas-septima-masacre-carcelaria-ecuador-carcel-santo-domingo/>
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas*. 10 de diciembre de 1948, 217 A (III).
- . *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. 9 de enero de 2003, A/RES/57/19. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>
- . *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*. 8 de enero de 2016, A/RES/70/175.
- Ortega Vicente. "El juez de Vigilancia". En *Cuadernos de la Facultad de Derecho* (1982): 191-198.
- Posada Seguro, Juan. "La ejecución de la pena privativa de libertad como parte inseparable del proceso penal". *Nuevo Foro Penal* 64 (2003): 112.
- Racionero, Francisco. "El juez de vigilancia penitenciaria: Historia de un afán. Minorías y prisión". *EGUZKILORE Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* 12 (1998): 37-60.
- Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/>.
- Rodríguez, Faustino, y Nistal, Javier. *La historia de las penas: De Hammurabi a la cárcel electrónica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

- Salt, Marcos. "La figura del juez de ejecución penal en América Latina". En *Estudios sobre justicia penal: Homenaje al profesor Julio B.J. Maier*, coordinado por David Baigún. Buenos Aires: Editorial del Puerto, 2005.
- Santoro, Emilio. "Prólogo", En *Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones*, coordinado por Daniel Cesano y Fernando Reviriego. Buenos Aires: Editorial B de F, 2010.
- Subijana, Ignacio. "El juez en la ejecución de las penas privativas de libertad". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 19 (2005).
- Tamarit Sumalla, Josep, García Alberó, Ramón, Sapena Grau, Francisco, y Rodríguez Puerta, María. *Curso de Derecho Penitenciario*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- Téllez Aguilera, Abel. "Aproximación al Derecho penitenciario de algunos países europeos". En *Boletín del Ministerio de Justicia* 1818, (1998): 699-713.
- Torres Ríos, Fausto Adrián. "Evolución y perspectivas del régimen jurídico que rige el sistema penitenciario ecuatoriano". Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, 2005. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/366>
- Von Liszt, Franz. *Tratado de Derecho Penal*. Madrid: Hijos de Reus Editores, 1914.
- Welzel, Hans. *Derecho penal alemán*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970
- Witker, Jorge. "Hacia una investigación jurídica integrativa." *Boletín mexicano de derecho comparado* 41.122 (2008): 943-964.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. *La palabra de los muertos: Conferencias de criminología cautelar*. Quito: El Siglo, 2018.